



Rapport

Datum: 29 januari 1999

Rapportnummer: 1999/033

PN 97.06161

Klacht

Op 10 november 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. H. te Kampen, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster, die voornemens is met haar Nigeriaanse partner te trouwen, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade in Lagos (Nigeria) vanaf december 1996 onvoldoende/onduidelijke informatie heeft verstrekt in verband met het legaliseren van documenten van haar partner waardoor het verkrijgen van gelegaliseerde documenten is vertraagd.

Achtergrond

"Officiële mededeling over aanwijzing vijf probleelanden 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." 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 van Buitenlandse Zaken en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd verzoekster en de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Noch verzoekster noch de Minister gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten

1. Verzoekster en haar Nigeriaanse partner B. hebben besloten in 1996 besloten te gaan trouwen. In verband hiermee dienden een geboorteakte en ongehuwdverklaring van B. te worden overgelegd, die door de Nederlandse ambassade te Lagos was gelegaliseerd.

2. Bij brief van 14 maart 1997 deelde de advocaat van verzoeksters partner de Nederlandse ambassade te Lagos onder meer mee:

"Bijgaand doe ik u de door cliënt, de heer B. geboren (...) te Nigeria, ingevulde formulieren in verband met zijn aanvraag om legalisatie en verificatie van zijn geboorteakte en bewijs van ongehuwd zijn, toekomen. Tevens gaat hierbij een kopie van de door hem aan zijn oom uitgebrachte machtiging om hem in deze te vertegenwoordigen. De originele stukken zullen u binnenkort worden aangeboden. In verband met het voornemen van cliënt binnenkort in het huwelijk te treden met zijn partner, die in verwachting is, verzoek ik u te bevorderen dat de bescheiden op korte termijn worden geverifieerd en gelegaliseerd."

3. Verzoekster en haar partner deelden de Nederlandse ambassade te Lagos bij brief van 11 juni 1997 onder meer mee:

"Eind 1996 heeft de familie van mijn aanstaande echtgenoot u ter legalisatie en verificatie aangeboden: zijn geboorteakte en een verklaring van ongehuwd zijn. Tot op heden mochten wij, hier in Nederland, nog geen enkele reactie van u vernemen. Ik verzoek u om mij tenminste een bericht te sturen dat de zaken in behandeling zijn. Verder vraag ik u van harte zo snel mogelijk al het overige af te handelen, zodat de papieren gelegaliseerd en geverifieerd in ons bezit kunnen komen, waardoor we kunnen gaan trouwen."

4. De kanselier van de Nederlandse ambassade te Lagos deelde verzoekster bij brief van 25 juni 1997 onder meer mee:

"De documenten van dhr. B. werden recentelijk op 19 juni, en niet in december 1996, voor het eerst, door een oom van betrokkene, ingediend. Aan de hand van alhier aanwezige informatie werd d.z.z. (dezerzijds; No.) vastgesteld dat de overgelegde akten onbevoegd zijn afgegeven. Derhalve werden de documenten aan gemachtigde geretourneerd."

5. De ambassade te Lagos deelde de gemeente Kampen bij brief van 25 juni 1997 mee: "Recentelijk werden alhier een aantal documenten ter legalisatie aangeboden t.n.v. B., i.v.m. verblijf bij zijn partner mw. H., wonende (...) te Kampen. Daar d.z.z. werd geconstateerd dat het hier om frauduleuze documenten ging, werd legalisatie geweigerd."

6. Bij brief van 4 juli 1997 deelde verzoekster de Nederlandse ambassade te Lagos in reactie op de brief van de kanselier van 25 juni 1997 onder meer mee:

"De inhoud van uw brief wekte verbazing bij mij. Dit zal ik u verduidelijken door middel van de beschrijving van de gang van zaken omtrent de legalisatie en verificatie van de documenten van mijn verloofde, B. Zomer 1996 besloten B. en ik dat we wilden trouwen.

We gingen naar het stadhuis in Kampen om de plannen te gaan verwerkelijken. Op het stadhuis werd ons meegedeeld dat wij een geboorteakte en een bewijs van ongehuwdheid van B. nodig hadden om te kunnen trouwen. Deze papieren moesten gehaald worden bij de Local Government en vervolgens geverifieerd worden bij de Minister of Foreign Affairs in Abuja (Nigeria).

In december 1996 zijn de verwanten van B. naar Lagos vertrokken met de zoals hierboven beschreven verkregen papieren. Op jullie Ambassade werd hen meegedeeld dat B. nog een uitgebreide vragenlijst moest invullen, een kopie paspoort (bijgevoegd in deze brief) moest sturen en een volmacht moest geven aan zijn oom met een gelegaliseerde handtekening. De familie stuurde ons vervolgens alle papieren op (begin 1997). Met de geboorteakte en de verklaring van ongehuwdheid gingen we opnieuw naar het stadhuis. Aldaar hoorden we dat de papieren klopten maar nog gelegaliseerd en geverifieerd dienden te worden bij de Nederlandse Ambassade in Lagos. Ook gingen we met beide documenten naar de Vreemdelingenpolitie om ons voorgenomen huwelijk aan te kondigen. De Vreemdelingenpolitie vertelde ons wederom dat de papieren in orde waren maar alleen door de Nederlandse Ambassade in Lagos ... (u kent het verhaal inmiddels). Schets dus mijn verbazing toen ik eergisteren uw brief ontving met de mededeling dat de papieren niet de juiste zijn. Hoe kunnen drie officiële Nederlandse instanties eerst (weliswaar mondeling) beweren dat de papieren de juiste zijn en vervolgens blijkt dat niet zo te zijn. Maar goed een foutje gebeurt overal wel eens zou ik zeggen, ware het niet dat de Vreemdelingenpolitie eist dat we de gelegaliseerde en geverifieerde papieren onmiddellijk brengen. Enerzijds worden we al dan niet opzettelijk misleid en vertraagd en anderzijds moeten we de documenten onmiddellijk aanleveren. U zult begrijpen dat ik zo langzaam, in aanmerking nemend dat ik Nederlands Staatsburger ben, heel woedend word. Ik verzoek u dan ook om mijn aanstaande schoonfamilie zo te ondersteunen (door bijvoorbeeld duidelijk te zijn en niet bij elk bezoek weer om andere papieren te vragen maar om in één keer te zeggen welke zaken benodigd zijn). Ik hoop dat dit het geval zal zijn in de nabije toekomst."

7. De Nederlandse ambassade deelde verzoekster bij brief van 11 augustus 1997 onder meer mee:

"Documenten afkomstig uit Nigeria dienen, voordat deze voor officiële doeleinden in Nederland kunnen worden aangewend, d.z.z. inhoudelijk te worden geverifieerd voordat legalisatie van deze documenten kan plaatsvinden. Reeds bij het aanbieden van de betreffende documenten werd hier geconstateerd dat het hier ging om frauduleuze documenten. Indien u er op staat om toch een onderzoek op te starten om de authenticiteit van de documenten vast te stellen, staat u hierin volledig vrij.

Ik mag u derhalve adviseren om uw intermediair in Nigeria te vragen zich wederom met de betreffende documenten met de vragenlijst en andere ondersteunende originele bescheiden zoals o.a. schoolresultaten en familiefoto's op deze ambassade te vervoegen. Volledigheidshalve voeg ik hierbij nogmaals de betreffende vragenlijst met aan u het

verzoek uw partner te adviseren deze **compleet** in te vullen. Het niet juist beantwoorden van de vragen of het geven van onjuiste antwoorden of informatie kan het betreffende verificatie-onderzoek ernstig vertragen en uiteindelijk resulteren in het niet-legaliseren van de documenten."

8. Verzoekster deelde de Nederlandse ambassade te Nigeria bij brief van 29 september 1997 onder meer mee:

"Uiteraard sta ik er op dat een onderzoek opgestart wordt naar de authenticiteit van de documenten van mijn verloofde de heer B. De documenten zijn namelijk authentiek. Bovendien heeft de vreemdelingendienst in Kampen gezegd dat de documenten goed zijn maar dat ze alleen nog officieel door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nigeria en de Nederlandse Ambassade in Nigeria gelegaliseerd en geverifieerd moeten worden. In uw brief schrijft u, dat u een vragenlijst zult meesturen die mijn verloofde moet invullen. Bij de brief zat echter geen enkele bijlage. Door dit soort gebeurtenissen ga ik twijfelen aan de serieuze houding waarmee u de voor mij en B. zo belangrijke zaak benadert. Vertraging na vertraging. Wat heeft dat te betekenen??? De familie van mijn verloofde heeft de documenten onlangs laten legaliseren door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Nigeria. Zij zullen u deze documenten binnenkort in Lagos komen aanbieden. Ik verzoek u dan de documenten te legaliseren zodat we de papieren hier in Nederland kunnen krijgen en dan eindelijk kunnen trouwen, nadat we er zolang op hebben moeten wachten. Ik verzoek u mij de ontvangst van deze brief te bevestigen en mij tevens door te geven op welke rekening ik het bedrag moet storten voor de gemaakte kosten inzake de legalisatie van de documenten van mijn verloofde."

9. Bij brief van 20 oktober 1997 deelde de ambassade aan verzoekster onder meer mee: "Deze ambassade heeft er geen enkele baat bij om verificatie-onderzoeken op enigerlei wijze te vertragen en ik bied u dan ook mijn verontschuldiging aan voor het feit dat het betreffende

aanvraagformulier voor de verificatie en legalisatie van documenten d.z.z. abusievelijk niet bij mijn brief van 11 augustus 1997 werd gevoegd. Het betreffende formulier gaat alsnog hierbij en ik mag u verzoeken om er bij uw verloofde op aan te dringen dit volledig in te vullen. De kosten in deze, die NLG 300,- per te verifiëren document bedragen, kunnen worden gestort op een van de volgende rekeningen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag, te weten bankrekening nr. 46.70.72.892 of girorekening nr. 103.305 onder vermelding van Leg.(...)/Lagos. Zo gauw dit formulier hier is terugontvangen en voorts aan alle geldende voorwaarden is voldaan, wordt het verificatie-onderzoek z.s.m. opgestart. Zo gauw de uitslag hiervan bekend is, zult u terstond van het resultaat op de hoogte worden gesteld."

11. Verzoekster deelde bij brief van 26 januari 1998 aan de Nederlandse ambassade te Lagos mee dat het inmiddels veel moeite kostte de familie te bewegen wederom de lange reis naar Lagos te maken om documenten over te leggen. Voorts deelde verzoekster mee dat bij de brief twee foto's waren gevoegd en dat zij 600 gulden had gestort op de

bankrekening van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 5 februari 1998 is het onderzoek van de Nationale ombudsman geopend.

12. Verzoekster deelde bij brief van 28 februari 1998 aan de ambassade te Lagos onder meer mee:

"Deze week is de oom van mijn verloofde, de heer B., vanuit Kano naar Lagos gereisd om het door u de vorige keer verstrekte vragenformulier, ingevuld door mijn verloofde, aan u af te geven. En het was natuurlijk weer raak. Opnieuw zei u tegen hem dat er nog andere papieren nodig zijn, deze keer van de National Population Commission in Kano. Is het dan in uw organisatie onmogelijk om uw klanten in één keer te vertellen wat ze de volgende keer mee moeten brengen? Beseft u wel dat die goede man elke keer van Kano naar Lagos reist?"

De situatie is echt absurd. (...) Weet u eigenlijk wel waar u mee bezig bent?

. , ik en X. (onze dochter) zijn een gezin en zo willen wij ook leven. Sinds bijna twee jaar leven wij met de voortdurende dreiging dat ons gezin uit elkaar wordt getrokken."

