



Rapport

Datum: 2 december 1999
Rapportnummer: 1999/491

Klacht

Op 28 april 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Zeist, 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 beide worden 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 klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Lagos (Nigeria) tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendde:

1. ondanks dat een gemachtigde verschillende malen documenten ter legalisatie/verificatie heeft aangeboden - de eerste maal in december 1996 - deze documenten niet heeft aangenomen;

2. in strijd met de toezegging bij faxbericht van 24 maart 1998, geen nieuwe aanvraagformulieren heeft toegezonden.

Voorts klaagt verzoekster erover dat een met naam genoemde medewerker van de Nederlandse ambassade te Lagos:

3. midden 1997 smeergeld heeft gevraagd aan de gemachtigde van verzoekster om de documenten aan te nemen en gelegaliseerd/ geverifieerd te krijgen;

4. de gemachtigde, die boos werd na de vraag om smeergeld, heeft gedreigd de documenten af te nemen zodat hij ze nooit meer terug zou zien.

5. Tot slot klaagt verzoekster erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen adequate hulp heeft geboden bij haar problemen met de Nederlandse ambassade te Lagos.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, eerste tot en met derde lid:

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

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

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.”

Artikel 4:5, eerste lid:

“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.”

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. Daarnaast werd aan twee betrokken ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Zij hebben hierop niet gereageerd.

Eén medewerker en een ex-medewerker van de Nederlandse ambassade te Lagos is gevraagd een aantal vragen te beantwoorden. De medewerker heeft een verklaring afgelegd ten overstaan van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman. De ex-medewerker heeft niet op de correspondentie van de Nationale ombudsman gereageerd.

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 de Minister en verzoekster een aantal specifieke vragen gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft tijdens het onderzoek een beroep gedaan op het vertrouwelijke karakter van alle persoonsgegevens van de betrokken medewerker en ex-medewerker van de ambassade. De Nationale ombudsman heeft dit beroep gehonoreerd.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken en de medewerker van de ambassade, die in het kader van het onderzoek is gehoord, deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De advocaat van verzoekster berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster woont in Zeist samen met haar Nigeriaanse partner O. Haar partner had ten tijde van het indienen van de klacht bij de Nationale ombudsman nog geen vergunning voor verblijf in Nederland. Verzoekster en haar partner hebben een zoontje dat in 1998 in Zeist is geboren. In verband met het voorgenomen huwelijk tussen verzoekster en haar partner dienden zij een gelegaliseerde geboorteakte en een gelegaliseerde ongehuwdverklaring van verzoeksters partner over te leggen.

2. De advocaat van O. deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 3 juli 1997 onder meer het volgende mee:

"Cliënt is al sedert december 1996 doende om legalisatie te verkrijgen van de diverse documenten, die nodig zijn voor zijn voorgenomen huwelijk, bij de Nederlandse Ambassade te Nigeria. Het lagere, Nigeriaanse, personeel van deze ambassade heeft tot nu toe geweigerd de documenten van cliënt in ontvangst te nemen, laat staan tot legalisatie ervan over te gaan. Tot viermaal toe werd bij aanbieding van documenten door dit personeel meegedeeld dat de documenten niet voldoende dan wel niet compleet waren en werd om nog meer documenten en invulling van nog meer formulieren gevraagd.

Thans zou cliënt zelfs foto's van familieleden en schoolrapporten van zijn lagere school moeten overleggen!

Aan cliënt is gebleken dat meerdere van zijn landgenoten, die ook legalisatie door deze ambassade van documenten wensen, dezelfde (of nog verdergaande) negatieve ervaringen hebben. Daarbij gaat steeds vaker het gerucht dat legalisatie niet zo problematisch zou behoeven te zijn, indien maar aan de desbetreffende Nigeriaanse medewerkers van de ambassade geld betaald zou worden.

Ik hoop van ganser harte dat dit gerucht geen enkele grond heeft.

Ondertussen komt het mij zeer oneigenlijk voor dat cliënt nog steeds geen legalisatie zou kunnen verkrijgen van Uw Ambassade in Nigeria op de documenten die hij voor zijn huwelijkssluiting in Nederland nodig heeft, te weten een certificaat betreffende zijn geboorte en zijn ongehuwd zijn, en niet meer dan dat.

