



Rapport

Datum: 1 maart 1999

Rapportnummer: 1999/085

Klacht

Op 23 juni 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie W. te Diemen, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria), en een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen over de wijze waarop de Nederlandse ambassade in Lagos (Nigeria) de aanvraag voor legalisatie/verificatie heeft behandeld van een aantal documenten, die zij in oktober 1996 hebben ingediend. Zij klagen er met name over dat de ambassade:

- hen onvoldoende (schriftelijk) heeft geïnformeerd over de procedure;
- in haar brief van 8 januari 1997 niet duidelijk heeft aangegeven over welke documenten de brief gaat;
- niet heeft gereageerd op de brief van verzoekers' advocaat van 30 december 1996.

Voorts klagen verzoekers erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondanks een rappel op 7 april 1997 niet inhoudelijk heeft gereageerd op de brief van verzoekers' advocaat van 23 januari 1997, met daarin een bezwaar tegen de beschikking van de Nederlandse ambassade in Lagos van 8 januari 1997 en een verzoek tot het instellen van een onderzoek naar het optreden met name het vragen om steekpenningen van het personeel van de ambassade jegens verzoekers.

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 betrokkenen de gelegenheid op de doorieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Verzoekers zijn echtgenoten. Verzoekster is van Nigeriaanse afkomst. Zij heeft inmiddels de Nederlandse nationaliteit. Sinds 1994 verzochten verzoekers ten behoeve van drie minderjarige, in Nigeria woonachtige kinderen van verzoekster om kinderbijslag en om hun toelating tot Nederland. In het kader van deze procedure verzochten verzoekers sinds 1994 aan de Nederlandse ambassade in Nigeria om legalisatie van een aantal documenten.

2. Bij brief van 6 december 1994 deelden verzoekers het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"In augustus 1994 heeft mijn vrouw (verzoekster; N.o.) bij de Nederlandse ambassade in Lagos, Nigeria papieren ter legalisatie aangeboden. Het ging om de geboortebewijzen van haar kinderen en een zogenaamd 'affidavit' dat moet aantonen dat de kinderen in leven zijn. Deze papieren hebben we nodig om een aanvraag voor kinderbijslag in te kunnen dienen. Bij de ambassade in Lagos werd haar verteld dat de betreffende papieren gelegaliseerd moesten worden door het Nigeriaanse ministerie van buitenlandse zaken in Abuja. Mijn vrouw is vervolgens naar Abuja gereisd, alwaar de papieren zijn gelegaliseerd. Vervolgens is ze met deze papieren weer naar de Nederlandse ambassade in Lagos gegaan. Daar werden de papieren in orde bevonden en heeft ze de verschuldigde leges betaald. (...) Toen de door mijn vrouw gemachtigde, Mrs. M., de papieren op kwam halen werd ze geconfronteerd met nieuwe eisen. Er moest een kopie van paspoort, verblijfsvergunning en trouwboekje komen. Daarnaast was er een formulier dat ingevuld moest worden. Dat hebben wij vervolgens naar Nigeria gestuurd. Mrs. M. heeft deze papieren op de ambassade afgegeven. Toen Mrs. M. weer op de ambassade kwam om de papieren op te halen werd haar gezegd dat de papieren niet in orde zijn. Op 6 december 1994 heb ik daarom gebeld met de Nigeriaanse ambassade in Lagos om uit te zoeken wat precies het probleem is en wat ik daaraan kan doen. Ik werd verbonden met de secretaresse van de consul. Deze stond mij te woord, maar was niet erg behulpzaam. (...) (...) (Ik; N.o.) heb (...) dezelfde dag opnieuw met de ambassade in Lagos gebeld en met de consul gesproken. Hij vertelde mij dat hij wist waarover het ging en dat legalisatie van de papieren door het Nigeriaanse ministerie van buitenlandse zaken op zich niet voldoende was en dat de ambassade in Lagos een eigen onderzoek wilde instellen. Ik zei dat ik daar geen problemen mee had, maar dat ik de uitkomst van het onderzoek graag schriftelijk wilde hebben. Dat heeft hij mij vervolgens toegezegd."

3. Bij brief van 23 april 1996 deelden verzoekers het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"In januari 1996 heeft mijn vrouw, W. (verzoekster; N.o.), bij de Nederlandse ambassade in Lagos officiële documenten betreffende haar drie kinderen aangeboden ter legalisatie i.v.m. een m.v.v. procedure. Het ging daarbij om letters of identification afgegeven door de Nigeriaanse autoriteiten in Lagos en gelegaliseerd door het Nigeriaanse ministerie van Buitenlandse zaken in Abuja. Hiertoe moest zij ook de geboortebewijzen, die al eerder (in 1994) door de ambassade waren gelegaliseerd, inleveren. (...) Mijns inziens hebben wij door inlevering van de documenten formeel een verzoek ingediend bij de Nederlandse

autoriteiten en zouden wij hierover schriftelijk bericht moeten krijgen. Tot op heden hebben wij echter geen schriftelijk bericht mogen ontvangen."