13. De ambassade te Lagos deelde verzoekster bij brief van 25 maart 1998 onder meer mee:

"De heer Be. kwam overigens zonder afspraak of voorbericht naar deze Ambassade om geboortebewijs te overhandigen dat in de huidige Nigeriaanse context, door een wijziging van de Nigeriaanse wet, niet langer geldig is. Hierop is hem, in een vriendelijk en constructief gesprek dat zonder enige frictie verliep, uitgelegd wat er aan dit geboortebewijs ontbrak en hoe een en ander gecorrigeerd en gecompleteerd kon worden. De heer Be. heeft toegezegd alle nog noodzakelijke handelingen te zullen verrichten en verliet daarop deze Ambassade. Inzake Uw overboeking van fl. 600,- werd inmiddels van de desbetreffende afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bericht ontvangen dat deze ontvangen is. Het verificatieonderzoek zal dan ook, na ontvangst van de door de heer Be. toegezegde documenten, zo spoedig mogelijk in gang worden gezet."

. Het standpunt van verzoekster

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

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

"De oom van mijn vriend, die optreedt als tussenpersoon (en ± 2000 km van Lagos vandaan woont) wordt van het kastje naar de muur gestuurd en de tijd loopt maar door. Bij elk bezoek is er weer een nieuw papiertje dat nodig is en bij het laatste bezoek werd de oom meegedeeld dat het eerder ingevulde formulier niet meer geldig is. Ik vrees dan ook (ook gezien de meldingen van onze advocaat die zegt dat het nog wel een jaar zal duren voordat ze de documenten gaan legaliseren, alleen als je veel zeurt en ze lastig valt) dat dit spelletje voorlopig zo door blijft gaan. De vreemdelingenpolitie is helaas veel minder traag, beter gezegd vlot. Zij willen mijn vriend uitzetten omdat hij niet de gelegaliseerde akten heeft om überhaupt met mij te mogen samenwonen, laat staan te trouwen."

3. Daarnaast gevraagd vulde verzoekster haar verzoekschrift bij brief van 14 januari 1998 aan. Deze brief hield onder meer in:

"december 1996 De familie ging naar Lagos met de geboorteakte en het bewijs van ongehuwd-zijn om het door de Nederlandse Ambassade te laten legaliseren. De medewerker van de Ambassade verlangde het visum waarmee mijn verloofde het land (Nederland) was binnengekomen. De familie legde uit dat mijn verloofde een politiek achtervolgde was en Nigeria overhaast en zonder papieren (zoals paspoort) heeft verlaten. Desondanks eiste de Nederlandse Ambassade dit visum. Verder werd er niet gezegd dat de aangeleverde stukken (geboorteakte en bewijs van ongehuwd-zijn) niet voldeden.
februari 1997 De familie gaat opnieuw naar Lagos. Zij krijgen deze keer een formulier mee dat ze naar ons in Nederland moeten opsturen zodat mijn verloofde het kan invullen.
juni 1997 De familie brengt het ingevulde formulier en de al eerder aangeboden stukken. Nu wordt hen meegedeeld dat de twee stukken niet goed zijn. De vrijgezellenverklaring moest niet van het gerechtshof in Kano komen maar van de burgerlijke stand in Abuja.
september 1997 De familie brengt de nieuwe stukken (nu dus uit Abuja) naar Lagos. Deze keer zegt de Ambassade dat het formulier dat in Nederland door mijn verloofde is ingevuld (met informatie over zijn verleden + familieleden) niet meer geldig is. Men geeft de familie een nieuw bijna gelijklopend formulier (waarop dus weer dezelfde informatie moet worden ingevuld). Dat is de informatie die ik u kan geven. Op het moment is er een nieuw probleem bijgekomen. De familie van mijn verloofde heeft de moed zo langzaam laten zakken om telkenmale meer dan 1500 km van Kano naar Lagos te reizen. Het is voor ons heel moeilijk om hen te blijven motiveren."

4. Na de opening van het onderzoek door de Nationale ombudsman (op 5februari 1998) vulde verzoekster haar verzoekschrift bij brief van 7 april 1998 nader aan. Deze aanvulling hield onder meer in:

"Eind februari 1998:

De medewerkster van de Nederlandse Ambassade deelt de oom van mijn verloofde mee dat de aangeleverde papieren goed zijn. Hij moet echter nog een extra stuk toevoegen. Dit is een certificaat van de National Population Commission in Kano. Dit certificaat moet vervolgens gelegaliseerd worden bij het Ministerie van Bui-

tenlandse zaken in Abuja. De oom moet dit gelegaliseerde certificaat binnen twee weken naar de Nederlandse Ambassade in Lagos brengen. 24 maart 1998:

De oom brengt het gevraagde gelegaliseerde certificaat. Nu zegt de medewerker van de Nederlandse Ambassade dat de vrijgezellenverklaring (dit document werd bij het vorige bezoek nog als goed genoemd) niet meer geldig is. De oom moet dus weer naar Kano om bij "the local government council" een nieuwe vrijgezellenverklaring te halen. Deze moet weer naar Abuja gebracht worden om gelegaliseerd te worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Vervolgens moet de oom weer met de nieuwe gelegaliseerde vrijgezellenverklaring naar Lagos."

. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 16maart 1998 op de klacht en op onder meer de volgende vragen van de Nationale ombudsman:

"Ik verzoek u in uw reactie aan te geven:

- wanneer er contact is geweest tussen verzoekster, haar partner of de oom van haar partner en de Nederlandse ambassade in Lagos. Graag verneem ik wat er in deze contacten is besproken; in het bijzonder welke informatie door de ambassade is verstrekt. - welke informatie of stukken de ambassade in het algemeen verlangt van aanvragers en welke informatie of stukken de ambassade aan verzoekster, haar partner of de oom heeft gevraagd. Hierbij verneem ik graag wanneer die informatie of stukken is/zijn gevraagd en of er nadere/aanvullende informatie of stukken is/ zijn gevraagd. Indien hierbij formulieren of brochures zijn verstrekt ontvang ik hiervan graag een kopie. Tenslotte verneem ik graag of er naar uw mening vertraging is opgetreden in de legalisatieaanvraag van documenten van verzoeksters partner." In zijn reactie deelde de Minister onder meer mee:

"1) Het eerste contact met de Ambassade in deze zaak werd op 26.03.97 gelegd door een brief d.d. 14.03.97 van het Advocatenkantoor Roethof, waarbij een legalisatieformulier I gedateerd 10.03.97 werd aangeboden. In deze brief geeft de heer Roethof. aan dat de resterende documenten door de familie aan de Ambassade zullen worden aangeboden.

Daarna komt op 19.06.97 een familielid, de heer Be., de volgende documenten aanbieden: a) NPC (National Population Commission in Nigeria; No.) -certificate of birth nr. (...) d.d. 28.04.97, inclusief een zgn. statutory declaration of age. Deze akte werd aan de heer Be. geretourneerd aangezien de National Population Commission niet gemachtigd is een geboorteakte af te geven voor personen die voor 1988 geboren zijn. b) Verklaring van ongehuwd zijn d.d. 10.06.97 Deze verklaring is een zgn. "sworn affidavit". Deze zijn niet volgens Nigeriaans recht opgesteld en derhalve onbruikbaar. De heer Be. werd hierop ook gewezen en hem werd verteld dat hij een verklaring diende te halen bij de desbetreffende gemeente. c) Resultaten Lagere School nr. (...) afgegeven in 1986 d) Verklaring van de Middelbare School, d.d. 17.04.97, dat betrokkene van 1985 t/m 1988 op school heeft gezeten. Geen van de te legaliseren documenten was voorzien van een legalisatiestempel van Abuja. Daarnaast viel op dat:

- op de beëdigde verklaring werd aangegeven dat de heer Be. niet de oom maar de broer van betrokkene zou zijn; - dat zijn handtekening onregelmatigheden vertoont; - dat de handtekening op de schoolverklaring van B. gelijk is aan die van de heer Be. - dat er tegenstrijdigheden voorkomen in de verklaringen omtrent de geboorteplaats van de ouders en de geboortedatum van de zusters van betrokkene; - dat het legalisatieformulier onvolledig is ingevuld. De heer Be. werd daarop verzocht de ontbrekende gegevens in te vullen.

2. Een voorbeeld van de formulieren welke door Hr.Ms. Ambassade ter hand gesteld worden aan personen die documenten wensen te legaliseren is bij deze brief gevoegd. (...)

4. Op 06.06.97 (kennelijk wordt bedoeld 06.07.97; No.) ontvangt de Ambassade een brief van mevrouw H. d.d. 04.07.97 betreffende de reactie van de Ambassade d.d. 25.06.97. Op 11.08.97 wordt deze brief beantwoord.

5. Op 12.08.97 wordt een brief van mevrouw H. ontvangen, die gedateerd is op 11.06.97. De hierin gestelde vragen waren reeds in de brief van 25.06.97 beantwoord.

6. Op 14.10.97 wordt van mevrouw H. een brief gedateerd 29.09.97 ontvangen waarin zij de Ambassade meldt het toegezegde legalisatieformulier niet te hebben aangetroffen. In diezelfde brief meldt zij eveneens dat de zojuist door familie in Ajuba gelegaliseerde documenten op korte termijn bij de ambassade zullen worden aangeboden. De Ambassade beantwoordt deze brief op 20.10.97, waarbij tevens excuses worden aangeboden voor het verzuim van toezending van het beloofde legalisatieformulier, alsmede informatie wordt verstrekt over de wijze van betaling. Eerst op 05.01.98 wordt de betaling ontvangen. Op grond van hoger geschetste gang van zaken ben ik van mening dat in de aanvraag tot legalisatie van de documenten van de partner van verzoekster uitsluitend door het niet verzenden van het toegezegde legalisatieformulier tijdens de Ambassade enige vertraging werd veroorzaakt; de overige vertraging werd mijns inziens door (familie van) betrokkene zelf veroorzaakt, zodat ik de klacht niet gegrond acht."

2. Bij zijn reactie van 16 maart 1998 voegde de Minister onder meer de volgende stukken:

a. Een aanvraagformulier voor legalisatie en verificatie van documenten van B. in dit geval een geboortebewijs en een affidavit van ongehuwd zijn - ondertekend door B. De handtekening op dit formulier is op 24 februari 1997 gelegaliseerd door de gemeente Kampen. In dit formulier worden gegevens gevraagd van de aanvrager, zijn intermediair en zijn familie. Voor zover van belang voor dit onderzoek hield dit formulier in:

"NOTE:

This form should be fully completed and signed by the applicant him/herself and be accompanied by a passport and two recent coloured passport photographs. If the applicant cannot submit the application in person, an intermediary may be used. In that case a copy of the passport of the applicant has to be submitted. In addition the intermediary has to fill in the second box on this form and present a written and legalised authorization from the applicant entitling him to act on his/her behalf in the matter of the verification and legalisation of documents. For identifica-

tion purposes the intermediary should also be able to identify him/herself by presenting a passport and two recent coloured passport photographs. (...) An accompanying letter from the villagehead, or from the local government, signed by a known officer, facilitates the verification procedure. (...) Particulars concerning the intermediary:

(please enclose authorization from the applicant to act on his/ her behalf in the matter of verification and legalization) (...) WHAT IS YOUR MARITAL STATUS? (...) IF MARRIED, WHERE YOU MARRIED IN | Church | Registry Office | Native custom | (...) Proof required | YES (...) EDUCATION (authentic proof of school-results to be shown)"

b. Een registratieformulier ten behoeve van het dossier van B. van de Nederlandse ambassade te Lagos, gedateerd 19 juni 1997, dat onder meer inhield:

"Weggestuurd valse documenten" c. Een registratieformulier ten behoeve van het dossier van B. van de Nederlandse ambassade te Lagos, gedateerd 23 februari 1998 dat onder meer inhield:

"- Given original birthcert back and explained NPC - Non marriage cert from Kano - Start verification paid Ambex 2/4/98 | Zodra NPC aangeboden wordt verificatie starten. 16-4-98 |

Today National Population Commission and non-mariage certificates submitted to start verification" d. Een ingevuld formulier inhoudende een verzoek om aanvullende informatie, dat inhiel (cursief is handgeschreven/ingevuld):

"... The Royal Netherlands Embassy hereby confirms that Name | B. Address | Has applied for the verification and legalization of documents. However, to accept the application and document(s) and to process the verification procedure, the applicant/intermediary is kindly asked to furnish this Embassy with the following relevant additional document(s) and/or information. 1 | *Has to be NPC-declaration and not birthcertificate* 2 | non-mariage cert. from Kano and not Abaji 3 | *Find out name and address of friend on photograph* 4 | *more authentic proof from applicant (...)* This additional information is necessary to enable this embassy to verify the concerned documents on its contents before being legalized. The applicant as well as the documents are herewith returned to the applicant To avoid any delay in the verification-procedure you are requested to submit this additional document/information at your earliest convenience but not later than Date | *23/3/98* Whenever you are not able to submit this embassy with this additional document/information before this date and in case you cannot meet this deadline, please inform this embassy accordingly in writing before the mentioned date. We regret to inform you that the verification procedure can only be started after receipt by this embassy of a completed application and relevant documents. It is in the applicant's own interest to provide this embassy with adequate genuine document(s) and/or information to enable this embassy to start with the verification of the concerned documents as soon as possible. Any lack of cooperation in this regard from the applicant might jeopardize or delay the verification-procedure considerably and even result in **not** legalizing the concerned document(s).