Pogingen van cliënt om telefonisch direct contact te krijgen met het Nederlandse personeel van de Ambassade, dan wel met de Ambassadeur zelf, de ambassade-secretaris of de desbetreffende attaché over deze kwestie, worden door dezelfde Nigeriaanse personeelsleden stelselmatig belemmerd.

Cliënt beklagt zich derhalve bij deze formeel over de tegenwerking, althans het (onterechte) gebrek aan medewerking van het personeel van de Nederlandse Ambassade te Nigeria en verzoekt Uw Minister deze klacht in behandeling te nemen, een onderzoek daaromtrent in te stellen en ondergetekende, als gemachtigde van cliënt in deze, het resultaat van dat onderzoek mee te delen, dan wel anderszins deze klacht tot genoegdoening van cliënt af te doen."

3. Bij faxbericht van 25 juli 1997 legde de heer La. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de brief van de advocaat van 3 juli 1997 voor aan de Nederlandse ambassade te Lagos.

4. De Nederlandse ambassade te Lagos deelde aan de heer La. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij zogenoemd mailbericht van 29 juli 1997 mee dat verzoeksters partner bij de ambassade niet bekend was.

5. De advocaat van O. deelde bij brief van 31 juli 1997 aan de heer La. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder meer mee:

"...zend ik u hierbij diverse stukken. Bij het nalopen van de stukken trof ik ook twee rode kaartjes met een nummer. Naar mijn mening blijkt uit deze, dat registratie van cliënt, dan wel van zijn broer als intermediair, bij de ambassade plaatsgevonden moet hebben. Dat cliënt bij de ambassade niet bekend zou zijn, is dus zeer merkwaardig.

Uit de datering van de stukken blijkt dat cliënt al sedert december 1996 bezig is met het trachten te verkrijgen van legalisatie door de ambassade."

6. Bij memorandum van 5 augustus 1997 zond de heer La. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse ambassade te Lagos enkele stukken, en vroeg welke waarde hieraan gehecht diende te worden. De ambassade reageerde hierop bij memorandum van 12 augustus 1997, dat onder meer inhield:

"Kaartjes als genoemd in de brief van de advocaat van belanghebbende worden d.z.z. inderdaad aan bezoekers van de verificatie- en legalisatie-afdeling van de consulaire afdeling van deze ambassade gegeven. Het is echter gebruikelijk dat, op het moment dat deze te woord wordt gestaan, aan belanghebbende en zijn/haar intermediair het bovenste stuk wordt gegeven terwijl het onderste deel d.z.z. aan het dossier wordt gehecht. Zwart-wit gezien zou dit, hoewel zeer onwaarschijnlijk, kunnen betekenen dat men op de consulaire afdeling is geweest en deze weer heeft verlaten zonder te woord te zijn gestaan.

Inmiddels is gebleken dat namens de heer O. inderdaad iemand de ambassade twee maal heeft bezocht. Hierbij werd echter de naam G. geregistreerd. Bij een nader onderzoek bleek achteraf dat dit één van de voornamen van de broer van belanghebbende was. Hierbij mijn verontschuldiging voor deze storende omissie dezerzijds.

Beide keren werd deze intermediair medegedeeld dat er onvoldoende relevante ondersteunende documenten en informatie werd overgelegd om een verificatie-onderzoek te kunnen opstarten en hem werd dan ook verzocht dit z.s.m. af te leveren. Tot op heden werd nog steeds niet aan dit verzoek voldaan, terwijl ook nog geen betaling heeft plaatsgevonden."

7. De advocaat van verzoekster adviseerde haar partner bij brief van 9 oktober 1997 na telefonisch overleg met de heer La. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een beschrijving te maken van zijn levensloop. Verder deelde hij in zijn brief onder meer mee:

"Bij de stukken zitten wel brieven/documenten, die betrekking hebben op de vader en diens functie bij de politie, maar er is geen verklaring, sworn affidavit, van de ouders. Ik begrijp, dat deze beide nog leven, dus moet het mogelijk zijn, dat beide ten overstaan van de rechtbank, dan wel van de Nederlandse ambassade-medewerker, onder ede verklaren, dat deze persoon O. is, hun zoon is en geboren is (...) en ongehuwd is.

