



Rapport

Datum: 25 februari 1999
Rapportnummer: 1999/071

Klacht

Op 15 september 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. en mevrouw E. te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria). Op 8 oktober 1997 ontving de Nationale ombudsman een aanvulling op het verzoekschrift. Op 2 oktober 1997 is het verzoekschrift voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken met de vraag of binnen korte termijn een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 21 oktober 1997 deelde een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mee dat de klacht niet binnen korte tijd kon worden opgelost. Vervolgens werd naar de gedraging van de Nederlandse ambassade, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen erover dat de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria) hun in december 1996 ingediende aanvraag voor legalisatie/verificatie van twee documenten pas op 26 augustus 1997 heeft geaccepteerd. Voorts klagen verzoekers over de mede hierdoor ontstane lange duur van de behandeling van de aanvraag. Tevens klagen verzoekers erover dat de Nederlandse ambassade hun gemachtigde niet direct en volledig heeft geïnformeerd over de vereisten waaraan de aanvraag diende te voldoen. Tot slot klagen verzoekers erover dat de Nederlandse ambassade in Lagos slechts vijf personen per dag toelaat.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen verzoekers de gelegenheid op de door de Minister verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister en verzoekers een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie. De Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat hij zich met het verslag kon verenigen

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Op 1 november 1996 dienden verzoekers, die voornemens waren in Nederland te trouwen, een aanvraag in voor een verblijfsvergunning voor verzoekster, die van de Nigeriaanse nationaliteit is.
2. In het kader van de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning en in verband met het huwelijk diende verzoekster een gelegaliseerde geboorteakte en een gelegaliseerde niet-gehuwdverklaring over te leggen.
3. In december 1996 diende verzoeksters moeder een aanvraag om legalisatie van de bedoelde documenten in bij de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria). De ambassade merkte de aanvraag echter aan als onvolledig, en verzocht om aanvullende informatie. In dat kader bracht verzoeksters moeder in de periode februari 1997 tot augustus 1997 nog een aantal bezoeken aan de ambassade.
4. Op 12 augustus 1997 diende verzoeksters moeder opnieuw een aanvraag in. De ambassade merkte de aanvraag aan als volledig, en nam die in behandeling nadat op 26 augustus 1997 de verschuldigde leges waren voldaan.
5. Op 4 en 17 november 1997 legde verzoeksters moeder daar om verzocht aanvullende documenten over.
6. Bij brief van 1 december 1997 deelde de ambassade verzoekster mee dat de documenten vooralsnog niet konden worden gelegaliseerd. **B. Standpunt van verzoekers**
1. Het standpunt van verzoekers is samengevat weergegeven onder **KLACHT**.
2. Voorts deelden verzoekers in hun verzoekschrift onder meer nog het volgende mee:

"19 september 1996 wilden wij bij de Vreemdelingenpolitie te Rotterdam voor mijn vriendin een verblijfsvergunning aanvragen. Dit kon toen niet omdat haar paspoort enige weken verlopen was. Hierdoor trad enige vertraging op: de Nigeriaanse ambassade in Den Haag bleek niet bereid het paspoort te verlengen. Het paspoort is vervolgens verlengd in Nigeria, en de aanvraag voor verblijf kon **1 november 1996** ingediend worden. Ook is mijn vriendin toen ingeschreven in het persoonsregister van de gemeente Rotterdam. Bovendien wilden we ons huwelijk aanvragen. . Zowel voor de verblijfsvergunning, de inschrijving in het persoonsregister en de huwelijksaanvraag, is een geboorteakte noodzakelijk, die gelegaliseerd moet zijn door de Nederlandse ambassade te Lagos. (Na inschrijving in het persoonsregister, kregen we 3 maanden de tijd om de geboorteakte gelegaliseerd te overhandigen.) . Voor de verblijfsvergunning en de huwelijksaanvraag moet ook een gelegaliseerde niet-gehuwdverklaring getoond worden. **December 1996 probeert mijn schoonmoeder voor het eerst legalisatie van de documenten aan te vragen bij de Nederlandse ambassade te Lagos, Nigeria. December 1996** haalt mijn schoonmoeder, die in Lagos, Nigeria woont, uit diverse steden in Nigeria (Lagos, Abuja en Cross River State) het geboortebewijs en de niet-gehuwd verklaring op, en enige andere vereiste documenten. **30 mei 1997** kwam bericht dat de verblijfsvergunningsaanvraag niet