This Embassy is obliged to verify the document(s) with the issuing authorities and has no influence on the time which is needed by these authorities. The original of this request of additional information was received at Lagos on: by:

Name (...) Signature (...)" e. Informatieformulier "Procedure for submitting documents for legalization", dat inhiel:. Dit formulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. f. "Under Netherlands law, we must verify the contents of Nigerian documents and legalize them before they can be used for any official purpose in the Netherlands. The procedure for submitting documents for legalization is as follows:

- We first must establish the identity of the applicant on whose behalf the documents are being submitted.
- We must verify a document's contact contents before we can legalize it.
- To facilitate this procedure, the applicant must complete an **Application form for the verification and legalization of documents**. The applicant can obtain this form from the Embassy, and must fill it in **him/herself**. If the applicant is unable to go to the Embassy in person to submit the application form and document(s) concerned, he/she may authorise

an intermediary to do so. The intermediary must then present a written and legalized authorization from the applicant, entitling the intermediary to act on the applicant's behalf. - **In the applicant's own interests, it is essential that he/she submit true and genuine information.** - Before the applicant submits a document to the Embassy, he/she must first submit it for legalization by the Ministry of Foreign Affairs in Abuja. - When the applicant submits a document to the Embassy, the Embassy will first conduct a **provisional** check on the document to ascertain that the application form is filled in properly and the accompanying documentary evidence is complete. - If the form is filled in properly and the accompanying documentary evidence is complete, the applicant must pay a **non-refundable** fee of three hundred Netherlands Guilders (the equivalent to be paid in Nigerian Naira) in advance. The verification procedure will then start within 10 working days. - If the form is not filled in properly and/or completely or if any additional information is required, the Embassy will inform the applicant or his/her intermediary in writing. To avoid any delay, the applicant should submit the additional information within two weeks. - When the Embassy is verifying the document(s), if it becomes obvious that the applicant has submitted wrong or false information, the document(s) will not be legalized. If the applicant later want to start a new verification procedure, he/she will have to fill in a new application form and pay the verification fee **again**. - Once the Embassy has received the application, the applicant or his/her intermediary will be given a receipt for the documents concerned and the verification fee. The receipt will carry a file number for future reference. - The verification procedure takes at least six weeks. - For further information or questions on the progress of the verification procedure, please do not hesitate to contact the Embassy's visa section, which is open on Monday, Tuesday, Thursday, and between 8:30 and 11:00 a.m." f. Informatieformulier e. Informatieformulier Procedure for submitting documents for legalization". Dit formulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. f. Informatieformulier "General information about the verification procedure"., dat inhoud: Ook dit formulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. "You are applying for the legalization of document(s). Under Netherlands law, we must verify the contents of any documents thoroughly before we can legalize them. This is the purpose of the **Application form for the verification and legalization of documents**, which we enclose. You must fill in and sign this form **yourself** and submit it to the Netherlands Embassy, together with your passport and **two** recent colour passport photographs. If you cannot submit your application in person, an intermediary may do so for you. In this case, you will have to submit a copy of your passport. In addition, the intermediary must fill in the second box on the form and submit a written and **legalized** authorization from you allowing him/her to act on your behalf. The intermediary must also be able to identify him/herself at the Embassy by presenting his/her passport and two recent colour passport photographs. We will **not** accept P.O. Box numbers as an address. It will be easier for us to verify your document(s) if you also submit an accompanying letter from your village head or local

government (signed by a known officer). To make the verification procedure as smooth as possible, we must first establish your identity. The information you put in this application form must therefore be true and genuine. It is in your own interest to fill in true and genuine information. Any wrong or false information may delay the verification procedure and even result in your document(s) **not being legalized**. How to fill in the application form Box 1. Fill in all personal details requested in this box. If you are not yet married, fill in details about your present partner if you have one. Box 2. If you cannot submit your application in person, your intermediary will play an important part in the verification procedure. Fill in all the details requested about your intermediary, and **do not** forget to give him/her written and legalized authorization. The Embassy advises you to instruct your intermediary to give us any additional information that we may request. Box 3. Only mention documents submitted for legalization. Box 4. State why you want the documents to be legalized. Box 5. Fill in all details requested about your parents. This information is very important in enabling us to establish your identity. Box 6. Since it is common in Nigeria for children to be raised by relatives other than their parents, fill in these details if applicable. Box 7. Fill in all the details requested about the brothers and sisters of your parents. Box 8. Fill in all the details requested about your own brothers and sisters. Box 9. If you are married, fill in the details requested, and enclose your original marriage certificate (not a copy) with the application form. Box 10. If you are divorced, fill in all the details requested, and enclose the following original documents with the application form:

- decree nisi marriage certificate of the dissolved marriage. Box 11. If applicable, fill in all the details requested and enclose the original death certificate with the application form.
- Box 12. Fill in all the details requested, and enclose original documents as proof of your baptism. Box 13. If you have any children, fill in all the details requested about them. This information may be important in the future. Enclose original documents as proof of your relationship to your children. Box 14. Enclose all relevant information about your education, such as school results (including midterm results) and diplomas. Box 15. Give full details of your present occupation and your employer. Box 16. Give full details of your previous occupations and employers. Box 17. If applicable, give full details of your previous stays as well as your present stay in the Netherlands. Box 19. If applicable, give full details. To enable us to establish your identity, it is very important that you submit family and school photographs taken over a long time span. The Netherlands authorities will **not** accept any documents not verified and legalized by the Embassy. Once again, please remember that any wrong or false information may delay the verification procedure and even result in your document(s) **not being legalized**. Once the Embassy has received this application, you or your intermediary will be given a receipt for the documents concerned and the verification fee. The receipt will carry a file number for future reference. Verification fee The verification fee is three hundred Netherlands Guilders (the equivalent to be paid in Nigerian Naira) **per** document. ie C2f" g

g. g. Een aanvraagformulier voor legalisatie en verificatie van documenten van B. in dit geval een geboortebewijs en een affidavit van ongehuwd zijn - ondertekend door B. De

handtekening op dit formulier is op 29 oktober 1997 gelegaliseerd door een notaris te Kampen. Dit formulier wijkt op een aantal punten af van het formulier genoemd onder a. Dit formulier bevat onder meer niet de "note" die is opgenomen in het formulier genoemd onder a. Verder worden onder meer de volgende onderwerpen vermeld, waarnaar niet werd gevraagd in het formulier genoemd onder a.:

- gegevens van de partner; - rReden van de legalisatieaanvraag; - Gegevens gegevens van eigen kinderen; - gGegevens over beroep(en) en werkgever(s). h. "Certificate of primary education" van B. van 11 juni 1986. i. Een verklaring van de Government secondary school Ajingi van 17 april 1997 dat B. deze school heeft bezocht. j. Een cijferlijst van B. van Government secondary school Ajingi van 17 april 1997. k. "Certificate of identification" van B. van de Abaji area council van 29 april 1997

l. Een verklaring van de Federal Capital Development Authority Abuja van 2 mei 1997 over de waarde van geboortebewijzen. Op dit formulier is aangetekend: "Dient NPC (...) te zijn". m. Een verklaring van een oom van B. van 10 juni 1997 over de geboorte van B., afgelegd voor de Commissioner of Oaths van de High Court of Justice te Abuja. n. "Certificate of identification" van B. van Nuku-Abuji area council van 1 augustus 1997. o. "Attestation of Bachelorhood in respect of B." van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nigeria van 12 augustus 1997. p. "Attestation of citizenship" van B. van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nigeria van van 11 september 1997. q. "Statutory declaration of age" met betrekking tot de geboortedatum van B., afgelegd op 9 februari 1998 door een oom van B. voor de Commissioner of Oaths te Abuja. Op dit formulier is aangetekend: "'Dient NPC (...) te zijn".

. Nader standpunt van verzoekster Naar aanleiding van vragen van de Nationale ombudsman vulde verzoekster bij brief van 3 mei 1998 haar standpunt aan met de volgende mededelingen:

"1. Het formulier waarin meegedeeld wordt welke documenten nog moeten worden overgelegd is door de heer Be. ontvangen in de week van 23-28 februari 1998. Hij heeft nooit eerder zo'n formulier ontvangen.

2. De heer Be. heeft de twee genoemde informatieformulieren ontvangen toen hij in augustus 1997 voor de tweede keer het door mijn verloofde in te vullen "application form" kreeg (bij het eerste, later niet meer geldig verklaarde formulier is de informatie niet verstrekt)."

. Reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken De Minister van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 28 mei 1998 onder meer mee:

"Door de ambassade te Lagos werd gesteld dat op de vraag welke informatie of stukken door de ambassade per contact met verzoekster of haar gemachtigde zijn gevraagd, geen eenvoudig antwoord valt te geven. Bij ieder gesprek met een legalisatie-aanvrager of diens gemachtigde worden het gehele aanvraagformulier, alle ingevulde antwoorden plus alle daarbij behorende ondersteunende documentatie- en informatiemateriaal doorgenomen en besproken. Bij dergelijke gesprekken wordt ook gemeld dat, indien er naar de mening van

de aanvrager of de gemachtigde nog verdere, mogelijke ondersteunende, informatie beschikbaar is, deze alsnog in het dossier opgenomen kan worden. (...) Met betrekking tot de geldigheid van Nigeriaanse geboortebewijzen geldt sinds 1 april 1988 onder meer de "National Population Commission Act". Deze wet heeft, kort gezegd, tot gevolg gehad dat de vestigingen van de bestaande ongeveer 7.000- "Local Governments" één voor één hun bevoegdheid om geboortebewijzen af te geven, verloren. Deze bevoegdheid werd overgenomen door de "National Population Commission"(verder: NPC). Pas sinds 31 oktober 1995 worden àlle geboorteregistraties verricht door de NPC en is geen enkele "Local Government" meer bevoegd om een geboorte te registreren. Wel zijn de "Local Governments" nog bevoegd om een gewaarmerkt afschrift af te geven van een geboorte die, vóórdat de NPC ter plaatse bevoegd werd, reeds was geregistreerd. Verder is het zo dat sinds augustus 1995 de NPC geen geboortes meer registreert van vóór 1 september 1979. Voor de registratie van geboortes van vóór die datum kan gebruik worden gemaakt van een brief van de NPC met de aanbeveling een begeleidende, beëdigde verklaring voor het (deelstatelijk) gerechtshof te accepteren. Ook hier geldt dat van geboortes die reeds vóór die datum waren geregistreerd de desbetreffende "Local Government" bevoegd blijft. (...) Wat betreft de antwoorden van mevrouw H. in haar brief van 3 mei 1998, welke u mij met uw brief van 15 mei jl. toezond, gaarne het volgende. Ad 1. Uit het door mevrouw H. gestelde blijkt dat het ontvangstbevestigingsformulier inderdaad in de week van 23/28 februari 1998 aan de heer B. werd overhandigd; (...)vide terzake tevens het gestelde in de derde alinea van deze brief. Voordien werd dit formulier niet ter hand gesteld omdat de informatie gewoonlijk mondeling werd toegelicht. Er wordt thans op toegezien dat indien verdere informatie wordt verlangd, die ook schriftelijk wordt vastgesteld vastgelegd.