Mede in verband met het voorgaande raadde de Heer La. aan, dat U persoonlijk naar Nigeria gaat om de Nederlandse Ambassade te bezoeken. Financieel is dat uiteraard een probleem. Mocht U daartoe toch besluiten, dan moet U de originele stukken, die thans bij mij zijn wel meenemen.

Belangrijk is eerst, dat U Uw levensloop als boven bedoeld, op papier zet."

8. Verzoekster deelde bij brief van 24 november 1997 aan Hare Majesteit de Koningin onder meer het volgende mee:

"Mijn vriend O. en ik willen gaan trouwen. Het feit dat hij Nigeriaan is maakt dit erg moeilijk. We zijn in het bezit van alle vereiste documenten (o.a. bewijs van ongehuwd zijn van mijn partner). De Ned. ambassade in Lagos, Nigeria probeert echter op allerlei manieren te voorkomen dat Nigerianen met een Nederlandse vrouw trouwen. Om deze reden wil deze ambassade ook mijn vriend zijn documenten niet legaliseren. Dit is echter wel vereist om te kunnen trouwen. We hebben alles geprobeerd om de documenten in te dienen bij de ambassade maar men wil niets in ontvangst nemen."

9. Het Kabinet der Koningin deelde verzoekster bij brief van 8 december 1997 mee dat het haar brief had doorgestuurd aan de Minister van Buitenlandse Zaken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde verzoekster bij brief van 30 december 1997 in reactie op haar brief aan de Koningin onder meer mee:

"Op 1 april 1996 is Nigeria tezamen met vier andere landen als probleeland op het terrein van het schriftelijk bewijs aangewezen. Dit betekent dat documenten eerst inhoudelijk geverifieerd moeten worden, alvorens deze kunnen worden gelegaliseerd. Teneinde de termijn die een verificatie in beslag neemt zoveel mogelijk voor de aanvragers te bekorten, wordt aan de aanvragers eerst een uitgebreide vragenlijst overhandigd, die

getekend en met bewijsstukken tezamen met de te verifiëren documenten moet worden ingediend. De verificatieprocedure zou op deze manier soepel moeten kunnen verlopen.

Navraag bij Hr. Ms. Ambassade te Lagos leverde op dat aan de broer van Uw partner ten tijde van zijn bezoeken aan de legalisatiebalie van de Ambassade, werd uitgelegd welke aanvullende documentatie gewenst werd in verband met het aanstaande verificatieonderzoek. (School)foto's en schooldiploma's zijn hierbij standaard vereist en dit vereiste heeft dus niets van doen met het feit dat de Ambassade niet bereid zou zijn om de betreffende documenten in ontvangst te nemen of dat de Nederlandse regering wil voorkomen dat een Nederlands onderdaan met een Nigeriaan in het huwelijk treedt.

Alleen wanneer de inlichtingenformulieren met aanvullende documentatie compleet zijn ingevuld, worden documenten door de Ambassade voor de verificatie/legalisatie ingenomen, waarbij de kosten ad NAIRA 20.000 per document vooraf dienen te worden voldaan.

Tot op heden heeft de Ambassade de gewenste aanvullende informatie noch de originele documenten ontvangen.

Ik begrijp uit de correspondentie gericht aan de heer La., medewerker van de afdeling DJZ/BR, dat U het niet eens bent met de gang van zaken omtrent het verificatieonderzoek. Helaas betreft deze procedure de Nederlandse regelgeving en aangezien Uw partner van plan is zich bij U te vestigen, dient hij te voldoen aan deze regels. Ik geef U derhalve in overweging zo spoedig mogelijk de gewenste informatie te verstrekken tezamen met de documenten van de heer O., zodat het verificatieonderzoek alsnog van start kan gaan.

Voor de goede orde informeer ik U dat ook contact bestaat met Uw advocaat, die laatstelijk op 4 september j.l. met de heer La. heeft gesproken. Sindsdien heeft deze geen contact meer met de heer La. opgenomen."