4. Bij faxbericht van 30 december 1996 aan de Nederlandse ambassade te Lagos deelde de raadsman van verzoekers onder meer het volgende mee:

"Begin oktober jl. heeft mijn cliënte mevrouw W. op de Nederlandse ambassade in Lagos documenten ter legalisatie aangeboden betreffende haar kinderen (...) (met de achternaam O.; N.o.). Bij brief d.d. 19 november jl. heb ik aangedrongen op een vlotte afwerking van het onderzoek, omdat dat voor mijn cliënte van wezenlijk belang is in verband met een lopende bezwaarprocedure inzake een weigering machtiging voorlopig verblijf (...) en in verband met een lopende aanvraag voor kinderbijslag bij de Sociale Verzekeringsbank. Op mijn verzoek om in verband daarmee ervoor zorg te dragen dat het onderzoek zo spoedig mogelijk zal worden afgerond en mijn verzoek daaromtrent per omgaande van u te vernemen heb ik tot op heden van u geen antwoord mogen ontvangen. Van mijn cliënte heb ik vernomen dat haar contactpersoon, mevrouw M., op dinsdag 17 december jl. opnieuw ter ambassade is geweest en dat haar toen te verstaan is gegeven om het in de tweede week van januari nog maar eens te proberen. Mijns inziens heeft uw afdeling nu ruim voldoende tijd gehad om het onderzoek te kunnen afronden. **Ik verzoek u derhalve nogmaals om per omgaande te antwoorden** (bij voorkeur per fax) omtrent de verdere afhandeling van deze zaak."

6. Bij faxbericht van 8 januari 1997 aan de advocaat van verzoekers deelde de Nederlandse ambassade te Lagos met verwijzing naar het faxbericht van de raadsman van verzoekers van 30 december 1996 - onder meer het volgende mee:

"Nigeria is een uitgestrekt land met een zeer slechte infrastructuur en het kent voorts geen burgerlijke stand zoals deze in Nederland bestaat. Nadat een aanvraag voor verificatie van documenten- voorzien van alle noodzakelijke stukken d.z.z. is ontvangen wordt het verificatie-onderzoek binnen maximaal 10 werkdagen opgestart. Verificatie duurt vervolgens op zijn minst 4 weken. Ik ben mij bewust van het feit dat e.e.a. misschien wat klant-onvriendelijk overkomt, maar hoezeer wij het ook zouden willen, het kan helaas niet anders. Dit ter algemene informatie. Aangaande de verificatie van de documenten van uw cliënt het volgende. Uit het eind december afgeronde verificatie-onderzoek is komen vast te staan dat de geboortecertificaten van de kinderen (...) (de namen van de drie kinderen van verzoekster; N.o.) frauduleus zijn verkregen en dat derhalve de juiste identiteit van betrokkenen niet is komen vast te staan. Derhalve zijn de documenten d.z.z. niet gelegaliseerd."

6. Bij brief van 23 januari 1997 aan de Minister van Buitenlandse Zaken deelde de raadsman van verzoekers onder meer het volgende mee:

"Sinds 1994 zijn cliënten doende (ter verkrijging van kinderbijslag en van toelating van de kinderen tot Nederland) om geboortebewijzen en aanverwante bescheiden betreffende de kinderen door de Nederlandse vertegenwoordiging in Nigeria, i.c. de Nederlandse Ambassade te Lagos, gelegaliseerd te krijgen. In eerste instantie heeft mijn cliënte geboortebewijzen gehaald bij het stadsdeel van Lagos waar de kinderen waren ingeschreven (Lagos State, Somolu Local Government). Deze geboortebewijzen zijn door