werd ingewilligd. (...) Aan Voorwaarde-b: aantonen door middel van gelegaliseerde officiële documenten van niet-gehuwd zijn, kon door mijn vriendin niet worden voldaan. De niet-gehuwd verklaring was door de verkeerde Nigeriaanse instantie afgegeven en bovendien niet gelegaliseerd door de Nederlandse ambassade. (...) **23 juni 1997** maakt mijn vriendin voorlopig bezwaar tegen de beschikking van 30 mei 1997. (...) **11 juli 1997** faxt onze advocaat naar de Nederlandse ambassade in Lagos de mededeling dat aanvragen over de niet-gehuwd verklaring en het geboortebewijs aan haar gesteld kunnen worden. **30 juli 1997** wordt het aanvullend bezwaarschrift ingediend en aan de hand van dit bezwaarschrift zal het Ministerie van Justitie beslissen of de procedure in Nederland mag worden afgewacht. **21 augustus 1997** verklaart het Ministerie van Justitie het bezwaar ongegrond en mijn vriendin dient Nederland te verlaten. Reden van ongegrond verklaring is dat betrokkene niet middels het daarvoor vereiste document heeft aangetoond ongetrouwd te zijn. (Voorwaarde **b.**) . Momenteel rest ons slechts de mogelijkheid een verzoek voorlopige voorziening en een voorlopig beroepschrift in te dienen. Het is niet eens zeker of de rechtbank ons voor een zitting zal uitnodigen, of het beroep schriftelijk zal afhandelen. **Als de gelegaliseerde Geboorteakte en de Niet-gehuwd-verklaring op het moment van de zitting niet in ons bezit zijn, zal onze advocaat niet eens ter zitting verschijnen, omdat ons beroep dan absoluut geen kans van slagen heeft.** Tot zover de inleiding. Omdat geprobeerd wordt de Geboorteakte en de Niet-gehuwd-verklaring al vanaf **december 1996** te laten legaliseren, had dit allang gebeurd moeten zijn. . Helaas is het zo dat de AANVRAAG tot legalisatie pas **26 augustus 1997 !** geaccepteerd is door de Nederlandse ambassade in Lagos. . Na acceptatie van de legalisatieaanvraag bij de ambassade duurt het nu nog **minimaal zes weken** voordat het onderzoek nodig voor legalisatie van de documenten is afgerond. Het voorlopig beroepschrift en het verzoek voorlopige voorziening gaan wij indienen, maar de tijd dringt en omdat wij absoluut geen idee meer hebben of en zo ja wanneer de twee documenten gelegaliseerd zullen worden door de ambassade, roepen wij uw hulp in. Onze klacht is de volgende: Onze legalisatie-aanvraag wordt niet adequaat in behandeling genomen. De handelswijze van de ambassade berokkent ons onnodige vertraging en grote schade. Om een legalisatie van een Geboortebewijs en een Niet-gehuwd-verklaring aan te vragen moet, voor zover ons bekend, aan achttien voorwaarden voldaan worden. . Het aanvraagformulier en de achttien voorwaarden worden bij indienen van de aanvraag **niet** in een keer op juistheid en volledigheid gecontroleerd. . Documenten die vereist zijn, blijken plotseling niet meer nodig en vervangen door andere documenten. . Het aanvraagformulier blijkt plotseling vervangen te zijn door een nieuw exemplaar met nieuwe voorwaarden. (...) . De Nederlandse ambassade laat vijf (5) personen per dag binnen. Per bezoek aan de ambassade is mijn schoonmoeder genoodzaakt **twee tot drie nachten** voor de deur van de ambassade te overnachten. Ze heeft door de handelswijze van de ambassade nu al **zeven** bezoeken achter de rug. . Het ambassadepersoneel is op de hoogte van de lokale omstandigheden in Nigeria en weet dat de betrokken instanties gevestigd zijn in Abuja en Cross River State. Mijn schoonmoeder is door de volstrekt verwerpelijke handelswijze van de ambassade gedwongen al **drie** keer van Lagos naar