10. Verzoekster deelde het Ministerie bij brief van 7 januari 1998 onder meer het volgende mee:

"We waren al volledig op de hoogte van de procedures bij de ambassade om documenten te legaliseren.

Alle documenten en bewijsstukken zijn in het bezit van onze advocaat (24 stukken in totaal, waaronder ook schoolresultaten). 3 keer heeft de broer van mijn vriend geprobeerd deze documenten in te dienen bij de ambassade in Lagos voordat we besloten om de documenten naar Nederland te halen.

De 1e keer kreeg de broer van mijn vriend een formulier mee. Er werd niet gevraagd om schoolfoto's. Dit formulier hebben we ingevuld én teruggestuurd naar Nigeria (dit is al meer dan 6 maanden geleden). Voor de 2e keer ging de broer van mijn vriend met de stukken +

het ingevulde formulier naar de ambassade. Daar werd hij door de Nigerianen die daar werken (werkten) niet netjes behandeld en letterlijk uitgelachen. Hij kreeg opnieuw een formulier mee dat bijna precies hetzelfde was als het eerste. Weer werd er niets gezegd over schoolfoto's die ingediend zouden moeten worden. Wel zouden mijn ouders ineens hun gegevens moeten invullen en indienen samen met de andere stukken.

Toen de broer van mijn vriend voor de 3e keer naar de ambassade ging werden ineens schoolfoto's gevraagd. Ondertussen verstreek om het bewijs van ongehuwd zijn af te kunnen geven. (...)

Waarom werd er niet meteen de 1e keer naar schoolfoto's gevraagd als dit 1 van de vereisten is voor het verifiëren van documenten, zodat we direct op de hoogte waren geweest. Ook weten die Nigerianen daar dat het moeilijk is om aan zulk soort schoolfoto's te komen. Ikzelf als Nederlander heb niet eens een schoolfoto meer van vroeger. We hebben alles geprobeerd maar we hebben helaas geen schoolfoto's van mijn vriend kunnen achterhalen. Wel hebben we andere familiefoto's maar die werden niet geaccepteerd. Tevens hebben we nog een heleboel ander bewijsmateriaal maar dit schijnt door de Nigerianen daar volledig te worden genegeerd terwijl wij en onze advocaat overtuigd zijn dat dit meer dan voldoende is. Moet dan nu die ene schoolfoto, die we niet hebben, ervoor zorgen dat ik niet mag samenzijn met de man waarvan ik hou? Over drie weken zal ons kindje geboren worden maar alle moed zakt me in de schoenen.

Ik heb er alles voor over om onze documenten gelegaliseerd te krijgen maar ik weet zeker dat zolang deze Nigerianen daar werken dat dit een verloren zaak is. Hiervoor heb ik ook nog andere gegronde redenen nl. dat ikzelf heb gebeld met de ambassade en heel vreemd te woord ben gestaan, mijn vriend meerdere malen heeft gebeld (...).

Wat ik concludeer uit dit alles is dat de ambassade in Lagos niet te vertrouwen is om documenten te legaliseren. Dit komt doordat er Nigerianen worden aangenomen die corrupt zijn en die discrimineren."

11. In reactie op de brief van verzoekster van 7 januari 1998 deelde het Ministerie bij brief van 23 januari 1998 verzoekster onder meer mee:

"... kan ik U niet van dienst zijn tot op het moment dat U de documenten van de heer O. alsnog overlegt aan de Ambassade te Lagos, tezamen met de door de Ambassade verlangde aanvullende gegevens.

Ik maak U er nogmaals op attent dat door de heer La. met Uw advocaat op 4 september 1997 is afgesproken, dat van de zijde van dit Ministerie geen actie zal worden ondernomen totdat Uw advocaat weer contact met hem opneemt. Tot op heden is dit niet geschied. Indien de heer F. niet meer optreedt als Uw gemachtigde, dan verneem ik dit gaarne van U.

Voor wat betreft Uw beweringen inzake de onheuse bejegening door het Nigeriaanse personeel ter Ambassade kan ik U informeren dat klachten altijd serieus worden onderzocht. Om een onderzoek mogelijk te maken zal ik gaarne nadere informatie over het gebeurde van U ontvangen, met name wanneer het voorval heeft plaatsgevonden, en zo gedetailleerd mogelijke bewijzen van de personen in kwestie.