de ambassade op 13-04-1995 gelegaliseerd. In januari 1996 moesten deze geboortebewijzen weer bij de ambassade worden ingeleverd om letters of identification te laten legaliseren i.v.m. de m.v.v.-aanvraag. Deze gelegaliseerde geboortebewijzen heeft mijn cliënte nooit terugontvangen. Ook is nooit (schriftelijk of mondeling) aan cliënte meegedeeld waarom de letters of identification niet konden worden gelegaliseerd. Op een brief van mijn cliënten van april 1996 aan uw ministerie, afdeling legalisaties, over deze kwestie heeft mijn cliënte nooit een antwoord mogen ontvangen. Naderhand bleken de akten niet voldoende voor de aanvraag van kinderbijslag waarvoor tevens een akte van domicilie werd verlangd. In tweede instantie heeft mijn cliënte geboortebewijzen ingeleverd die in het bezit waren van de vader van de kinderen. Toen ook deze niet gelegaliseerd konden worden (de reden hiervan is wederom nooit schriftelijk of mondeling aan cliënte meegedeeld en de geboortebewijzen zijn wederom niet terugontvangen) heeft cliënte zich opnieuw tot de ambassade gewend om te vragen wat ze nu precies nodig had. Bij die gelegenheid heeft een Nigeriaanse medewerker op de ambassade gevraagd om Certificates of Identification/Origin waaruit de etnische afkomst blijkt en Letters of Identification van lokale autoriteiten waaruit blijkt wie de vader en moeder zijn, en gesteld dat zij geboortebewijzen moest aanvragen bij de 'local government' van het stadsdeel waar de kinderen geboren zijn. Vervolgens heeft mijn cliënte geboortebewijzen gehaald bij het stadsdeel Lagos Mainland Local Government waar de kinderen geboren zijn en waar de kinderen ook ingeschreven waren i.v.m. een volkstelling. Deze geboortebewijzen zijn met Certificates of Identification/Origin van Bende Local Government Area Abia State waaruit de etnische afkomst blijkt en Letters of Identification van His Royal Highness Eze K.O. Ikonte uit Uzuakoli Abia State, de lokale autoriteit in het dorp van afkomst, aan de ambassade gegeven. Aanvankelijk bleef, ondanks rappels van cliënten (ook via mij), iedere reactie van de ambassade uit (afgezien van schofferende bejegeningen van cliënte en familieleden die bij de ambassade naar de voortgang informeerden), tenslotte echter werd mij bij schrijven d.d. 8 januari 1997, (door mij ontvangen op 13-01-97) (zie hiervoor onder A.5.; N.o.) door de kanselier van de Ambassade meegedeeld dat "uit het - eind december afgeronde verificatie-onderzoek is komen vast te staan dat de geboortecertificaten van de kinderen (...) (namen van de drie kinderen van verzoekster: N.o.) frauduleus zijn verkregen en dat derhalve de juiste identiteit van betrokkenen niet is komen vast te staan." Cliënten kunnen dit absoluut niet accepteren. (...) Het voorgaande is aanleiding om u te verzoeken om:

(...) instelling van een onderzoek door een niet aan de ambassade gebonden (Nederlandse, bij voorkeur justitiële) instantie, naar de handelwijze van het personeel van de betreffende afdeling(en) (legalisaties en visa) in het algemeen en ten aanzien van cliënte en haar kinderen in het bijzonder, en volledige informatie over dat onderzoek aan cliënte en haar kinderen in het bijzonder, en volledige informatie over dat onderzoek aan cliënten (via ondergetekende) te verstrekken. (Uiteraard zal bij dat onderzoek voor de veiligheid van cliënte en haar nog in Nigeria verblijvende familieleden de uiterste discretie betracht moeten worden.)"

7. Bij brief van 7 april 1997 deelde de raadsman van verzoekers aan de Minister van

Buitenlandse Zaken onder meer het volgende mee:

"Met uw bevestiging van ontvangst van mijn brief van 23 januari 1997 deelde u mee dat behandeling daarvan meer dan zes weken zou kunnen duren. Inmiddels is de elfde week ingegaan zonder nader bericht uwerzijds. (...) Ook met betrekking tot mijn verzoek tot het instellen van een onderzoek moet ik aannemen dat inmiddels daaraan kan zijn voldaan, althans dat dit onderzoek een aanvang moet kunnen hebben genomen en daaromtrent een eerste rapportage mogelijk moet zijn. Ik verzoek u derhalve mij op dat punt volledig te informeren, eveneens binnen een week na heden."

B. Standpunt verzoekers

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

2. Voorts deelden verzoekers in hun verzoekschrift onder meer nog het volgende mee:

"Ter zake van de gang van zaken in 1994 verwijst ik u naar onze brief d.d. 6 december 1994 (zie hiervoor onder A.2.; N.o.). Deze brief is op zichzelf een klacht over de behandeling van legalisatie-verzoeken door de Nederlandse ambassade in Lagos die ik bij het ministerie heb neergelegd. Op deze brief heb ik, ook na talloze telefonische verzoeken van mij, nooit een antwoord mogen ontvangen. Uiteindelijk zijn de geboortebewijzen op 13/4/1995 gelegaliseerd. De overige stukken konden niet worden gelegaliseerd, maar het is ons nooit duidelijk geworden waarom niet. Herhaalde verzoeken onzerzijds om de reden van niet legaliseren van deze stukken mee te delen leverden niets op. In januari 1996 hebben wij drie letters of identification ter legalisatie aangeboden i.v.m. de lopende m.v.v.-procedure. Hierbij moesten toen ook de reeds gelegaliseerde geboortebewijzen worden ingeleverd. Hierna hebben wij twee formulieren (d.d. 19.1.96 en 13.3.96) van de Nederlandse ambassade ontvangen waaruit blijkt dat de stukken zijn doorgestuurd naar het ministerie van Buitenlandse Zaken (...). Ook hierover heb ik toen diverse malen telefonisch navraag gedaan bij deze afdeling, maar men kon mij om onduidelijke redenen niet verder helpen. Hierover heb ik op 23 april 1996 opnieuw een brief gestuurd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. (zie hiervoor onder A.4.; N.o.) Ook op deze brief heb ik tot nu toe geen antwoord ontvangen. Inmiddels liep de mvv-procedure gewoon door en hebben wij na een negatieve beschikking een bezwaarschrift ingediend en zijn op een hoorzitting hierover bij de IND geweest. In de tussentijd is mijn vrouw weer naar Nigeria gereisd om bij de Nederlandse ambassade te vragen wat we moesten doen om de documenten gelegaliseerd te krijgen. Bij deze gelegenheid, maar ook bij eerdere gelegenheden, liet het Nigeriaanse personeel op de ambassade in verdedekte termen weten dat alles 'geregeld' zou kunnen worden indien wij de 'gebruikelijke procedure' (het betalen van steekpenningen) zouden willen volgen, een afspraak buiten de ambassade zou hierover gemaakt kunnen worden. Mijn vrouw was hiertoe niet bereid, het gaat om een normale aanvraag waarvoor slechts leges verschuldigd is (we hebben overigens ook diverse malen leges betaald). Op vragen waarom de ingeleverde stukken niet gelegaliseerd konden worden en op vragen over de volgens de ambassade juiste Nigeriaanse instanties waar de documenten vandaan zouden moeten komen kreeg mijn vrouw nooit een antwoord. Ten einde raad heeft mijn vrouw toen