Ad 2. Voor zover dit uit het dossier valt na te gaan, werd door de heer Be. in augustus 1997 geen bezoek aan de ambassade gebracht. Op 11 augustus 1997 werd mevrouw wel schriftelijk geadviseerd haar intermediair te vragen zich wederom bij de ambassade te melden met de vragenlijst, de betreffende documenten en andere ondersteunende originele bescheiden. Bij deze brief werd mevrouw nogmaals de vragenlijst toegezonden met het verzoek deze compleet door haar partner te laten invullen aangezien dit tot nu toe niet was gebeurd."

. Mededeling Ministerie van Buitenlandse Zaken Op 10 november 1998 deelde een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken telefonisch mee dat de informatieformulieren over de legalisatieprocedure door de Nederlandse ambassade te Lagos sinds het voorjaar 1997 worden uitgereikt bij een aanvraag tot legalisatie van documenten.

Beoordeling

1. Verzoekster was in 1996 voornemens te gaan trouwen met haar Nigeriaanse partner B. In verband hiermee diende B. een gelegaliseerde geboorteakte en ongetrouwdverklaring

over te leggen. Voor legalisatie van de documenten wendde verzoekster zich schriftelijk verschillende malen vanuit Nederland tot de Nederlandse ambassade te Lagos in Nigeria (verder de ambassade). Een in Nigeria woonachtige oom van B. wendde zich als gemachtigde van B. persoonlijk een aantal malen tot de ambassade.

2. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade onvoldoende/ onduidelijke informatie heeft verschaft, waardoor het verkrijgen van gelegaliseerde documenten is vertraagd. De Minister van Buitenlandse Zaken acht de klacht niet gegrond, omdat zijns inziens de vertraging door (familie van) B. is veroorzaakt.

3. Ten aanzien van documenten uit Nigeria geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd die bij de ambassade in Lagos worden aangeboden (zie **ACHTERGROND**).

4. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid behoort een bestuursorgaan actief informatie te verstrekken over de vereisten en procedures met betrekking tot aanvragen die burgers (willen) indienen.

Dit betekent onder meer dat wanneer een bestuursorgaan in dit verband van een burger verlangt dat deze bepaalde documenten inlevert, wil de aanvraag in behandeling worden genomen, het op een duidelijke wijze aangeeft welke documenten het nodig heeft. Om communicatieproblemen te vermijden, dient het bestuursorgaan dit zo veel mogelijk schriftelijk aan te geven. Communicatieproblemen kunnen zich met name voordoen wanneer sprake is van taal- en/of cultuurverschillen.

5. Verzoekster heeft het volgende gesteld. De oom van B. is in december 1996 naar de Nederlandse ambassade te Lagos gegaan om daar een geboorteakte en een ongehuwdverklaring over te leggen. De ambassade heeft toen het visum van B. geëist, en heeft niet vermeld dat de aangeboden stukken niet voldeden. Vervolgens is de oom van B. in februari 1997 weer naar de ambassade gegaan. Deze keer heeft de oom een aanvraagformulier meegekregen, om dit door B. te laten invullen. De Minister stelt dat het eerste contact in deze zaak is gelegd door de advocaat van B. bij schrijven van 14 maart 1997, waarbij de advocaat een ingevuld aanvraagformulier aan de ambassade heeft gestuurd.

6. Met betrekking tot de vraag of familie van B. in december 1996 documenten heeft overgelegd bij de ambassade staan de meningen van verzoekster en de Minister tegenover elkaar. Tijdens het onderzoek zijn geen omstandigheden gesteld of gebleken op grond waarvan aan één van beide lezingen meer gewicht moet worden toegekend dan aan de andere. Daarom kan niet worden vastgesteld of de oom van B. daadwerkelijk in december 1996 documenten heeft aangeboden.

7. Bij zijn brief van 14 maart 1997 aan de ambassade heeft de advocaat van B. een ingevuld aanvraagformulier gestuurd dat door B. was ondertekend. De handtekening van B. op het formulier was gelegaliseerd door de gemeente Kampen op 24 februari 1997. Aannemelijk is dat de Nederlandse ambassade te Lagos in februari 1997 aan de oom van B. het aanvraagformulier heeft overhandigd, zoals verzoekster stelt. Dit wordt als vaststaand aangenomen, omdat tijdens het onderzoek de Minister heeft gesteld noch

aangetoond dat B. of zijn advocaat het aanvraagformulier op andere wijze had verkregen.

8. Op grond van het bovenstaande kan over de informatieverstrekking door de ambassade en de eventuele vertraging in de behandeling van de aanvraag in de periode vóór 14 maart 1997 geen oordeel worden gegeven.

9. Bij brief van 14 maart 1997 heeft de advocaat van B. meegedeeld onder bijvoeging van een ingevuld aanvraagformulier voor legalisatie - dat de originele stukken "binnenkort" zouden worden aangebo-

den. Bij het aanvraagformulier ontbraken kennelijk de stukken die moesten worden gelegaliseerd. Dit betekent dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende compleet waren om tot beoordeling van de aanvraag te kunnen overgaan. Het is niet onjuist dat de ambassade eerst tot beoordeling van de stukken is overgegaan nadat zij op 19 juni 1997 van de oom van B. de ontbrekende stukken had ontvangen, die nodig waren voor de beoordeling van de aanvraag. De ambassade behoefde - in afwachting van de ontvangst van de toegezegde stukken - in de periode tussen 14 maart en 19 juni 1997 ook geen nadere informatie te verstrekken. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

10. Het aanvraagformulier zoals de advocaat van B. dat op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden, bevat enige informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde (zie C. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken, onder 2.a.). Bij het formulier zijn aan verzoeksters partner of zijn gemachtigde geen informatieformulieren verstrekt. Het aanvraagformulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Tijdens het onderzoek is niet vast komen te staan welke informatie mondeling aan (de oom van) B. is verstrekt.

11. In de week van 23 tot 28 februari 1998 heeft de ambassade aan de oom van B. schriftelijk aangegeven welke documenten van welke autoriteiten dienden te worden overgelegd. Aangezien de ambassade meteen bij de ontvangst van de documenten op 19 juni 1997 van mening was dat B. niet de juiste documenten had ingeleverd, had zij direct al schriftelijk, in haar brief van 25 juni 1997, kunnen aangeven welke documenten dienden te worden verstrekt. Verzoekster heeft in haar brief van 4 juli 1997 gereageerd op de brief van 25 juni 1997 van de ambassade. Zij heeft in deze brief aan de ambassade gevraagd om aan de oom van B. duidelijk aan te geven welke formulieren dienden te worden overgelegd. Hieruit had de ambassade moeten concluderen dat het - ondanks eventuele mondeling verstrekte informatie - voor verzoekster, B. en zijn oom niet duidelijk was welke documenten dienden te worden overhandigd. De ambassade heeft ten onrechte na de ontvangst van de brief van verzoekster van 4 juli 1997 - ter voorkoming van vertraging in de afhandeling van de aanvraag - nagelaten verzoekster, B. of zijn oom schriftelijk de informatie te verstrekken zoals zij die naderhand, in de week van 23 tot 28 februari 1998, wel schriftelijk heeft verstrekt. Hierdoor was het mogelijk dat B. weer documenten heeft overhandigd of laten overhandigen die niet aan de vereisten voor de aanvraag voldeden,

waardoor vertraging in de afhandeling van de aanvraag is ontstaan.

Daarnaast heeft zoals ook de Minister meedeelde het abusievelijk niet voegen van een aanvraagformulier bij de brief van de Nederlandse ambassade te Lagos aan verzoekster van 11 augustus 1997 verdere vertraging veroorzaakt in de aanvraagprocedure. In zoverre is de onderzochte gedraging in de periode van 19 juni 1997 tot 7 november 1997, de datum waarop verzoekster zich tot de Nationale ombudsman richtte, niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond wat betreft de periode van 14 maart 1997 tot 19 juni 1997 en gegrond wat betreft de periode van 19 juni 1997 tot 7 november 1997. Over de periode voorafgaand aan 14 maart 1997 kan geen oordeel worden gegeven. De Nationale ombudsman, mr. dr. M. Oosting

Alternatief 2 B&C van PN: versie 29-12-1998 CONCEPT BEOORDELING EN CONCLUSIE

Beoordeling

1. Verzoekster was in 1996 voornemens te gaan trouwen met haar Nigeriaanse partner B. In verband hiermee diende B. een gelegaliseerde geboorteakte en ongehuwdverklaring te overleggen. Voor legalisatie van de documenten wendde verzoekster zich schriftelijk verschillende malen vanuit Nederland tot de Nederlandse ambassade te Lagos in Nigeria (verder de ambassade). Een in Nigeria woonachtige oom van B. wendde zich als gemachtigde van B. persoonlijk een aantal malen tot de ambassade.
2. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade onvoldoende/ onduidelijke informatie heeft verschaft, waardoor het verkrijgen van gelegaliseerde documenten is vertraagd. De Minister van Buitenlandse Zaken acht de klacht niet gegrond, omdat zijns inziens de vertraging door (familie van) B. is veroorzaakt.
3. Ten aanzien van documenten uit Nigeria geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd, die bij de ambassade in Lagos worden aangeboden (zie **ACHTERGROND**).
4. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid dient een bestuursorgaan actieve informatie te verstrekken over de vereisten en procedures met betrekking tot aanvragen die burgers (willen) indienen. Dit betekent onder meer dat wanneer een bestuursorgaan van een burger verlangt dat deze bepaalde documenten inlevert, wil de aanvraag in behandeling worden genomen, zij aangeeft welke documenten zij nodig heeft. Om

communicatieproblemen te vermijden verdient het de voorkeur dat het bestuursorgaan dit schriftelijk aangeeft. Communicatieproblemen kunnen zich met name voordoen wanneer sprake is van taal- en/of cultuurverschillen.

5. Verzoekster heeft het volgende gesteld. De oom van B. is in december 1996 naar de Nederlandse ambassade te Lagos gegaan om daar een geboorteakte en een ongehuwdverklaring over te leggen. De ambassade heeft toen het visum van B. geëist, en heeft niet vermeld dat de aangeboden stukken niet voldeden. Vervolgens is de oom van B. in februari 1997 weer naar de ambassade gegaan. Deze keer heeft de oom een aanvraagformulier meegekregen, om dit door B. te laten invullen. De Minister stelt dat het eerste contact in deze zaak is gelegd door de advocaat van B. bij schrijven van 14 maart 1997, waarbij de advocaat een ingevuld aanvraagformulier aan de ambassade heeft gestuurd.

6. Met betrekking tot de vraag of familie van B. in december 1996 documenten heeft overgelegd bij de ambassade staan de meningen van verzoekster en de Minister tegenover elkaar, terwijl tijdens het onderzoek geen omstandigheden zijn gesteld of gebleken op grond waarvan aan één van beide lezingen meer gewicht moet worden toegekend dan aan de andere. Niet kan worden vastgesteld of de oom van B. daadwerkelijk in december 1996 documenten heeft aangeboden.