Abuja en **vier** keer van Lagos naar Cross River State te reizen. Een enkele reis naar een van deze steden duurt anderhalve dag. De afstand Lagos Abuja is ongeveer 600 kilometer. De afstand Lagos Cross River State is ongeveer 500 kilometer. De Nigeriaanse instanties hebben bovendien minimaal twee tot drie werkdagen nodig om de gevraagde documenten te produceren. **Historie van de bezoeken aan de Nederlandse ambassade**

Bezoek 1 december 1996 -Ontvangst aanvraagformulier legalisatie documenten. Gevolg: reis naar **Abuja** en **Cross River State**. **Bezoek 2** februari 1997 -Het document **Accompanying letter of the villagehead** is niet de juiste. -De gevraagde getypte brieven (**Verklaring van samenwonen in Nederlands en Engels; Verklaring van machtiging van moeder**) zijn niet in orde: ze mogen niet getypt maar moeten handgeschreven zijn. -**Zwart/wit pasfoto's** van mij en van mijn vriendin ontbreken nog. Gevolg: reis naar **Cross River State**. **Bezoek 3** maart 1997-De **handgeschreven brieven** zijn niet in orde: ze moeten voorzien zijn van een legalisatiestempel van de gemeente Rotterdam. -De **zwart-wit pasfoto's** zijn niet goed: het moeten kleurenpasfoto's zijn. -De **Non-marital verklaring** (Niet-gehuwd-verklaring) is vervallen: de verklaring is inmiddels ouder dan 3 maanden. Gevolg: reis naar **Abuja** **Bezoek 4** april 1997 (De Nederlandse ambassade registreert dit bezoek als Bezoek 1) -De **Accompanying letter of the villagehead** (Zie Bezoek 2) is niet juist: moet nu worden **Brief van de Population Commission**. -Er is nu ook een nieuw aanvraagformulier. Ook de gegevens van mijn ouders en van ooms en tantes van mijn vriendin zijn nu nodig, en bovendien school- en familiefoto's. Gevolg: reis naar **Cross River State** **Bezoek 5** mei 1997-Het **Geboortebewijs** is nu onvolledig: een stempel ontbreekt. Gevolg: reis naar **Abuja** en naar **Cross River State**. **Bezoek 6** juli 1997-Documenten voor aanvraag geaccepteerd, betaling van 400,= per legalisatie niet voldaan wegens gebrek aan financiële middelen te Lagos. **Bezoek 7** augustus 1997-2 x Fl 400,= betaald. Legalisatieprocedure begint. **De wachttijd is minimaal zes weken.** (...) De verblijfsvergunningsaanvraag van mijn vriendin wordt door ons Ministerie van Justitie afgewezen omdat ons Ministerie van Buitenlandse Zaken **negen (9) maanden** nodig heeft om 2 documenten alleen maar te accepteren en nu nog **minstens zes weken** om (in het gunstigste geval) deze twee documenten te legaliseren. Hierdoor wordt mijn vriendin zeer binnenkort gedwongen Nederland te verlaten. Dit terwijl wij een kindje van acht maanden oud hebben, dat nu met zijn moeder mee mag naar Lagos, of dat door zijn vader die een volledige (vaste) baan moet hebben, verzorgd mag worden terwijl zijn moeder vanuit Nigeria de gehele procedure opnieuw moet gaan doorlopen. Mijn vriendin spreekt vloeiend Nederlands. Zij heeft tijdens haar verblijf in Nederland het Staatsexamen Nederlands als tweede taal gehaald; het praktijkdiploma Basiskennis Boekhouden en het praktijkdiploma Boekhouden. Juli dit jaar (1997; N.o.) is mijn vriendin geslaagd voor twee van de vier examens van het diploma Moderne Bedrijfs Administratie (MBA). De afsluitende examens hiervoor zijn juni volgend jaar. Mijn vriendin mag uiteraard niet werken. De verblijfsvergunningsaanvraag van mijn vriendin heeft ons sinds oktober 1996 meer dan 5800 gulden gekost, en het einde is nog niet in zicht. Wij kunnen niet trouwen omdat de niet-gehuwd verklaring van mijn vriendin niet gelegaliseerd is. Het enige wat wij willen is gelukkig zijn, samen met ons kindje en niet gefrustreerd worden door Nederlandse