bij diverse Nigeriaanse instanties om documenten verzocht o.a. ook om andere geboortebewijzen, omdat wij de reeds gelegaliseerde geboortebewijzen immers ook niet terug hadden gekregen. Deze documenten zijn begin oktober 1996 voorzien van alle noodzakelijke Nigeriaanse stempels weer bij de ambassade aangeboden. Ook in dit geval weer geen reactie, ondanks herhaalde bezoeken aan de ambassade door onze contactpersoon in Nigeria en telefoontjes onzerzijds. Op 19 november 1996 verzocht onze advocaat (...) de Nederlandse ambassade in Lagos om een vlotte afwerking i.v.m. de lopende mvv-procedure en een lopende aanvraag voor kinderbijslag. Toen ook daar weer geen reactie op kwam heeft de advocaat op 30 december 1996 opnieuw per omgaande om antwoord verzocht en tevens meegedeeld dat bij gebreke van een bevredigend antwoord een klacht bij de nationale ombudsman zou worden gedeponneerd (...). Uiteindelijk ontving onze advocaat op 8 januari 1997 een verbijsterend fax-bericht: de geboortecertificaten zouden frauduleus zijn verkregen om welke reden de identiteit van de kinderen niet vast was komen te staan. Onze advocaat heeft hierop bij brief van 23 januari 1997 een bezwaarschrift ingediend bij de minister van Buitenlandse Zaken en daarbij verzocht om toezending van het volledige dossier (kopie daarvan) met betrekking tot het door de ambassade ingestelde onderzoek en alle overige stukken met betrekking tot de legalisatieverzoeken van cliënten. Op dit laatste verzoek is niet gereageerd, ook niet na rappel d.d. 7 april door onze advocaat. Ook het bij dat rappel gedane verzoek om althans geïnformeerd te worden over de voortgang van het onderzoek bleef tot op heden onbeantwoord. (...) Samenvattend richten onze klachten zich op de volgende zaken: - de procedure ter legalisering van documenten is onduidelijk, wij hebben hierover nooit schriftelijke informatie ontvangen; - de reden van niet-legalisatie van documenten wordt niet standaard schriftelijk (overigens ook niet mondeling) meegedeeld; (...) - het is niet duidelijk over welke geboortebewijzen het gaat in de brief van Buitenlandse Zaken van 8 januari 1997; - op de verzoeken van onze advocaat wordt geen reactie gegeven."

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 28 november 1997 onder meer het volgende mee:

"De klacht (richt; N.o.) zich op de volgende punten:

a. klagers zijn onvoldoende geïnformeerd over de legalisatieprocedure; **b.** in de brief van 8 januari 1997 wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet duidelijk aangegeven om welke documenten het gaat; **c.** er is niet gereageerd op een brief van klagers advocaat van 30 december 1997; **d.** er is niet inhoudelijk gereageerd op een brief gedateerd 23 januari 1997. (...) **a.** Klager heeft bij zijn aanvraag dezelfde informatie gekregen die iedere aanvrager ontvangt. Wanneer aanvraagformulieren voor legalisatie worden opgehaald of voordat dergelijke formulieren definitief worden ingeleverd, worden de relevante procedures mondeling met de aanvragers of hun vertegenwoordigers doorgenomen. Dit gesprek dat veelal een uur in beslag neemt, wordt niet beëindigd voordat de aanvrager of zijn vertegenwoordiger heeft aangegeven dat er geen procedurele onduidelijkheden meer bestaan. Schriftelijke uitleg wordt, tenzij daar uitdrukkelijk om wordt