7. Bij brief van 14 maart 1997 heeft de advocaat van B. meegedeeld - onder bijvoeging van een ingevuld aanvraagformulier voor legalisatie - dat de originele stukken "binnenkort" zouden worden aangeboden. Bij het aanvraagformulier ontbraken kennelijk de stukken die moesten worden gelegaliseerd. Dit betekent dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende compleet waren om tot beoordeling van de aanvraag te kunnen overgaan. Het is niet onjuist dat de ambassade eerst tot beoordeling van de stukken is overgegaan, nadat zij op 19 juni 1997 van de oom van B. de ontbrekende stukken had ontvangen die benodigd waren voor de beoordeling van de aanvraag. De ambassade behoefde - in afwachting van de ontvangst van de toegezegde stukken - in de periode tussen 14 maart en 19 juni 1997 ook geen nadere informatie te verstrekken.

8. Het aanvraagformulier dat de advocaat van B. op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden bevat enige informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde (zie Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken, onder 2.a.). Bij het formulier zijn aan verzoeksters partner of zijn gemachtigde geen informatieformulieren verstrekt. Het aanvraagformulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Tijdens het onderzoek is niet vast komen te staan welke informatie mondeling aan (de oom van) B. is verstrekt.

9. Uit het voorgaande volgt dat niet is komen vast te staan welke informatie de ambassade aan verzoekster, B. of zijn oom heeft verstrekt. Op grond hiervan kan geen oordeel worden gegeven over de onderzochte gedraging. Tenslotte kan worden opgemerkt dat zoals ook de Minister meedeelde het abusievelijk niet voegen van een aanvraagformulier bij de brief aan verzoekster van 11 augustus 1997 van de Nederlandse ambassade te Lagos,

vertraging heeft veroorzaakt in de aanvraagprocedure. Het is niet juist dat de ambassade deze vertragingen heeft veroorzaakt.

Conclusie

Over de klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, wordt geen oordeel gegeven. De Nationale ombudsman, mr. dr. M. Oosting
OPNEMEN IN HET JURISPRUDENTIESYSTEEM: JA Signaleren t.b.v. Voorlichting: JA

Secr: let op, wat hierna komt hoort niet meer bij de nagekeken versies van het B&C.

CCONCEPT BEOORDELING EN CONCLUSIE

Beoordeling

1. Verzoekster was in 1996 voornemens te gaan trouwen met haar Nigeriaanse partner B. In verband hiermee diende B. een gelegaliseerde geboorteakte en ongehuwdverklaring te overleggen. Voor legalisatie van de documenten wendde verzoekster zich schriftelijk (familie van) B. zich verschillende malen vanuit Nederland tot de Nederlandse ambassade te Lagos in Nigeria (verder de ambassade). Een in Nigeria woonachtige oom van B. wendde zich als gemachtigde van B. persoonlijk een aantal malen tot de ambassade.
2. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade onvoldoende/ onduidelijke informatie heeft verschaft, waardoor het verkrijgen van gelegaliseerde documenten is vertraagd. De Minister van Buitenlandse Zaken achtte de klacht niet gegrond, omdat zijns inziens de vertraging door (familie van) B. is veroorzaakt.
3. 2. De overheid dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat documenten en de daarin opgenomen gegevens, die worden gebruikt in procedures ter verkrijging door een vreemdeling van een titel tot verblijf in Nederland, en die mede aan de hand van de door de vreemdeling verstrekte gegevens worden opgenomen in de door haar beheerde (openbare) registers, juist zijn. Hiertoe maakt de overheid bij documenten die uit het buitenland afkomstig zijn onder meer gebruik van het middel van legalisatie en van verificatie (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Ten aanzien van documenten uit Nigeria geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd, die bij de ambassade in Lagos worden aangeboden (zie **ACHTERGROND**, onder 2.).
3. Over de vraag of een beslissing op een legalisatie- of verificatieaanvraag een besluit is in de zin van artikel 1:3, tweede lid Awb wordt momenteel in de rechtspraak verschillend geoordeeld (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). De termijn voor legalisatie van een document is niet in of bij wet geregeld (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Dit betekent dat, voor zover

de beslissing op een legalisatie- of verificatieverzoek moet worden aangemerkt als een beschikking, een ambassade bij de behandeling van een legalisatieaanvraag moet voldoen aan de ter zake geldende bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)(zie **ACHTERGROND**, onder 4.). Voor zover de bewuste beslissing niet zou (moeten) worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om de hier van toepassing zijnde Awb-bepalingen in dezen van overeenkomstige toepassing te achten.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken kan op grond van artikel 4:4 Awb een formulier vaststellen voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens. De Awb noemt in artikel 4:13 en 4:14 Awb

de termijn waarbinnen dient te worden beslist op een aanvraag. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 4.) kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. De opschortingstermijn vangt aan met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen en eindigt op de dag waarop de aanvraag is aangevuld of na het verstrijken van de gestelde termijn om de aanvraag aan te vullen. De vertraging in de beslistermijn die hierbij ontstaat, is in beginsel niet aan het bestuursorgaan toe te rekenen. De vertraging is wel aan het bestuursorgaan toe te rekenen indien de aanvrager of zijn gemachtigde gegevens en bescheiden verstrekt, die onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, als gevolg van het feit dat het bestuursorgaan onvoldoende, onduidelijke of onjuiste informatie heeft verschaft aan de aanvrager of zijn gemachtigde, terwijl die informatie noodzakelijk is voor het afdoen van of het behandelen van een aanvraag.

4.5. Uit een het oogpunt van zorgvuldigheid dient een bestuursorgaan actief informatie te verstrekken over de vereisten en procedures met betrekking tot aanvragen die burgers (willen) indienen. Dit betekent onder meer dat wanneer een bestuursorgaan van een burger verlangt dat deze bepaalde documenten inlevert wil de aanvraag in behandeling worden genomen, zij aangeeft welke documenten zij nodig heeft. Om communicatieproblemen te vermijden verdient het de voorkeur dat het bestuursorgaan dit schriftelijk aangeeft. Communicatieproblemen kunnen zich met name voordoen wanneer sprake is van taal- en/of cultuurverschillen en de communicatie tussen een in Nederland verblijvende aanvrager en een ambassade in het buitenland via een gemachtigde plaatsvindt. Zij dient ervoor te zorgen dat de benodigde informatie op een zodanig tijdstip wordt gegeven dat daardoor de (behandeling van de) aanvraag niet onnodig wordt vertraagd. In beginsel kan informatie zowel mondeling als schriftelijk worden verstrekt. Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan een bestuursorgaan ten allen tijde (ook) schriftelijk informatie dient te verstrekken.

6. Uit de standpunten van de Minister van Buitenlandse Zaken en verzoekster en de door de Minister overlegde formulieren voor het aanvragen van legalisatie of verificatie van documenten volgt dat het niet ongebruikelijk is dat een in Nederland verblijvende vreemdeling een gemachtigde heeft in het land van herkomst om zijn belangen te behartigen in dat land bij het verkrijgen van legalisatie of verificatie van documenten. In dat

geval verloopt (een deel van) de communicatie met de aanvrager via zijn gemachtigde in het land van herkomst. Communicatie tussen de ambassade en de gemachtigde vindt veelal in de Engelse taal plaats, zoals ook in dit geval in ieder geval ten aanzien van de schriftelijke informatie. Taalproblemen en cultuurverschillen kunnen in dit soort gevallen aanleiding zijn tot het ontstaan van communicatieproblemen. Schriftelijke vastlegging van de informatie die noodzakelijk is voor het doen van of de behandeling van een aanvraag, kan het ontstaan van communicatieproblemen beperken. Om die reden dient een ambassade de informatie, die noodzakelijk is voor het doen van een aanvraag tot legalisatie of verificatie van documenten op de behandeling daarvan, op schrift aan de gemachtigde of de aanvrager te doen toekomen.

7. Uit de informatie die de Minister van Buitenlandse Zaken heeft verstrekt, komt naar voren dat in Nigeria onder meer als gevolg van een wetwijziging - verschillende geboortebewijzen en ongehuwdverklaringen kunnen worden verkregen en in omloop zijn. Dit blijkt ook uit de verschillende documenten die B. heeft overgelegd aan de Nederlandse ambassade te Lagos. In deze situatie dient de ambassade of het Ministerie van Buitenlandse Zaken (potentiële) aanvragers zo nauwkeurig mogelijk aan te geven welke documenten of informatie in verband met een aanvraag tot legalisatie of verificatie dient te worden overgelegd.

58. Verzoekster heeft het volgende gesteld. De oomfamilie van B. is in december 1996 naar de Nederlandse ambassade te Lagos gegaan om daar een geboorteakte en een ongehuwdverklaring over te leggen. De ambassade heeft toen heteen visum van B. geëist, en de ambassade heeft niet vermeld dat de aangeboden stukken niet voldeden. Vervolgens is de oomfamilie van B. in februari 1997 weer naar de ambassade gegaan. Deze keer heeft de familie een aanvraagformulier meegekregen, om dit door B. te laten invullen. De Minister stelt dat het eerste contact in deze zaak is gelegd door de advocaat van B. bij schrijven van 14 maart 1997, waarbij de advocaat een ingevuld aanvraagformulier aan de ambassade heeft gestuurd.

69. Met betrekking tot de vraag of familie van B. in december 1996 documenten heeft overgelegd bij de ambassade staan de meningen van verzoekster en de Minister tegenover elkaar, terwijl tijdens het onderzoek geen omstandigheden zijn gesteld of gebleken op grond waarvan aan één van beide lezingen meer gewicht moet worden toegekend dan aan de andere. Nu niet kan worden vastgesteld of de oom familie vavan B. daadwerkelijk in december 1996 documenten heeft aangeboden. Daarom, kan de Nationale ombudsman geen oordeel geven over de eventuele vertraging in de behandeling van de aanvraag in informatie diede periode voor 14 maart 1997 geen oordeel worden gegeven. toen eventueel is verstrekt en over de eventuele vertraging in de behandeling van de aanvraag die door het (niet) verstrekken van informatie op dat moment is opgetreden.

7. 10. Bij zijn brief van 14 maart 1997 aan de ambassade heeft de advocaat van B. een ingevuld aanvraagformulier gestuurd dat door B. was ondertekend. De handtekening van B. op het formulier was gelegaliseerd door de gemeente Kampen op 24 februari 1997.

Aannemelijk is dat de Nederlandse ambassade te Lagos in februari 1997 aan de oomfamilie van B. het aanvraagformulier heeft overhandigd, zoals verzoekster stelt. Dit wordt als vaststaand aangenomen, omdat tijdens het onderzoek de Minister heeft gesteld noch aangetoond dat B. of zijn advocaat op andere wijze het aanvraagformulier had verkregen. 8

11. Bij brief van 14 maart 1997 heeft de advocaat van B. meegedeeld onder bijvoeging van een ingevuld aanvraagformulier voor legalisatie - dat de originele stukken "binnenkort" zouden worden aangeboden. Bij het aanvraagformulier ontbraken kennelijk de stukken die moesten worden gelegaliseerd. Dit betekent dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende compleet waren om tot beoordeling van de aanvraag te kunnen overgaan. Het is dan ook niet onjuist dat de ambassade eerst tot beoordeling van de stukken is overgegaan nadat zij, op 19 juni 1997, van de oom van B. de ontbrekende stukken heeft ontvangen die benodigd waren voor de beoordeling van de aanvraag. In zoverre is de onderzochte gedraging in de periode van 14 maart 1997 tot 19 juni 1997 behoorlijk. 9Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 Awb mocht de ambassade in dit geval de termijn voor het geven van een beschikking opschorten (zie onder 4.). Hiertoe had de ambassade wel eerst verzoekster of haar gemachtigde dienen uit te nodigen de toegezegde aanvulling over te leggen binnen een door de ambassade gestelde termijn. Het belang hiervan is er in gelegen dat verzoekster ervan op de hoogte was wat nog diende te worden overgelegd en gedurende welke termijn de behandeling van de aanvraag was opgeschort. Op grond van het hiervoor gestelde onder 6. diende deze uitnodiging schriftelijk te gebeuren. Het is niet juist dat zij dit niet heeft gedaan.