ambtenaren hier of op een ander continent."

C. Standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 17 december 1997, aangevuld bij brief van 8 januari 1998, onder meer het volgende mee: "De initiële aanvraag voor legalisatie/verificatie van de partner van de heer K. werd weliswaar in december 1996 bij Hr.Ms. Ambassade te Lagos ingediend, maar als algemene regel geldt dat dergelijke aanvragen niet eerder in behandeling worden genomen dan nadat alle benodigde relevante aanvullende informatie is ontvangen. Dat het aanvraagformulier van de intermediair van de heer K. pas op 26 augustus 1997 werd geaccepteerd vloeit voort uit het feit dat niet eerder dan op deze datum de aanvraag als compleet kon worden beschouwd. Hierbij kan worden aangetekend dat terzake inderdaad gebruik werd gemaakt van een inmiddels aangepast model van het aanvraagformulier voor een verificatie-onderzoek. Alleen voor lopende aanvragen met complete ondersteunende documentatie kan de indiening van het nieuw model aanvraagformulier achterwege blijven. De ambassade tekent hierbij aan dat belanghebbenden steeds wordt medegedeeld dat het in zijn/haar belang is aan het onderzoek mee te werken onder meer door steeds juiste informatie te verstrekken. De ambassade heeft er geen baat bij een onderzoek tegen te werken of te vertragen, aangezien dit slechts extra werk veroorzaakt. De gevolgde procedure met betrekking tot legalisatie/verificatie van documenten is in grote lijnen als volgt:

- Op de publikatieborden van de kanselarij staat de bedoelde procedure in algemene termen vermeld en wanneer belanghebbende of diens intermediair zich meldt wordt de hem/haar specifiek voor hem/haar geldende procedure van legalisatie/verificatie schriftelijk ter hand gesteld.
- De Consulaire medewerk(st)ers hebben de instructie zonder aanzien des persoons duidelijk uit te leggen wat er van de aanvrager wordt verwacht om de procedure te starten, bij welke gelegenheid het desbetreffende aanvraagformulier wordt uitgereikt inclusief een "gebruiksaanwijzing". Een kopie gaat U hiernevens toe.
- De aanvrager wordt hierbij gewezen op het belang om het formulier volledig en juist in te vullen, waarbij vermeld wordt welke ondersteunende documenten en informatie moet worden toegevoegd alsmede welke kosten aan het onderzoek zijn verbonden.
- Als belanghebbende zich vervolgens weer meldt wordt het aanvraagformulier op volledigheid gecontroleerd en, wanneer de aanvraag inderdaad compleet blijkt, kan tot betaling van de verschuldigde rechten worden overgegaan waarna een aanvang wordt gemaakt met het in te stellen onderzoek.
- Is de aanvraag echter niet compleet en dat is helaas vaak het geval dan wordt de aanvrager schriftelijk in kennis gesteld van hetgeen nog ontbreekt om de aanvraag in behandeling te nemen. Mocht de aanvrager niet in staat zijn een complete aanvraag in te dienen, maar dringt hij er desondanks op aan een begin te maken met het verificatie-onderzoek, dient betrokkene hiertoe een schriftelijke verklaring te tekenen, waarna zo spoedig mogelijk met het onderzoek wordt begonnen. Een verificatie-onderzoek in Nigeria duurt, mede gelet op de slechte infrastructuur, over het algemeen 4 tot 6 weken. In de periode eind juli tot begin augustus (ongeveer drie weken) was het door