verzocht, tot nu toe gewoonlijk niet verstrekt. Op dit moment is er echter een brochure over legalisatie in voorbereiding waarin relevante informatie over de te volgen procedures en de in te leveren documenten wordt opgenomen. Gelet op het vorenstaande kan niet gesteld worden dat klager, dan wel haar gemachtigde, onvoldoende is geïnformeerd. **b + c** Bij brief gedateerd 30 december 1996 heeft klager de ambassade verzocht hem te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de begin oktober 1996 ingeleverde documenten. In tegenstelling tot hetgeen klager stelt is wel degelijk door de ambassade op deze brief gereageerd en wel bij brief van 8 januari 1997 (zie hiervoor onder A.5.; N.o.). Dit deel van de klacht wekt enige bevreemding, aangezien klager tegelijkertijd klaagt over het feit dat de brief van 8 januari 1997 niet duidelijk aangeeft over welke documenten het gaat. Ook deze laatste stelling wordt overigens niet door het ministerie onderschreven. Zoals gezegd vormt de brief van 8 januari 1997 een reactie op klagers brief van 30 december 1996, welke brief weer een rappel is van klagers brief van 19 november 1996. In beide brieven wordt om de stand van zaken gevraagd met betrekking tot de ten behoeve van de kinderen van klager ter legalisatie aangeboden documenten. Het moge in dit verband duidelijk zijn dat de brief van 8 januari 1997 ziet op de documenten die begin oktober 1996 ter legalisatie zijn aangeboden. **d.** Bij brief van 5 februari 1997 is vanwege het ministerie de ontvangst bevestigd van klagers brief d.d. 23 januari 1997. Hierna is er vanwege het ministerie, ook na ontvangst van het rappel d.d. 7 april 1997, niet meer inhoudelijk gereageerd op deze brief. Na ontvangst van de brief is aan de ambassade te Nigeria om informatie gevraagd. Door de grote werkdruk van de betrokken medewerker is er vervolgens geen vervolg meer gegeven aan de afhandeling van klagers brief. Het ministerie betreurt deze gang van zaken en biedt hiervoor excuses aan. Ondergetekende is, gelet op het bovenstaande, van mening dat de klacht voor wat betreft de klachtonderdelen a, b en c ongegrond is. Voorzover de klacht betrekking heeft op het niet inhoudelijk reageren op de brief van 23 januari 1997 acht ik deze gegrond."

2. Bij brief van 26 maart 1998 beantwoordde het Ministerie van Buitenlandse Zaken de brief van verzoekers advocaat van 23 januari 1997 alsnog. In deze brief berichtte het Ministerie aan de advocaat onder meer het volgende:

"Tot op heden is, (...) nog niet inhoudelijk op (de brief van 23 januari 1997; N.o.) gereageerd. Door grote werkdruk en structurele onderbezetting van de betrokken afdeling is, na het verzenden van een ontvangstbevestiging op 5 februari 1997, geen vervolg meer gegeven aan de afhandeling van uw brief. Ik betreur deze gang van zaken zeer en bied hiervoor excuses aan. In uw brief van 23 januari 1997 verzoekt u om het volgende:

1. toezending van het volledige dossier met betrekking tot de legalisatieprocedure van uw cliënten;
2. een onafhankelijk onderzoek naar de handelwijze van het personeel van de consulaire afdeling in het algemeen en een onderzoek naar de handelwijze ten aanzien van uw cliënten in het bijzonder. Ten aanzien van uw verzoek om toezending van het dossier betreffende de legalisatieprocedure van uw cliënten kan ik u mededelen dat u als bijlage bij deze brief een kopie van dit dossier aantreft, met uitzondering van de stukken die

betrekking hebben op een verificatieonderzoek dat door de ambassade is verricht. Deze stukken zijn met een beroep op artikel 10, tweede lid, onder d en g van de Wet openbaarheid van bestuur uitgesloten van openbaarmaking. De bescherming van de methoden en technieken van het verificatie-onderzoek en de bescherming van de voor dat onderzoek gebruikte bronnen maken geheimhouding van deze stukken noodzakelijk. (...) Met betrekking tot uw verzoek om een onafhankelijk onderzoek naar de handelwijze van de consulaire afdeling diene het volgende. De integriteit van het ambassadepersoneel, zowel lokaal als uitgezonden, heeft de voortdurende aandacht van de verantwoordelijke Chef de Poste. In landen waar de situatie daartoe aanleiding geeft worden extra maatregelen genomen om de integriteit van het ambassadepersoneel te waarborgen. In algemene zin geldt dat de werkwijze op de consulaire afdeling zodanig is ingericht dat het niet mogelijk is dat één persoon de uitkomst van een beslissing kan bepalen. Klachten over het handelen van ambassadepersoneel worden altijd serieus genomen. Voor een afdoende behandeling van klachten is het echter wel noodzakelijk dat de klachten voldoende concreet en goed onderbouwd zijn. Dat wil zeggen dat duidelijk aangegeven moet worden om welke personen het gaat, waaruit de te onderzoeken gedraging bestaat, wanneer deze gedragingen hebben plaatsgevonden etc. De door u aangedragen gegevens zijn, gelet op het voorgaande, ontoereikend voor een onderzoek naar corruptie. Ik kan daarom aan uw verzoek om een onafhankelijk onderzoek geen gevolg geven."