1. 2. Het aanvraagformulier dat de advocaat van B. op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden bevat onder "Note" informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde. Bij het formulier zijn aan verzoeksters partner of zijn gemachtigde geen informatieformulieren verstrekt. Het aanvraagformulier bevat geen gegevens over de Nigeriaanse wetgeving met betrekking tot de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Ook bevat dit formulier geen gegevens over (de betalingswijze van) de verschuldigde leges. De ambassade had de genoemde gegevens aan B. dienen te verstrekken. Gezien de uitleg die de Minister heeft gegeven over de Nigeriaanse wetgeving, was er voldoende informatie beschikbaar om verzoeksters partner of zijn gemachtigde aan te geven van welke (soort) autoriteit geboortekten en ongehuwdverklaringen afkomstig dienden te zijn om in aanmerking te komen voor legalisatie. Gezien het gestelde onder 5. tot en met 7. dient de ambassade deze informatie op schrift aan aanvragers te verstrekken. Het is niet juist dat deze informatie niet schriftelijk bij het aanvraagformulier aan B. of zijn gemachtigde is verstrekt.

103. Pas in de week van Op 23 tot 28 februari 1998 heeft de ambassade aan de oom gemachtigde van B. wel schriftelijk aangegeven welke documenten van welke autoriteiten dienden te worden overgelegd. Aangezien de ambassade meteen bij ontvangst van de documenten op 19 juni 1997 van mening was dat B. niet de juiste documenten had

ingeleverd, had de ambassade meteen in haar brief van Deze informatie had de ambassade ook al kunnen verstrekken op 19 25 juni 1997 kunnen aangeven welke documenten dienden te worden verstrekt. Het is niet juist dat de ambassade dit niet heeft gedaan. - nadat verzoekster bij brief van 4 juli 1997 de ambassade had gevraagd de gemachtigde van B. duidelijk aan te geven welke formulieren dienden te worden overgelegd De reden die de ambassade hiervoor heeft gegeven, te weten dat vóór februari 1998 de informatie mondeling werd verstrekt vormt hiervoor onvoldoende rechtvaardiging, omdat niets de ambassade in de weg had gestaan om aan te geven welke documenten werden vereist. Dit klemt temeer omdat verzoekster in haar brief van 4 juli 1997, waarin zij reageerde op de brief van 25 juni 1997, de ambassade had gevraagd om aan de oom van B. duidelijk aan te geven welke formulieren dienden te worden overgelegd. Hiermee heeft de ambassade niet voortvarend gehandeld. In zoverre is de onderzochte gedraging in de periode van 19 juni 1997 tot 7 november 1998, de datum waarop verzoekster zich tot de Nationale ombudsman richtte, niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk niet gegrond. Over de periode tot 14 maart 1997 kan geen oordeel worden gegeven. De Nationale ombudsman, mr. dr. M. Oosting
OPNEMEN IN HET JURISPRUDENTIESYSTEEM: JA Signaleren t.b.v. Voorlichting: JA
legd - toen de gemachtigde van B. niet de juiste formulieren overlegde. In

het dossier is toen aangetekend: "Weggestuurd valse documenten.", zonder dat de ambassade schriftelijk duidelijk had aangegeven welke documenten van welke autoriteiten dienden te worden overgelegd. Ook in de contacten met verzoekster en Be. in de periode gelegen tussen 19 juni 1997 en 23 februari 1998 heeft de ambassade dit niet gedaan. Het voorgaande heeft geleid tot vertraging van de aanvraagprocedure. Gezien het gestelde onder 4. is dit niet juist.

14. In het formulier dat op 23 februari 1998 aan de gemachtigde van B. is verstrekt en waarin wordt aangegeven welke aanvullende gegevens of stukken dienden te worden overgelegd, wordt onder meer gevraagd om meer authentiek bewijs van de aanvrager over te leggen. Deze vraag is zodanig ruim geformuleerd dat het niet duidelijk is wat dient te worden overgelegd. In deze situatie kan dit leiden tot het overleggen van andere gegevens dan wordt bedoeld. Dit kan leiden tot vertraging in de procedure, die in dit soort gevallen moet worden toegerekend aan de ambassade. Het is niet juist dat onvoldoende duidelijk is aangegeven wat ter aanvulling dient te worden overgelegd.

15. De ambassade heeft verzoeker op 11 augustus 1997 verzocht een nieuw aanvraagformulier in te vullen. Daarbij diende weer de handtekening van B. te worden gelegaliseerd in Nederland. Dit formulier bevatte grotendeels dezelfde vragen als het

formulier dat op 19 juni 1997 was overgelegd. Het is niet begrijpelijk dat de ambassade niet steeds de aanvullende gegevens aan B. heeft gevraagd. Het geheel opnieuw invullen van het aanvraagformulier en de legalisatie van de handtekening veroorzaakten onnodige vertraging. Daarnaast heeft zoals ook de Minister meedeelde het abusievelijk niet voegen van een aanvraagformulier bij de brief aan verzoekster van 11 augustus 1997 van de Nederlandse ambassade te Lagos, verdere vertraging veroorzaakt in de aanvraagprocedure. Het is niet juist dat de ambassade deze vertragingen heeft veroorzaakt.

16. Met instemming neemt de Nationale ombudsman kennis van het feit dat inmiddels de Nederlandse ambassade te Lagos aanvragers of hun gemachtigden schriftelijk informeert welke documenten nog dienen te worden overgelegd - indien de aanvraag moet worden aangevuld - onder vermelding van de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren. Ook neemt de Nationale ombudsman met instemming kennis van het feit dat er toelichtingsformulieren bij het aanvraagformulier worden verstrekt.

17. Met betrekking tot de verstrekte formulieren wordt het volgende opgemerkt.

In het aanvraagformulier wordt verschillende malen om bewijs gevraagd; bijvoorbeeld omtrent de huwelijkse staat. Niet wordt vermeld waaruit dit bewijs kan of moet bestaan. Ook de toelichtingsformulieren geven hierover geen duidelijkheid. Gezien het feit dat het hier om een probleemland met betrekking tot documenten gaat en gezien het gestelde onder 7. kan er onduidelijkheid ontstaan over de vraag welk bewijsstuk dient te worden overgelegd. Het is aan te bevelen duidelijk aan te geven in het aanvraagformulier of in de toelichtingsformulieren welke bewijsstukken dienen te worden overgelegd, tenzij in redelijkheid geen twijfel kan bestaan over wat dient te worden overgelegd. In de toelichtingsformulieren staat niets vermeld over het feit dat in Nigeria verschillende geboortebewijzen kunnen worden verkregen. Ook is niet vermeld welke documenten ter legalisatie moeten worden overgelegd, is geen informatie opgenomen over de hoogte en betalingswijze van de leges en is niet vermeld dat de behandeltermijn van de aanvraag wordt opgeschort. Op grond van het gestelde onder 5. had de ambassade deze informatie in de toelichtingsformulieren bij de aanvraag of in het aanvraagformulier dienen op te nemen. Bovenstaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding om in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond. **AANBEVELING** De Minister van Buitenlandse Zaken wordt in overweging gegeven om in het formulier van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria) voor aanvraag van legalisatie of verificatie van documenten, of in de daarbij horende toelichting, voldoende duidelijke informatie te verstrekken met inachtneming van de beoordeling in dit rapport onder 12, 14 en 17. De Nationale ombudsman, mr. dr. M.

Oosting OPNEMEN IN HET JURISPRUDENTIESYSTEEM: JA Signaleren t.b.v.

Voorlichting: JA

Secr: let op, wat hierna komt hoort niet meer bij het B en C.

12. Het aanvraagformulier dat de advocaat van B. op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden en waarop is aangetekend dat de handtekening van B. op dat formulier op 24 februari 1997 is gelegaliseerd door de gemeente Kampen (zie Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken onder 2 a.), bevat onder "Note" informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde. Uit de legalisatie van de handtekening van B. blijkt dat dit aanvraagformulier voor 24 februari 1997 is afgegeven aan B. of zijn gemachtigde. De "Note" in dit aanvraagformulier is niet opgenomen in het tweede aanvraagformulier (zie Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken onder 2 g.). De gegevens die in deze "Note" zijn opgenomen, zijn wel vermeld in het informatieformulier "General information about the verification procedure" (zie Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken onder 2 f.), dat zoals een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft meegedeeld - sinds het voorjaar 1997 wordt uitgereikt. Het voorgaande maakt aannemelijk dat verzoekster, B. of de gemachtigde van B. voor 24 februari 1997 het eerste aanvraagformulier heeft ontvangen zonder dat daarbij informatieformulieren zijn verstrekt. De Nationale ombudsman gaat verder hiervan uit. Het eerste aanvraagformulier bevat geen gegevens met betrekking tot de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Ook bevat dit formulier geen gegevens over (de betalingswijze van) de verschuldigde leges. De ambassade had de genoemde gegevens aan B. dienen te verstrekken. Gezien de uitleg die de Minister heeft gegeven over de Nigeriaanse wetgeving, was er voldoende informatie beschikbaar om verzoeksters partner of zijn gemachtigde aan te geven van welke (soort) autoriteit geboorteakten en ongehuwdverklaringen afkomstig dienden te zijn om in aanmerking te komen voor legalisatie. Gezien het gestelde onder 5. tot en met 7. dient de ambassade deze informatie op schrift aan aanvragers te verstrekken. Het is niet juist dat deze informatie niet schriftelijk bij het aanvraagformulier aan B. of zijn gemachtigde is verstrekt.

2. De overheid dient er zoveel mogelijk voor te zorgen dat documenten en de daarin opgenomen gegevens, die worden gebruikt in procedures ter verkrijging door een vreemdeling van een titel tot verblijf in Nederland, en die mede aan de hand van de door de vreemdeling verstrekte gegevens worden opgenomen in de door haar beheerde (openbare) registers, juist zijn. Hiertoe maakt de overheid bij documenten die uit het buitenland afkomstig zijn onder meer gebruik van het middel van legalisatie en van verificatie (zie **ACHTERGROND**,

3. Over de vraag of een beslissing op een legalisatie- of verificatieaanvraag een besluit is in de zin van artikel 1:3, tweede lid Awb wordt momenteel in de rechtspraak verschillend geoordeeld (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). De termijn voor legalisatie van een document is niet in of bij wet geregeld (zie **ACHTERGROND**, onder 1.). Dit betekent dat, voor zover

de beslissing op een legalisatie- of verificatieverzoek moet worden aangemerkt als een beschikking, een ambassade bij de behandeling van een legalisatieaanvraag moet voldoen aan de ter zake geldende bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)(zie **ACHTERGROND**, onder 4.). Voor zover de bewuste beslissing niet zou (moeten) worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om de hier van toepassing zijnde Awb-bepalingen in dezen van overeenkomstige toepassing te achten.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken kan op grond van artikel 4:4 Awb een formulier vaststellen voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens. De Awb noemt in artikel 4:13 en 4:14 Awb

de termijn waarbinnen dient te worden beslist op een aanvraag. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 4.) kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. De opschortingstermijn vangt aan met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen en eindigt op de dag waarop de aanvraag is aangevuld of na het verstrijken van de gestelde termijn om de aanvraag aan te vullen. De vertraging in de beslistermijn die hierbij ontstaat, is in beginsel niet aan het bestuursorgaan toe te rekenen. De vertraging is wel aan het bestuursorgaan toe te rekenen indien de aanvrager of zijn gemachtigde gegevens en bescheiden verstrekt, die onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, als gevolg van het feit dat het bestuursorgaan onvoldoende, onduidelijke of onjuiste informatie heeft verschaft aan de aanvrager of zijn gemachtigde, terwijl die informatie noodzakelijk is voor het afdoen van of het behandelen van een aanvraag.

5. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid dient een bestuursorgaan actief informatie te verstrekken over vereisten en procedures met betrekking tot aanvragen die burgers (willen) indienen. Zij dient ervoor te zorgen dat de benodigde informatie op een zodanig tijdstip wordt gegeven dat daardoor de (behandeling van de) aanvraag niet onnodig wordt vertraagd. In beginsel kan informatie zowel mondeling als schriftelijk worden verstrekt. Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan een bestuursorgaan ten allen tijde (ook) schriftelijk informatie dient te verstrekken.