Gezien de termijn die Uw dossier reeds aanloopt, geef ik U de gelegenheid binnen 6 weken de benodigde documenten bij Hr. Ms. Ambassade over te leggen. Ik zal ook de Ambassade hiervan op de hoogte stellen, zodat men aldaar weet heeft van Uw eventuele komst. Indien U besluit de benodigde documenten niet binnen de genoemde termijn bij de Ambassade aan te bieden, zal Uw dossier afgedaan worden op de stukken die op dat moment in het dossier aanwezig zijn.

Indien U zich niet kunt vinden in het bovenstaande, maak ik U attent op de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman."

12. Bij brief van 27 januari 1998 deelde de advocaat van verzoekster aan de Nederlandse ambassadeur te Nigeria onder meer mee:

"Van december 1996 tot juni 1997 heeft cliënt, de heer O., via zijn broer, G., getracht bij Uw ambassade legalisatie te verkrijgen van documenten betreffende zijn geboorte en zijn ongehuwd zijn. Daarbij kwam de broer niet alleen nooit verder dan het Nigeriaanse personeel van Uw ambassade, maar ook werd hij, in goed Nederlands "van het kastje naar de muur gestuurd". Toen die muur zonder bijzondere middelen ondoordringbaar bleek, wendde cliënt zich tot mij.

(...)

Bij besluit van 6 oktober 1997 werd de aanvraag van cliënt voor een verblijfsvergunning in Nederland buiten behandeling gesteld, omdat hij nog steeds niet voor legalisatie van de documenten had gezorgd.

Tegen dit besluit stelde ik beroep in bij het Ministerie van Justitie, waarbij ik onder meer aanvoerde dat het nog steeds niet gelegaliseerd zijn van de documenten niet aan cliënt te verwijten viel. Bij dit beroepschrift legde ik fotokopie over van alle documenten die ik in origineel in mijn dossier heb. De broer van cliënt had deze op mijn verzoek in juni 1997 naar Nederland gezonden. (...)

Ondertussen dreigt een patstelling. In het kader van de beroepsprocedure bij het Ministerie van Justitie kan het noodzakelijk zijn de originele documenten in Nederland te houden ter verificatie door het ministerie/IND. Volgens Uw ministerie zouden de originele documenten alsnog bij Uw ambassade overgelegd moeten worden. Toezending per post brengt het risico van zoekraken met zich, waarna ook IND niet meer kan verifiëren. Cliënt heeft al veel kosten moeten maken (waarvoor hij eigenlijk geen geld had) voor het toezenden van

stukken aan zijn broer per koeriersdienst. Dit juist om zoekraken in de gewone post te voorkomen.

Cliënt stelt thans voor de originele documenten rechtstreeks aan Uw ambassade te zenden per koeriersdienst, mits het Ministerie van Justitie/IND verklaart deze stukken niet eerst te willen verifiëren in het kader van de beroepsprocedure.

In geval van deze toezending wil ik voor cliënt wel de garantie, dat deze stukken dan inderdaad bij de desbetreffende Nederlandse medewerker van Uw ambassade rechtstreeks terechtkomen. Gezien de ervaringen heeft cliënt geen vertrouwen in het Nigeriaanse personeel. Het spijt mij te moeten vaststellen, dat dit wantrouwen een zo grote rol speelt. Wilt U mij de naam, dan wel de functie van deze Nederlandse medewerker meedelen?

Voorts wil ik gaarne de zekerheid, dat aard en aantal van de aldus toe te zenden documenten voldoende is om het verzoek om legalisatie in behandeling te nemen. Daartoe zend ik U de lijst van de stukken van dewelke ik copie overlegde aan het Ministerie van Justitie/IND. Zouden buiten deze toch nog andere stukken nodig of gewenst zijn, wilt U mij dat dan graag omgaand doen meedelen?

Cliënt wil de legeskosten voor verificatie/legalisatie per bank overmaken aan Uw ambassade. Wilt U mij de bank en het bankrekeningnummer van Uw ambassade tevens laten meedelen?"