D. Nader standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 20 mei 1998 naar aanleiding van vragen die de Nationale ombudsman de Minister in deze zaak en in enkele ander zaken had gesteld voor zover van belang voor deze zaak het volgende mee:

"1. Voor de vijf probleemlanden (zie **ACHTERGROND** onder 2.; N.o.) kan geen eensluitend standaard **informatieformulier** worden gehanteerd, onder meer omdat de registratie van de verschillende brondocumenten van land tot land verschilt. (...) Het informatieformulier dat in Nigeria wordt gebruikt is reeds in uw bezit. Iedere aanvrager ontvangt altijd de formulieren "Procedures" en "General information regarding the verification procedure" (Deze genoemde formulieren verschaffen algemene informatie over de verificatieprocedure, en bevatten geen gegevens over de rechtsgeldigheid van documenten of een precieze omschrijving van documenten die voor legalisatie in aanmerking komen; N.o.). (...)
2. Net als het informatieformulier kan ook het **aanvraagformulier** niet eensluitend zijn in de vijf probleemlanden. Niet alle ambassades in de probleemlanden gebruiken overigens een aanvraagformulier omdat de kennis van de Engelse taal van de indiener dikwijls onvoldoende is om de daarin verstrekte informatie te begrijpen; gewoonlijk wordt mondeling, door lokale krachten, en, waar nodig, in de lokale taal de procedure nog eens uitgelegd en wordt een mondelinge toelichting gegeven over aan welke eisen moet worden voldaan en welke informatie en welk ondersteunend materiaal nodig is. (...) Het algemene aanvraagformulier van Nigeria is reeds in uw bezit. (...)
3. **Publikatieborden**, waarop de legalisatieprocedure is toegelicht, worden niet door alle

posten van de Nederlandse ambassades gebruikt. (...) In Lagos is sinds ruim een jaar een publikatiebord in gebruik, zowel buiten als binnen in de wachtruimte, waarop de informatieformulieren over verificatie en legalisatie zijn aangebracht. (...) Voor deze landen geldt verder dat de informatie mondeling, en waar nodig in de lokale taal, wordt verstrekt door lokaal in dienst genomen medewerkers, conform de aldaar geldende procedures. (...) Schriftelijke informatie bij een legalisatie-aanvraag wordt door de ambassade sinds ongeveer 5 tot 6 maanden verstrekt. Ten tijde van het opstellen van de reactie op de (onderhavige; N.o.) klacht (28 november 1997; N.o.) werd nog niet standaard schriftelijke informatie verstrekt, ten tijde van het opstellen van de reactie op (een andere; N.o.) klacht (17 december 1997; N.o.) was de brochure (de hiervoor in de eerste alinea genoemde formulieren waarin algemene informatie over de aanvraagprocedure werd verstrekt; N.o.) gereed en was deze ook verstrekt aan de aanvragers. U vraagt verder in deze zaak te vermelden, indien geen schriftelijke informatie werd verstrekt, welke mededelingen aan verzoekers en/of hun gemachtigde zijn gedaan, wie die mededelingen heeft gedaan en op welk moment. Los van de informatie die ik u reeds heb verstrekt in mijn brief van 26 november 1997 (hiervoor vermeld onder C.1.; N.o.), is niet meer na te gaan wanneer en door wie welke mededelingen zijn gedaan in deze specifieke zaak. Het dossier biedt hierover geen duidelijkheid, omdat toen het formulier waarop de "geschiedenis" van een specifieke zaak wordt genoteerd nog niet werd gebruikt. Met betrekking tot de beantwoording van de brief van de familie W. van 6 december 1994 moet ik u dan ook mededelen dat op dit moment niet meer valt na te gaan of deze brief destijds is beantwoord."

2. Bij de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken bevond zich voorts een kopie van een gedeelte van verzoeksters dossier van de legalisatieprocedure, waarnaar de Minister in zijn reactie van 20 mei 1998 verwees. In dit dossier bevonden zich onder meer formulieren en documenten, die bij de ambassade waren ingeleverd, waaronder aanvraagformulieren van 2 januari 1996, 18 januari 1996 en 8 maart 1996 voor legalisatie van een aantal bij deze formulieren gevoegde documenten. Op deze aanvraagformulieren dan wel op daarbij gevoegde formulieren was vermeld welke bijbehorende documenten waren ingeleverd. Het ging hierbij telkens om verschillende documenten. Ook bevonden zich drie documenten betreffende verzoeksters drie kinderen in het legalisatiedossier, gedateerd 13 september 1996, waarop was vermeld: "Certificate of Identification/Origin".

E. Reactie verzoekers

Verzoekers deelden bij brief van 14 oktober 1998 onder meer mee:

"Op onze brief van 6 december 1994 hebben wij nooit een antwoord van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen (overigens ook niet op onze brief d.d. 23 april 1996). (In; N.o.) onze klachtbrief d.d. 19 juni 1997 (...) hebben wij aangegeven dat wij nooit schriftelijke informatie over de legalisatie-procedure hebben ontvangen en dat de reden van niet legaliseren van documenten niet schriftelijk en ook niet mondeling aan ons is meegedeeld."

Beoordeling

I. . Ten aanzien van de Nederlandse ambassade te Lagos

1.1. Verzoekers, echtgenoten, verzochten vanuit Nederland sinds 1994 om toelating van verzoeksters drie minderjarige en in Nigeria woonachtige kinderen, en tevens om kinderbijslag voor deze kinderen. In het kader van deze procedure diende verzoekster in 1996 een aantal malen een aanvraagformulier in voor legalisatie (zie **ACHTERGROND** onder 1.) van diverse documenten.