6. Uit de standpunten van de Minister van Buitenlandse Zaken en verzoekster en de door de Minister overlegde formulieren voor het aanvragen van legalisatie of verificatie van documenten volgt dat het niet ongebruikelijk is dat een in Nederland verblijvende vreemdeling een gemachtigde heeft in het land van herkomst om zijn belangen te behartigen in dat land bij het verkrijgen van legalisatie of verificatie van documenten. In dat geval verloopt (een deel van) de communicatie met de aanvrager via zijn gemachtigde in het land van herkomst. Communicatie tussen de ambassade en de gemachtigde vindt veelal in de Engelse taal plaats, zoals ook in dit geval in ieder geval ten aanzien van de schriftelijke informatie. Taalproblemen en cultuurverschillen kunnen in dit soort gevallen aanleiding zijn tot het ontstaan van communicatieproblemen. Schriftelijke vastlegging van de informatie die noodzakelijk is voor het doen van of de behandeling van een aanvraag, kan het ontstaan van communicatieproblemen beperken. Om die reden dient een

ambassade de informatie, die noodzakelijk is voor het doen van een aanvraag tot legalisatie of verificatie van documenten op de behandeling daarvan, op schrift aan de gemachtigde of de aanvrager te doen toekomen.

7. Uit de informatie die de Minister van Buitenlandse Zaken heeft verstrekt, komt naar voren dat in Nigeria onder meer als gevolg van een wetswijziging - verschillende geboortebewijzen en ongehuwdverklaringen kunnen worden verkregen en in omloop zijn. Dit blijkt ook uit de verschillende documenten die B. heeft overgelegd aan de Nederlandse ambassade te Lagos. In deze situatie dient de ambassade of het Ministerie van Buitenlandse Zaken (potentiële) aanvragers zo nauwkeurig mogelijk aan te geven welke documenten of informatie in verband met een aanvraag tot legalisatie of verificatie dient te worden overgelegd.

8. Verzoekster heeft het volgende gesteld. Familie van B. is in december 1996 naar de Nederlandse ambassade te Lagos gegaan om daar een geboorteakte en een ongehuwdverklaring over te leggen. De ambassade heeft toen een visum van B. geëist en de ambassade heeft niet vermeld dat de aangeboden stukken niet voldeden. Vervolgens is de familie in februari 1997 weer naar de ambassade gegaan. Deze keer heeft de familie een aanvraagformulier meegekregen om door B. te laten invullen. De Minister stelt dat het eerste contact in deze zaak is gelegd door de advocaat van B. bij schrijven van 14 maart 1997, waarbij de advocaat een ingevuld aanvraagformulier aan de ambassade heeft gestuurd.

9. Met betrekking tot de vraag of familie van B. in december 1996 documenten heeft overgelegd bij de ambassade staan de meningen van verzoekster en de Minister tegenover elkaar, terwijl tijdens het onderzoek geen omstandigheden zijn gesteld of gebleken op grond waarvan aan één van beide lezingen meer gewicht moet worden toegekend. Nu niet kan worden vastgesteld of de familie van B. daadwerkelijk in december 1996 documenten heeft aangeboden, kan de Nationale ombudsman geen oordeel geven over de informatie die toen eventueel is verstrekt en over de eventuele vertraging in de behandeling van de aanvraag die door het (niet) verstrekken van informatie op dat moment is opgetreden.

10. Bij zijn brief van 14 maart 1997 aan de ambassade heeft de advocaat van B. een ingevuld aanvraagformulier gestuurd dat door B. was ondertekend. De handtekening van B. op het formulier was gelegaliseerd door de gemeente Kampen op 24 februari 1997. Aannemelijk is dat de Nederlandse ambassade te Lagos in februari 1997 de familie van B. het aanvraagformulier heeft overhandigd, zoals verzoekster stelt. Dit wordt als vaststaand aangenomen, omdat tijdens het onderzoek de Minister heeft gesteld noch aangetoond dat B. of zijn advocaat op andere wijze het aanvraagformulier had verkregen.

11. Bij brief van 14 maart 1997 heeft de advocaat van B. meegedeeld onder bijvoeging van een ingevuld aanvraagformulier voor legalisatie - dat de originele stukken "binnenkort" zouden worden aangeboden. Bij het aanvraagformulier ontbraken kennelijk de stukken die moesten worden gelegaliseerd. Dit betekent dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens

en bescheiden onvoldoende compleet waren om tot beoordeling van de aanvraag te kunnen overgaan. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 Awb mocht de ambassade in dit geval de termijn voor het geven van een beschikking opschorten (zie onder 4.). Hiertoe had de ambassade wel eerst verzoekster of haar gemachtigde dienen uit te nodigen de toegezegde aanvulling over te leggen binnen een door de ambassade gestelde termijn. Het belang hiervan is er in gelegen dat verzoekster ervan op de hoogte was wat nog diende te worden overgelegd en gedurende welke termijn de behandeling van de aanvraag was opgeschort. Op grond van het hiervoor gestelde onder 6. diende deze uitnodiging schriftelijk te gebeuren. Het is niet juist dat zij dit niet heeft gedaan.

12. Het aanvraagformulier dat de advocaat van B. op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden bevat onder "Note" informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde. Bij het formulier zijn aan verzoeksters partner of zijn gemachtigde geen informatieformulieren verstrekt. Het aanvraagformulier bevat geen gegevens over de Nigeriaanse wetgeving met betrekking tot de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Ook bevat dit formulier geen gegevens over (de betalingswijze van) de verschuldigde leges. De ambassade had de genoemde gegevens aan B. dienen te verstrekken. Gezien de uitleg die de Minister heeft gegeven over de Nigeriaanse wetgeving, was er voldoende informatie beschikbaar om verzoeksters partner of zijn gemachtigde aan te geven van welke (soort) autoriteit geboorteakten en ongehuwdverklaringen afkomstig dienden te zijn om in aanmerking te komen voor legalisatie. Gezien het gestelde onder 5. tot en met 7. dient de ambassade deze informatie op schrift aan aanvragers te verstrekken. Het is niet juist dat deze informatie niet schriftelijk bij het aanvraagformulier aan B. of zijn gemachtigde is verstrekt.

13. Op 23 februari 1998 heeft de ambassade de gemachtigde van B. wel schriftelijk aangegeven welke documenten van welke autoriteiten dienden te worden overgelegd. Deze informatie had de ambassade ook al kunnen verstrekken op 19 juni 1997 - nadat verzoekster bij brief van 4 juli 1997 de ambassade had gevraagd de gemachtigde van B. duidelijk aan te geven welke formulieren dienden te worden overgelegd toen de gemachtigde van B. niet de juiste formulieren overlegde. In

het dossier is toen aangetekend: "Weggestuurd valse documenten.", zonder dat de ambassade schriftelijk duidelijk had aangegeven welke documenten van welke autoriteiten dienden te worden overgelegd. Ook in de contacten met verzoekster en Be. in de periode gelegen tussen 19 juni 1997 en 23 februari 1998 heeft de ambassade dit niet gedaan. Het voorgaande heeft geleid tot vertraging van de aanvraagprocedure. Gezien het gestelde onder 4. is dit niet juist.

14. In het formulier dat op 23 februari 1998 aan de gemachtigde van B. is verstrekt en waarin wordt aangegeven welke aanvullende gegevens of stukken dienden te worden overgelegd, wordt onder meer gevraagd om meer authentiek bewijs van de aanvrager over te leggen. Deze vraag is zodanig ruim geformuleerd dat het niet duidelijk is wat dient te worden overgelegd. In deze situatie kan dit leiden tot het overleggen van andere gegevens

dan wordt bedoeld. Dit kan leiden tot vertraging in de procedure, die in dit soort gevallen moet worden toegerekend aan de ambassade. Het is niet juist dat onvoldoende duidelijk is aangegeven wat ter aanvulling dient te worden overgelegd.

15. De ambassade heeft verzoeker op 11 augustus 1997 verzocht een nieuw aanvraagformulier in te vullen. Daarbij diende weer de handtekening van B. te worden gelegaliseerd in Nederland. Dit formulier bevatte grotendeels dezelfde vragen als het formulier dat op 19 juni 1997 was overgelegd. Het is niet begrijpelijk dat de ambassade niet steeds de aanvullende gegevens aan B. heeft gevraagd. Het geheel opnieuw invullen van het aanvraagformulier en de legalisatie van de handtekening veroorzaakten onnodige vertraging. Daarnaast heeft zoals ook de Minister meedeelde het abusievelijk niet voegen van een aanvraagformulier bij de brief aan verzoekster van 11 augustus 1997 van de Nederlandse ambassade te Lagos, verdere vertraging veroorzaakt in de aanvraagprocedure. Het is niet juist dat de ambassade deze vertragingen heeft veroorzaakt.

16. Met instemming neemt de Nationale ombudsman kennis van het feit dat inmiddels de Nederlandse ambassade te Lagos aanvragers of hun gemachtigden schriftelijk informeert welke documenten nog dienen te worden overgelegd - indien de aanvraag moet worden aangevuld - onder vermelding van de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren. Ook neemt de Nationale ombudsman met instemming kennis van het feit dat er toelichtingsformulieren bij het aanvraagformulier worden verstrekt.

17. Met betrekking tot de verstrekte formulieren wordt het volgende opgemerkt.

In het aanvraagformulier wordt verschillende malen om bewijs gevraagd; bijvoorbeeld omtrent de huwelijkse staat. Niet wordt vermeld waaruit dit bewijs kan of moet bestaan. Ook de toelichtingsformulieren geven hierover geen duidelijkheid. Gezien het feit dat het hier om een probleemland met betrekking tot documenten gaat en gezien het gestelde onder 7. kan er onduidelijkheid ontstaan over de vraag welk bewijsstuk dient te worden overgelegd. Het is aan te bevelen duidelijk aan te geven in het aanvraagformulier of in de toelichtingsformulieren welke bewijsstukken dienen te worden overgelegd, tenzij in redelijkheid geen twijfel kan bestaan over wat dient te worden overgelegd. In de toelichtingsformulieren staat niets vermeld over het feit dat in Nigeria verschillende geboortebewijzen kunnen worden verkregen. Ook is niet vermeld welke documenten ter legalisatie moeten worden overgelegd, is geen informatie opgenomen over de hoogte en betalingswijze van de leges en is niet vermeld dat de behandeltermijn van de aanvraag wordt opgeschort. Op grond van het gestelde onder 5. had de ambassade deze informatie in de toelichtingsformulieren bij de aanvraag of in het aanvraagformulier dienen op te nemen. Bovenstaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding om in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond. **AANBEVELING** De Minister van Buitenlandse Zaken wordt in overweging gegeven om in het formulier van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria) voor aanvraag van legalisatie of verificatie van documenten, of in de daarbij horende toelichting, voldoende duidelijke informatie te verstrekken met inachtneming van de beoordeling in dit rapport onder 12, 14 en 17. De Nationale ombudsman, mr. dr. M. Oosting OPNEMEN IN HET JURISPRUDENTIESYSTEEM: JA Signaleren t.b.v. Voorlichting: JA