13. Bij zijn brief van 27 januari 1998 voegde de advocaat van verzoekster een inventarislijst met de volgende inhoud:

"Inventarislijst van stukken behorende bij het administratief beroep van O. tegen het buiten behandeling stellen van zijn aanvraag van een verblijfsvergunning.

1. bewijs van bezoek door broer aan Nederlandse Ambassade
2. volmacht voor broer
3. brief van betrokkene aan Ambassade
4. schooldiploma juni 1987
5. schoolcertificaat juni 1987
6. verklaring omtrent identiteit (d.d. 18/12/96)
7. verklaring omtrent geboorte (d.d. 18/12/96)
8. verklaring omtrent ongehuwd zijn (van lokaal bestuur d.d. 18/12/96)

9. beëdigde verklaring van broer over ongehuwde staat (d.d. 18/12/96)
10. verklaring omtrent ongehuwd zijn (v. Min. van Binnenlandse Zaken d.d. 13/1/97)
11. verklaring omtrent leeftijd (d.d. 17/2/97)
12. formulier aanvraag legalisatie, door Ambassade aan broer gegeven, op 6/6/97 door betrokkene ondertekend, welke ondertekening door gemeente Zeist werd gelegaliseerd, en op 1/7/97 door broer aangeboden aan Ambassade.
13. pagina 2 van Nigeriaanse krant, waarin betrokkene publiekelijke mededeling deed van zijn ongehuwd zijn
14. foto's van betrokkene, waarop zijn vader aan de achterzijde onder ede verklaart dat dit zijn zoon is.
15. beëdigde verklaring van de vader omtrent geboorte en ongehuwde staat van zijn zoon, betrokkene
16. verklaring van adjunct-directeur van de school die betrokkene bezocht
17. schooldiploma van broer, ter ondersteuning van juistheid van diens verklaringen
18. toelating tot opleiding van broer, ter ondersteuning idem
19. opleidingscertificaat van broer, ter ondersteuning idem
20. diploma van broer, ter ondersteuning idem
21. brief over pensionering van vader, ter ondersteuning van juistheid van diens verklaringen
22. onderscheiding van vader voor bijzondere verrichting, ter ondersteuning van juistheid van diens verklaringen
23. onderscheiding van vader voor bijzondere verrichting, ter ondersteuning idem
24. bewijzen inzake verzending tussen broers van stukken."

14. Verzoeksters advocaat deelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 13 februari 1998 onder meer mee:

"Tevens schreef ik aan het Ministerie van Justitie met de vraag of de IND de originele documenten betreffende de heer O. in het kader van de beroepsprocedure tegen de buitenbehandelingstelling van zijn aanvraag wilde bestuderen/verifiëren alvorens ik deze alsnog naar de Ambassade in Lagos zou zenden. Van de IND kwam nog geen antwoord

op die vraag.

Overigens zal ik de documenten eerst naar de Ambassade in Lagos zenden, indien ik schriftelijke reactie van de Ambassadeur op mijn faxbrief heb ontvangen, waarbij deze aangeeft de documenten in behandeling te zullen nemen. Van de Ambassade kwam nog geen antwoord op mijn verzoek (zie hiervoor onder 12.; N.o.).

Uwerzijds is in Uw brief van 23 januari jl. aan cliënten gemeld, dat U tot afdoening van Uw dossier in deze zou overgaan, indien de documenten niet alsnog binnen zes weken na datum van Uw brief zouden worden aangeboden aan de Ambassade. Binnen die termijn is dus bericht gegaan naar de Ambassade ter voorbereiding van dat aanbieden.

Uiteindelijk is er maar één origineel van elk document. Terecht wil cliënt niet het risico lopen, dat deze documenten verloren gaan. Afdoening van het dossier op de stukken, die thans aanwezig zijn, kan dus niet aan de orde zijn. Tenzij U de originele documenten zelf verifieert en legaliseert, in Nederland, waartoe ik gaarne met cliënt naar Uw Ministerie kom. (...)

Inmiddels zijn bijna 14 maanden verstreken sinds cliënt de eerste poging deed ondernemen tot het aanbieden van documenten aan de Ambassade ter legalisatie. Op een eenvoudige faxbrief van mij kan nu niet eens meer binnen enkele dagen gereageerd worden? Wat speelt er dan voor bijzondere situatie op de Ambassade? Dit is niet aanvaardbaar."