1.2. Verzoekers klagen over de wijze waarop de Nederlandse ambassade in Lagos (Nigeria) de aanvraag voor legalisatie/verificatie heeft behandeld van een aantal documenten, die zij in oktober 1996 hebben ingediend. Zij klagen er met name over dat de ambassade hen onvoldoende (schriftelijk) heeft geïnformeerd over de procedure.

1.3. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid behoort een bestuursorgaan actief en toereikend 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 diens aanvraag in behandeling worden genomen, het op een duidelijke wijze behoort aan te geven welke documenten het nodig heeft. Om communicatieproblemen te vermijden, dient dit zoveel mogelijk schriftelijk te gebeuren. Communicatieproblemen kunnen zich met name voordoen wanneer sprake is van taal- en/of cultuurverschillen.

1.4. Verzoekers raadsman heeft in zijn brief van 23 januari 1997 aan de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer het volgende gesteld:

Verzoekster had driemaal bij de Nederlandse ambassade in Lagos documenten, waaronder geboortebewijzen, ingeleverd. De eerste maal had zij geboortebewijzen gehaald bij het stadsdeel Lagos waar haar kinderen waren ingeschreven. Deze geboortebewijzen had zij in januari 1996 bij de ambassade ingeleverd om zogenaamde "letters of identification" te laten legaliseren. Deze "letters of identification" waren zonder opgave van redenen niet gelegaliseerd. De ambassade had evenmin de geboortebewijzen aan verzoekster teruggegeven. De tweede maal had verzoekster andere geboortebewijzen ingeleverd, die in het bezit waren van de vader van haar kinderen. Ook deze geboortebewijzen waren zonder opgave van redenen niet gelegaliseerd; evenmin had de ambassade deze bewijzen teruggegeven. De derde maal had een medewerker van de ambassade, op verzoeksters vraag welke documenten zij precies nodig had, gevraagd om "certificates of identification/origin" waaruit de etnische afkomst bleek, "letters of identification" van lokale autoriteiten waaruit bleek wie de ouders van de kinderen waren, en om geboortebewijzen van de lokale autoriteiten van het stadsdeel waar de kinderen waren geboren. Verzoekster had deze drie documenten vervolgens bij de ambassade ingediend. Op 8 januari 1997 had de ambassade daarop laten weten dat deze geboortebewijzen frauduleus waren verkregen, aldus verzoekers' raadsman.

1.5. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn reactie van 20 mei 1998 op dit punt laten weten dat de Nederlandse ambassade te Lagos pas sinds december 1997 schriftelijk informatie over de legalisatieprocedure verstrekke. Op het moment dat verzoekster de

documenten had ingeleverd, 20 oktober 1996, verstrekte de ambassade nog niet standaard schriftelijke informatie. De Minister liet verder weten dat niet meer was na te gaan welke informatie over de legalisatieprocedure aan verzoekster was verstrekt, omdat het dossier op dit punt geen duidelijkheid bood.

1.6. Op grond van hetgeen verzoekers' raadsman heeft gesteld (zie hiervoor, onder 1.4.) en gezien de in het nadere standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken (zie **BEVINDINGEN**, onder D.2.) genoemde documenten, wordt aannemelijk geacht dat verzoekster in 1996 in elk geval drie maal een aanvraag tot legalisatie van diverse documenten heeft ingediend bij de Nederlandse ambassade te Lagos. Of dit meermalen inleveren van - verschillende - documenten is veroorzaakt door gebrek aan informatie van de ambassade aan verzoekster, dan wel doorcommunicatieproblemen die (mede) voor rekening van verzoekster komen, of doordat (een aantal van) deze documenten volgens de ambassade niet aan de gestelde vereisten voldeed/voldeden (zoals de in oktober 1996 ingeleverde geboortebewijzen), kon, mede door gebrek aan informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken op dit punt, niet precies worden vastgesteld. Gelet daarop kan de Nationale ombudsman geen oordeel gegeven over de gedraging van de ambassade op het punt van het verstrekken van informatie over de legalisatieprocedure aan verzoekster.

2.1. Verzoekers hebben er verder over geklaagd dat de ambassade in het faxbericht van 8 januari 1997 niet duidelijk heeft aangegeven op welke documenten dit faxbericht betrekking heeft. Zij hebben in hun verzoekschrift aangegeven dat zij verschillende keren geboortebewijzen hadden ingeleverd, en dat het hun niet duidelijk was welke geboortebewijzen de ambassade in het faxbericht van 8 januari 1997 bedoelde. 2.2. De ambassade heeft in dit faxbericht inderdaad niet expliciet vermeld welke geboortebewijzen werden bedoeld. Zij heeft echter wel verwezen naar het faxbericht van 30 december 1996 van de advocaat van verzoekers. Daaruit kon worden afgeleid dat de ambassade doelde op de geboortebewijzen waarop het faxbericht van 30 december 1996 betrekking had, te weten de geboortebewijzen die verzoekster in oktober 1996 bij de ambassade ter legalisatie had ingediend. In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

2.3. Het voorgaande neemt overigens niet weg dat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken had mogen worden verwacht dat het naar aanleiding van verzoekers' brief van 23 april 1996, waarin zij verzochten om een schriftelijk bericht over wat er was gebeurd met de documenten die zij tot dat moment hadden ingeleverd, de stand van zaken had meegedeeld.