personeelsomstandigheden echter niet mogelijk om meer dan 5 personen per dag tot de ambassade toe te laten. De intermediair van de heer K. heeft de ambassade in bedoelde periode bezocht en wel op respectievelijk 10 juli en 12 augustus. Hieruit kan worden geconcludeerd dat zij waarschijnlijk één keer niet zal zijn toegelaten omdat zij niet bij de eerste vijf bezoekers was. Op 26 augustus j.l. werd voor het verificatie-onderzoek de tegenwaarde van NLG 600,- door de ambassade in ontvangst genomen. De door de heer K. vermelde 2 x NLG 400,- in zijn brief van 7 september 1997 moet op een misverstand berusten."

2. Bij zijn reactie voegde de Minister een afschrift van een formulier van de ambassade met een beschrijving van de procedure voor het indienen van documenten ter legalisatie. Dit formulier houdt in:

"PROCEDURE FOR SUBMITTING DOCUMENTS FOR LEGALIZATION 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 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 tot 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 this 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 wants 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."

3. Tevens voegde de Minister bij zijn reactie een formulier met algemene informatie over de verificatieprocedure, waarin onder meer een handleiding is opgenomen voor het invullen van het aanvraagformulier. Dit formulier houdt onder meer het volgende in: **"GENERAL INFORMATION ABOUT THE VERIFICATION PROCEDURE** 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. (...) 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**."

D. Nadere informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. Naar aanleiding van nadere vragen deelde de Minister van Buitenlandse Zaken op 20 mei 1998 onder meer mee dat in de Nederlandse ambassade te Lagos sinds ruim een jaar het publicatiebord in gebruik was waarop de legalisatieprocedure wordt toegelicht. Voorts gaf hij aan dat de ambassade elke aanvrager naast het aanvraagformulier ook de beide toelichtende formulieren verstrekt. Voorts deelde de Minister mee dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland in het algemeen nastreven de termijnbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht te respecteren, maar dat de situatie in de zogenoemde probleemlanden, waartoe ook Nigeria behoort, meebrengt dat de wettelijke termijnen over het algemeen niet voldoende zijn om een legalisatieaanvraag zorgvuldig af te handelen. De Minister gaf daarnaast aan dat het meestal niet mogelijk is vooraf te bepalen hoeveel tijd met de behandeling van de aanvraag gemoeid zal zijn, zodat dit ook niet tevoren aan de aanvrager kan worden meegedeeld. De Minister deelde mee dat hij een te grote onzekerheid ten aanzien van de behandelingsduur niettemin ongewenst achtte. Daarom werd overwogen om op het te verstrekken informatieformulier toch een te verwachten behandelingsduur aan te geven, en om de diplomatieke vertegenwoordiging te instrueren om, voor zover dit niet al gebeurde, bij te verwachten overschrijding tijdig een behandelingsbericht te sturen aan de betrokkene.

2. De Minister deelde voorts mee dat over de feitelijke gang van zaken op grond van gegevens van de ambassade het volgende kon worden vastgesteld. Verzoeksters moeder

had op 19 juni 1997 een onvolledige aanvraag ingediend. De ambassade had haar daarop uitleg gegeven over de gehele procedure, en had aangegeven welke informatie werd vereist. Op 10 juli 1997 had verzoeksters moeder zich opnieuw bij de ambassade gevoegd. Haar was toen verzocht om een authentiek geboortebewijs en niet-gehuwdverklaring van verzoekster. Ook was haar een herzien aanvraagformulier verstrekt. Verzoeksters moeder had vervolgens op 12 augustus 1997 een volledige aanvraag ingediend, en had op 26 augustus 1997 de verificatie- en legalisatiekosten voldaan. Nadat de aanvraag was ingenomen, was toch nog om nadere gegevens gevraagd om de identiteit van verzoekster beter te kunnen vaststellen.