Alternatief 1 B&C van PN: versie 29-12-1998 CONCEPT BEOORDELING EN CONCLUSIE

Beoordeling

1. Verzoekster was in 1996 voornemens te gaan trouwen met haar Nigeriaanse partner B. In verband hiermee diende B. een gelegaliseerde geboorteakte en ongehuwdverklaring te overleggen. Voor legalisatie van de documenten wendde verzoekster zich schriftelijk verschillende malen vanuit Nederland tot de Nederlandse ambassade te Lagos in Nigeria (verder de ambassade). Een in Nigeria woonachtige oom van B. wendde zich als gemachtigde van B. persoonlijk een aantal malen tot de ambassade.
2. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade onvoldoende/ onduidelijke informatie heeft verschaft, waardoor het verkrijgen van gelegaliseerde documenten is vertraagd. De Minister van Buitenlandse Zaken acht de klacht niet gegrond, omdat zijns inziens de vertraging door (familie van) B. is veroorzaakt.
3. Ten aanzien van documenten uit Nigeria geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd, die bij de ambassade in Lagos worden aangeboden (zie **ACHTERGROND**).
4. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid dient een bestuursorgaan actieve informatie te verstrekken over de vereisten en procedures met betrekking tot aanvragen die burgers (willen) indienen. Dit betekent onder meer dat wanneer een bestuursorgaan van een burger verlangt dat deze bepaalde documenten inlevert, wil de aanvraag in behandeling worden genomen, zij aangeeft welke documenten zij nodig heeft. Om communicatieproblemen te vermijden dient het bestuursorgaan dit zo veel mogelijk schriftelijk aan te geven. Communicatieproblemen kunnen zich met name voordoen wanneer sprake is van taal- en/of cultuurverschillen.
5. Verzoekster heeft het volgende gesteld. De oom van B. is in december 1996 naar de Nederlandse ambassade te Lagos gegaan om daar een geboorteakte en een ongehuwdverklaring over te leggen. De ambassade heeft toen het visum van B. geëist, en heeft niet vermeld dat de aangeboden stukken niet voldeden. Vervolgens is de oom van B. in februari 1997 weer naar de ambassade gegaan. Deze keer heeft de oom een

aanvraagformulier meegekregen, om dit door B. te laten invullen. De Minister stelt dat het eerste contact in deze zaak is gelegd door de advocaat van B. bij schrijven van 14 maart 1997, waarbij de advocaat een ingevuld aanvraagformulier aan de ambassade heeft gestuurd.

6. Met betrekking tot de vraag of familie van B. in december 1996 documenten heeft overgelegd bij de ambassade staan de meningen van verzoekster en de Minister tegenover elkaar, terwijl tijdens het onderzoek geen omstandigheden zijn gesteld of gebleken op grond waarvan aan één van beide lezingen meer gewicht moet worden toegekend dan aan de andere. Niet kan worden vastgesteld of de oom van B. daadwerkelijk in december 1996 documenten heeft aangeboden.

7. Bij zijn brief van 14 maart 1997 aan de ambassade heeft de advocaat van B. een ingevuld aanvraagformulier gestuurd dat door B. was ondertekend. De handtekening van B. op het formulier was gelegaliseerd door de gemeente Kampen op 24 februari 1997. Aannemelijk is dat de Nederlandse ambassade te Lagos in februari 1997 aan de oom van B. het aanvraagformulier heeft overhandigd, zoals verzoekster stelt. Dit wordt als vaststaand aangenomen, omdat tijdens het onderzoek de Minister heeft gesteld noch aangetoond dat B. of zijn advocaat het aanvraagformulier op andere wijze had verkregen.

8. Op grond van het bovenstaande kan over de informatieverstrekking door de ambassade en de eventuele vertraging in de behandeling van de aanvraag in de periode voor februari 1997 geen oordeel worden gegeven.

9. Bij brief van 14 maart 1997 heeft de advocaat van B. meegedeeld - onder bijvoeging van een ingevuld aanvraagformulier voor legalisatie - dat de originele stukken "binnenkort" zouden worden aangeboden. Bij het aanvraagformulier ontbraken kennelijk de stukken die moesten worden gelegaliseerd. Dit betekent dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende compleet waren om tot beoordeling van de aanvraag te kunnen overgaan. Het is niet onjuist dat de ambassade eerst tot beoordeling van de stukken is overgegaan, nadat zij op 19 juni 1997 van de oom van B. de ontbrekende stukken had ontvangen die benodigd waren voor de beoordeling van de aanvraag. De ambassade behoefde - in afwachting van de ontvangst van de toegezegde stukken - in de periode tussen 14 maart en 19 juni 1997 ook geen nadere informatie te verstrekken.

10. Het aanvraagformulier dat de advocaat van B. op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden bevat enige informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde (zie Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken, onder 2.a.). Bij het formulier zijn aan verzoeksters partner of zijn gemachtigde geen informatieformulieren verstrekt. Het aanvraagformulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Tijdens het onderzoek is niet vast komen te staan welke informatie mondeling aan (de oom van) B. is verstrekt.

11. In de week van 23 tot 28 februari 1998 heeft de ambassade aan de oom van B. schriftelijk aangegeven welke documenten van welke autoriteiten dienden te worden overgelegd. Aangezien de ambassade meteen bij ontvangst van de documenten op 19 juni

1997 van mening was dat B. niet de juiste documenten had ingeleverd, had de ambassade meteen in haar brief van 25 juni 1997 schriftelijk kunnen aangeven welke documenten dienden te worden verstrekt. Verzoekster heeft in haar brief van 4 juli 1997 gereageerd op de brief van 25 juni 1997 van de ambassade. Zij heeft in haar brief aan de ambassade gevraagd om aan de oom van B. duidelijk aan te geven welke formulieren dienden te worden overgelegd. Hieruit had de ambassade moeten concluderen dat - ondanks eventuele mondeling verstrekte informatie - het voor verzoekster, B. en zijn oom niet duidelijk was welke documenten dienden te worden overhandigd. De ambassade heeft ten onrechte na ontvangst van de brief van verzoekster van 4 juli 1997 - ter voorkoming van vertraging in de afhandeling van de aanvraag - nagelaten verzoekster, B. of zijn oom schriftelijk de informatie te verstrekken die zij in de week van 23 tot 28 februari 1998 wel schriftelijk heeft verstrekt. Hierdoor was het mogelijk dat B. weer documenten heeft overhandigd of laten overhandigen, die niet aan de vereisten voor de aanvraag voldeden, waardoor vertraging in de afhandeling van de aanvraag is ontstaan. In zoverre is de onderzochte gedraging in de periode van 19 juni 1997 tot 7 november 1997, de datum waarop verzoekster zich tot de Nationale ombudsman richtte, niet behoorlijk. Daarnaast heeft zoals ook de Minister meedeelde het abusievelijk niet voegen van een aanvraagformulier bij de brief aan verzoekster van 11 augustus 1997 van de Nederlandse ambassade te Lagos, verdere vertraging veroorzaakt in de aanvraagprocedure. Het is niet juist dat de ambassade deze vertragingen heeft veroorzaakt.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond over de periode van 19 juni 1997 tot 7 november 1997 en niet gegrond over de periode van 14 maart 1997 tot 19 juni 1997. Over de periode voorafgaand aan 14 maart 1997 kan geen oordeel worden gegeven. De Nationale ombudsman, mr. dr. M. Oosting OPNEMEN IN HET JURISPRUDENTIESYSTEEM: JA Signaleren t.b.v. Voorlichting: JA

Alternatief 2 B&C van PN: versie 29-12-1998 CONCEPT BEOORDELING EN CONCLUSIE

Beoordeling

1. Verzoekster was in 1996 voornemens te gaan trouwen met haar Nigeriaanse partner B. In verband hiermee diende B. een gelegaliseerde geboorteakte en ongehuwdverklaring te overleggen. Voor legalisatie van de documenten wendde verzoekster zich schriftelijk

verschillende malen vanuit Nederland tot de Nederlandse ambassade te Lagos in Nigeria (verder de ambassade). Een in Nigeria woonachtige oom van B. wendde zich als gemachtigde van B. persoonlijk een aantal malen tot de ambassade.

2. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade onvoldoende/ onduidelijke informatie heeft verschaft, waardoor het verkrijgen van gelegaliseerde documenten is vertraagd. De Minister van Buitenlandse Zaken acht de klacht niet gegrond, omdat zijns inziens de vertraging door (familie van) B. is veroorzaakt.

3. Ten aanzien van documenten uit Nigeria geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd, die bij de ambassade in Lagos worden aangeboden (zie **ACHTERGROND**).

4. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid dient een bestuursorgaan actieve informatie te verstrekken over de vereisten en procedures met betrekking tot aanvragen die burgers (willen) indienen. Dit betekent onder meer dat wanneer een bestuursorgaan van een burger verlangt dat deze bepaalde documenten inlevert, wil de aanvraag in behandeling worden genomen, zij aangeeft welke documenten zij nodig heeft. Om communicatieproblemen te vermijden verdient het de voorkeur dat het bestuursorgaan dit schriftelijk aangeeft. Communicatieproblemen kunnen zich met name voordoen wanneer sprake is van taal- en/of cultuurverschillen.

5. Verzoekster heeft het volgende gesteld. De oom van B. is in december 1996 naar de Nederlandse ambassade te Lagos gegaan om daar een geboorteakte en een ongehuwdverklaring over te leggen. De ambassade heeft toen het visum van B. geëist, en heeft niet vermeld dat de aangeboden stukken niet voldeden. Vervolgens is de oom van B. in februari 1997 weer naar de ambassade gegaan. Deze keer heeft de oom een aanvraagformulier meegekregen, om dit door B. te laten invullen. De Minister stelt dat het eerste contact in deze zaak is gelegd door de advocaat van B. bij schrijven van 14 maart 1997, waarbij de advocaat een ingevuld aanvraagformulier aan de ambassade heeft gestuurd.

6. Met betrekking tot de vraag of familie van B. in december 1996 documenten heeft overgelegd bij de ambassade staan de meningen van verzoekster en de Minister tegenover elkaar, terwijl tijdens het onderzoek geen omstandigheden zijn gesteld of gebleken op grond waarvan aan één van beide lezingen meer gewicht moet worden toegekend dan aan de andere. Niet kan worden vastgesteld of de oom van B. daadwerkelijk in december 1996 documenten heeft aangeboden.

7. Bij brief van 14 maart 1997 heeft de advocaat van B. meegedeeld - onder bijvoeging van een ingevuld aanvraagformulier voor legalisatie - dat de originele stukken "binnenkort" zouden worden aangeboden. Bij het aanvraagformulier ontbraken kennelijk de stukken die moesten worden gelegaliseerd. Dit betekent dat de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende compleet waren om tot beoordeling van de aanvraag te kunnen overgaan. Het is niet onjuist dat de ambassade eerst tot beoordeling van de stukken is overgegaan, nadat zij op 19 juni 1997 van de oom van B. de ontbrekende stukken had ontvangen die benodigd waren voor de beoordeling van de aanvraag. De ambassade behoefde - in afwachting van de ontvangst van de toegezegde stukken - in de

periode tussen 14 maart en 19 juni 1997 ook geen nadere informatie te verstrekken.

8. Het aanvraagformulier dat de advocaat van B. op 14 maart 1997 aan de ambassade heeft gezonden bevat enige informatie over de vereisten voor het indienen van de aanvraag in persoon of via een gemachtigde (zie Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken, onder 2.a.). Bij het formulier zijn aan verzoeksters partner of zijn gemachtigde geen informatieformulieren verstrekt. Het aanvraagformulier bevat geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving welke documenten voor legalisatie door de Nederlandse ambassade in aanmerking komen. Tijdens het onderzoek is niet vast komen te staan welke informatie mondeling aan (de oom van) B. is verstrekt.

9. Uit het voorgaande volgt dat niet is komen vast te staan welke informatie de ambassade aan verzoekster, B. of zijn oom heeft verstrekt. Op grond hiervan kan geen oordeel worden gegeven over de onderzochte gedraging. Tenslotte kan worden opgemerkt dat zoals ook de Minister meedeelde het abusievelijk niet voegen van een aanvraagformulier bij de brief aan verzoekster van 11 augustus 1997 van de Nederlandse ambassade te Lagos, vertraging heeft veroorzaakt in de aanvraagprocedure. Het is niet juist dat de ambassade deze vertragingen heeft veroorzaakt.

Conclusie

Over de klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, wordt geen oordeel gegeven.