3.1. Verzoekers hebben er voorts over geklaagd dat de ambassade niet heeft gereageerd op de per fax verzonden brief van hun raadsman van 30 december 1996.

3.2. In zijn faxbericht van 30 december 1996 heeft verzoekers' raadsman er bij de ambassade op aangedrongen om het verificatie-onderzoek naar de ter legalisatie aangeboden documenten van verzoeksters kinderen met spoed af te ronden. 3.3. De ambassade heeft bij faxbericht van 8 januari 1997 verwezen naar het faxbericht van verzoekers' advocaat van 30 december 1996, en daarbij meegedeeld dat een verificatie-onderzoek minimaal vier weken duurde. Verder heeft de ambassade meegedeeld dat uit het eind december 1996 afgeronde verificatie-onderzoek was gebleken

dat de geboortecertificaten van de drie kinderen van verzoekster frauduleus waren verkregen, zodat hun juiste identiteit niet was komen vast te staan. Hiermee heeft de ambassade laten weten dat het verificatie-onderzoek was afgerond, en wat de uitkomst van dit onderzoek was. De klacht dat de ambassade niet heeft gereageerd op het faxbericht van 30 december 1996 mist dan ook feitelijke grondslag. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

II. . Ten aanzien van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Voorts klagen verzoekers erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondanks een rappel op 7 april 1997 niet inhoudelijk heeft gereageerd op de brief van vhun advocaat van 23 januari 1997.
2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat overheidsinstanties aan hen gerichte brieven afhandelen binnen een redelijke termijn. Indien directe afhandeling niet mogelijk is, behoort de betrokkene binnen twee à drie weken een behandelingsbericht te ontvangen, met informatie over de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is en over de tijd die naar verwachting nog met de afhandeling zal zijn gemoeid. Dit bericht zal tevens gegevens moeten bevatten die hem in staat stellen om direct toegang te krijgen tot de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt. Als naderhand blijkt dat de behandeling langer gaat duren dan in het behandelingsbericht was aangegeven, behoort de betrokkene daarover, door middel van een tussenbericht, tijdig te worden geïnformeerd. Indit tussenbericht dient de reden van de ontstane vertraging te worden vermeld en dient een nieuwe termijn te worden genoemd waarbinnen afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Indien het noemen van zo'n nieuwe termijn niet mogelijk is, moet dit worden meegedeeld en uitgelegd. De hiervoor geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot informatieverstrekking behoren ook te worden nageleefd in het geval van tussentijds gedane verzoeken om informatie indien die informatie (nog) niet eigener beweging door de betreffende instantie is verstrekt.
3. Tot op het moment dat verzoekers op 23 juni 1997 een klacht hadden ingediend bij de Nationale ombudsman had het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet gereageerd op de brief van hun advocaat van 23 januari 1997. Na het rappel van 7 april 1997 had de brief van 23 januari 1997 voortvarend moeten worden beantwoord. Pas geruime tijd nadat verzoekers hun klacht hadden ingediend bij de Nationale ombudsman heeft het Ministerie de brief van 23 januari 1997 alsnog beantwoord, namelijk op 26 maart 1998. Dit is veel te laat. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Lagos, Nigeria, is niet gegrond, met dien verstande dat ten aanzien van de informatieverstrekking over de legalisatieprocedure geen oordeel kan worden gegeven. De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gegrond. Beide gedragingen worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse

Zaken. **BIJLAGEACHTERGROND**

1. Legalisatie en verificatie Legalisatie en verificatie van documenten zijn niet in of bij wet geregeld. Zij maken onderdeel uit van de uitvoering van de algemene bestuurstaak van de Minister van Buitenlandse Zaken. De begrippen legalisatie en verificatie hebben in de praktijk de volgende inhoud gekregen. Legalisatie is het door een bevoegde autoriteit voor echt verklaren van een handtekening gesteld op een document. Legalisatie vindt plaats in een zogenoemde legalisatieketen. Opeenvolgende autoriteiten legaliseren de handtekening van hun voorganger. Vaak is deze keten als volgt opgebouwd: een buitenlandse autoriteit (ondertekenaar document), het ministerie van Buitenlandse Zaken van het betreffende land en ten slotte het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken (in de praktijk veelal de voor het betreffende land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging). Verificatie is in dit verband de inhoudelijke controle van documenten bij de overheid van het land waar de documenten zijn afgegeven. In sommige landen worden stukken zonder (voldoende) controle voor echt of akkoord verklaard. In die landen stelt de Nederlandse vertegenwoordiging veelal zelf een onderzoek in. (bron: Arnhem, W. van, Legalisatie en verificatie van documenten, VUGA, 's-Gravenhage, 1995).

2. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf 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."