3. De Minister deelde verder nog het volgende mee:

"In het algemeen maakt het ambassadepersoneel, indien voor de behandeling van de aanvraag meer informatie nodig is, met betrokkenen mondeling of schriftelijk een afspraak om deze informatie in te dienen. Aangezien er bij de ambassade echter regelmatig klachten binnenkwamen tegen het gegeven dat aanvragers vaak terug moesten komen om aanvullende informatie te verstrekken, wordt er sinds eind 1997 naar gestreefd de aanvrager maximaal twee keer de gelegenheid te bieden om aanvullende informatie aan te leveren. Indien ook dan nog onvoldoende informatie is gegeven, wordt de aanvraag toch in behandeling genomen, nadat de aanvrager een verklaring heeft ondertekend dat hij niet méér informatie kan verstrekken dan tot nu toe is gedaan. Indien de aanvrager echter aangeeft dat hij nog meer informatie kan leveren, wordt hij daartoe in de gelegenheid gesteld. Normaal gesproken is de afdeling verificatie/legalisatie van de ambassade te Lagos op maandag, dinsdag en donderdag van 08.30 uur tot 11.00 uur geopend. Personen, die zich vóór 11.00 hebben gemeld, worden nog diezelfde dag geholpen. Het gemiddeld aantal bezoekers is 20 per dag. Eind juli, begin augustus 1997 werden door personeelsomstandigheden in verband met de vakantieperiode, slechts vijf bezoekers per dag toegelaten. Zij die die dag niet konden worden geholpen kregen dat 's-morgens direct te horen."

4. Bij brief van 6 augustus 1998 deelde de Minister naar aanleiding van nadere vragen onder meer nog het volgende mee:

"Uit het dossier van betrokkene kan niet worden opgemaakt of er schriftelijk een termijn is gesteld om de aanvraag aan te vullen bij of na een bezoek van verzoeksters moeder. Over het algemeen wordt er door de ambassade te Lagos een termijn van vier weken gesteld waarbinnen de aanvullende informatie dient te worden ingeleverd. Aangezien verzoeksters moeder steeds binnen vier weken na het vorig bezoek contact heeft gehad met de ambassade ga ik ervan uit dat deze termijn in ieder geval mondeling is gesteld. Indien een aanvraag incompleet is, wordt de aanvrager schriftelijk gevraagd aanvullende informatie in te dienen. In onderhavige zaak is een en ander uitvoerig met de moeder van betrokkene ter ambassade besproken maar voor zover kan worden nagegaan is zij hiervan niet schriftelijk op de hoogte gesteld."

. **Reactie van verzoekers** Verzoeker deelde aan een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman op 17 augustus 1998 telefonisch mee dat noch hij noch de familie

in Nigeria nadere informatie kon verstrekken over de bezoeken aan de ambassade te Lagos en de informatie die daarbij was uitgewisseld tussen het personeel van de ambassade en de gemachtigde van verzoekers. **BEOORDELING**

1. Op 1 november 1996 dienden verzoekers, die voornemens waren in Nederland te trouwen, een aanvraag in voor een verblijfsvergunning voor verzoekster, die van de Nigeriaanse nationaliteit is. In het kader van de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning en in verband met het huwelijk diende verzoekster een gelegaliseerde geboorteakte en een gelegaliseerde niet-gehuwdverklaring over te leggen. In december 1996 diende verzoeksters moeder daartoe een aanvraag om legalisatie van de bedoelde documenten in bij de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria).
2. Verzoekers klagen er in de eerste plaats over dat de ambassade de aanvraag pas op 26 augustus 1997 heeft geaccepteerd, mede als gevolg waarvan de behandeling van de aanvraag erg lang heeft geduurd. Zij zijn van mening dat de Nederlandse ambassade hun gemachtigde, verzoeksters moeder in Nigeria, direct en volledig had moeten informeren over de vereisten waaraan de aanvraag diende te voldoen.
3. De Nationale ombudsman beoordeelt de behandeling van een beslissing op een aanvraag om legalisatie van documenten aan de hand van de termijnbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie **ACHTERGROND**). Dit houdt allereerst het volgende in. Aangezien de beslistermijn voor legalisatieaanvragen niet wettelijk is geregeld, moet op grond van artikel 4:13 van de Awb op de aanvraag worden beslist binnen een redelijke termijn. Die termijn is in ieder geval verstreken wanneer niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag is beslist, noch een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb. Dit artikel schrijft voor dat wanneer niet binnen acht weken kan worden beslist, het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis stelt en daarbij een redelijke termijn noemt waarbinnen de beslissing wel tegemoet kan worden gezien. De ambassade had derhalve in beginsel ten laatste in februari 1997 moeten beslissen op de in december 1996 ingediende aanvraag, of een kennisgeving in bovenbedoelde zin moeten doen.
4. De ambassade merkte de aanvraag echter aan als onvolledig, en verzocht verzoeksters moeder om aanvullende informatie. In afwachting daarvan nam de ambassade de aanvraag nog niet in behandeling. Hiervoor is het bepaalde in artikel 4:5 van de Awb van belang. Wanneer het bestuursorgaan de aanvraag onvolledig acht, kan het ingevolge deze bepaling van de aanvrager verlangen de aanvraag aan te vullen, binnen een bepaalde termijn. Wanneer na afloop van die termijn de verstrekte gegevens en bescheiden nog onvoldoende zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen, kan het bestuursorgaan besluiten een aanvraag niet te behandelen. Strikt genomen kon de ambassade derhalve niet al direct besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Een beslissing daarover had pas kunnen worden genomen nadat en wanneer zou zijn gebleken dat verzoekster de aanvraag binnen een daarvoor gestelde termijn niet of onvoldoende had aangevuld. Wel kan op grond van artikel 4:15 van de Awb de termijn waarbinnen moet worden beslist op de aanvraag worden opgeschort, vanaf het moment van het verzoek tot aanvulling tot het moment waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is

verstrekken.

5. Een verzoek om aanvulling van de aanvraag moet een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving inhouden van de verlangde informatie, mede om te voorkomen dat de aanvraag ook na aanvulling nog niet kan worden beoordeeld, en de betrokkene opnieuw om informatie moet worden gevraagd. Over de feitelijke gang van zaken in dit geval kan uit de mededelingen die verzoekers daarover tijdens het onderzoek hebben gedaan, en uit de informatie die de Minister van Buitenlandse Zaken heeft kunnen verkrijgen van de ambassade, onder meer het volgende worden afgeleid. Verzoekers' gemachtigde in Nigeria, verzoeksters moeder, heeft in de periode van december 1996 tot augustus 1997 ten minste zeven keren de ambassade bezocht. Nadat zij de aanvraag in december 1996 voor de eerste keer had ingediend, heeft de ambassade haar vier keer om aanvulling verzocht, waarbij haar bij de vierde keer werd verzocht een geheel nieuwe aanvraag in te dienen. Pas in augustus 1997 heeft de ambassade de aanvraag in behandeling genomen. Bij de aanvraag heeft de ambassade verzoeksters moeder uitvoerige schriftelijke informatie verstrekt. Die informatie bevatte echter niet een volledige beschrijving van de bescheiden die ter ondersteuning van de aanvraag dienden te worden overgelegd. De Minister deelde mee dat verzoeksters moeder daarover bij het indienen van de hernieuwde aanvraag wel volledig was geïnformeerd. Aannemelijk is dat dit daarvóór echter niet adequaat is gebeurd, ook gelet op het feit dat de vier respectievelijke verzoeken om aanvulling steeds verschillend van inhoud waren.

6. Het voorgaande houdt in dat de ambassade niet op een juiste wijze heeft verzocht om de door haar gewenste aanvulling. In die zin treft de ambassade een verwijt voor het gevolg van een en ander, namelijk dat de aanvraag te lang buiten behandeling is gebleven. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

7. Verzoekers klagen er voorts over dat de Nederlandse ambassade in Lagos slechts vijf personen per dag heeft toegelaten. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde hierover mee dat de afdeling verificatie/legalisatie van de ambassade gewoonlijk op drie dagen per week is geopend, van 8.30 uur tot 11.00 uur. Ieder die zich meldde voor 11.00 uur werd nog diezelfde dag geholpen. Het gemiddeld aantal bezoekers was twintig per dag. In de periode juli/augustus 1997 was het in verband met de personeelsbezetting in de vakantieperiode noodzakelijk geweest niet meer dan vijf personen per dag toe te laten. Degenen die niet op die dag konden worden geholpen, werden daarover direct in de ochtend geïnformeerd. Verzoeksters moeder was vermoedelijk geconfronteerd geweest met deze gang van zaken.

8. Van de overheid mag worden verwacht dat zij voor een door haar te verrichten taak voldoende personeel inzet. Dit geldt ook voor diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. Dit neemt niet weg dat zich omstandigheden kunnen voordoen waardoor de beschikbare sterkte niet voldoende is, zodat tijdelijk niet het dienstbetoon kan worden gegeven dat in feite wenselijk is. In zo'n geval mag in elk geval worden verwacht dat de betrokkenen adequaat worden geïnformeerd. Bovendien moet het ongemak voor hen zo mogelijk worden beperkt.

9. In dit geval betrof het een tijdelijke beperking van de verwerkingscapaciteit van de

afdeling verificatie/legalisatie. Voor zover dat consequenties had voor betrokkenen burgers, zijn zij daarover direct geïnformeerd. Verwacht had echter mogen worden dat het ongemak voor de degenen die niet op diezelfde dag konden worden geholpen, tenminste zou zijn beperkt door met hen een concrete afspraak te maken voor een ander tijdstip. Daardoor had de situatie kunnen worden voorkomen, waarin kennelijk ook verzoeksters moeder zich heeft bevonden, dat het telkens weer nodig was om één of meer nachten voor de deur van de ambassade te overnachten om aan de beurt te komen. Het is onjuist dat een dergelijke voorziening niet is getroffen. In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt 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 gegrond. **BIJLAGE ACHTERGROND**

1. Toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Over de vraag of een beslissing op een legalisatie- of verificatieaanvraag een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb wordt in de rechtspraak op dit moment verschillend geoordeeld. Op 3 juni 1997 heeft de arrondissementsrechtbank te Rotterdam uitspraak gedaan in een zaak waarin de legalisatie van documenten aan de orde was (registratienummer 96/1910-F4, niet gepubliceerd). In deze uitspraak overweegt de rechter dat dient te worden geconcludeerd dat een beslissing op een verzoek om legalisatie of verificatie van documenten een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Op 10 augustus 1998 heeft de arrondissementsrechtbank Den Haag een uitspraak gedaan met dezelfde strekking (JV 1998/159). De arrondissementsrechtbank te Amsterdam heeft op 8 juni 1998 eveneens een uitspraak gedaan over dit punt (JV 1998/112). De rechter komt hierin tot de slotsom dat een beslissing op een verzoek om legalisatie niet kan worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen deze uitspraak. De arrondissementsrechtbank te 's-Hertogenbosch heeft op 22 juli 1998 een uitspraak (Jurisprudentiebijlage Vreemdelingen Bulletin, 1998, nr. 18/13) gedaan met dezelfde strekking. De Nationale ombudsman heeft in rapport 98/452 een overweging opgenomen die ertoe leidt dat de divergentie in opvatting zoals die momenteel bestaat binnen de rechtspraak praktisch niet van betekenis is voor de beoordeling van klachten over de termijn voor legalisatie en verificatie van documenten. De Nationale ombudsman heeft in dat rapport overwogen dat legalisatie of verificatie van een document niet in of bij wet is geregeld. 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 Awb. Voor zover zo'n beslissing niet zou worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om de normen van de van toepassing zijnde Awb-bepalingen van overeenkomstige toepassing te achten.

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5 "1. Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. (...)

4. Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken." Artikel 4:13 "1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan." Artikel 4:14 "Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien." Artikel 4:15 "De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."