15. Verzoeksters advocaat deelde aan de heer La. van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 6 maart 1998 onder meer mee:

"Op 27 februari jl. meldde U mij, in aansluiting op ons telefonisch onderhoud over de zaak van 26 februari jl., dat de Ambassade te Lagos mij op maandag 2 maart een fax zou zenden en in de loop van deze week per koerier een formulier.

Tot op heden heb ik echter niets van de ambassade vernomen."

16. De Nederlandse ambassade te Lagos deelde de advocaat van verzoekster bij faxbericht van 24 maart 1998 onder meer mee:

"Met verontschuldiging voor de communicatie-stoornis in deze, deel ik u mede dat u per e.v. diplomatieke post naar Nederland (...) een complete set formulieren toe gaat voor de aanvraag en verificatie en legalisatie van documenten. Ik mag u verzoeken deze door uw cliënt in te laten vullen en deze aan mij te doen toekomen waarna het onderzoek ter zake z.s.m. zal worden opgestart."

17. De Nederlandse ambassade te Lagos deelde de advocaat van verzoekster bij brief van 31 maart 1998 onder meer mee:

"Onder referentie naar mijn faxbericht van 23 maart 1998 (kennelijk wordt bedoeld 24 maart 1998; No.) kan ik u berichten dat uw cliënt nog steeds niet aan de voorwaarden heeft voldaan om het verificatieonderzoek te kunnen opstarten.

Alvorens de verificatieprocedure te kunnen opstarten dient uw cliënt het hierbij gevoegde aanvraagformulier volledig in te vullen en dit voorzien van twee pasfoto's en de te verifiëren en legaliseren originele documenten aan deze ambassade te doen toekomen. Tevens dient hij bij dit formulier aanvullende authentieke documenten te voegen, zoals bijvoorbeeld schoolcertificaten, doopcertificaat, oude familiefoto's en andere relevante informatie welke kunnen dienen om de identiteit van belanghebbende vast te stellen.

De kosten in deze, die vooraf dienen te worden voldaan, bedragen NLG 300,-- per te verifiëren document en kunnen worden betaald (...) bij de ABN/AMRO bank te Den Haag (...).

Ook kan betaling in lokale valuta aan deze ambassade plaatsvinden."

B. 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 broer van mijn vriend G. ging voor het eerst met de documenten van mijn vriend naar de ambassade in december 1996. De normale procedure van de Nederlandse ambassade is dat er eerst een formulier ingevuld moet worden genaamd "Application form for the verification and legalization of documents". Dit moet ondertekend worden en de handtekening moet worden gelegaliseerd door de gemeente in Nederland waar de persoon verblijft. De broer van mijn vriend stuurde ons dit formulier toe. Na telefonisch navraag van ons en navraag van de broer van mijn vriend bij de ambassade vertelde het personeel van de ambassade dat dit formulier door de politie in Nederland gelegaliseerd moest worden. Dit bleek niet waar te zijn want de politie zei dat ze dit formulier helemaal niet moesten legaliseren. Uiteindelijk na weer telefonisch navragen bij de ambassade vertelde het Nigeriaanse personeel ons dat de gemeente dit moest doen.

Mijn vriend heeft het formulier uiteindelijk ingevuld en we zijn ermee naar de Gemeente Zeist gegaan. Hier werd toen de handtekening van mijn vriend gelegaliseerd. Wij hebben het formulier toen teruggestuurd naar de broer van mijn vriend tezamen met een brief waarin mijn vriend hem volmachtigt om de documenten voor hem in te dienen. (...) Tussen januari 1997 en juni 1997 is de broer van mijn vriend meerdere malen naar de Ned. ambassade in Lagos gegaan voor navraag over het indienen van documenten. Op 1 juli 1997 ging hij met het door ons ingevulde formulier tezamen met de documenten van mijn vriend naar de ambassade om ze in te dienen. Toen hij daar kwam werd hij uitgelachen en werd het formulier van hem afgenomen. Hij kreeg een kopie van het formulier en de

documenten werden niet in ontvangst genomen. In plaats daarvan kreeg hij weer eenzelfde leeg formulier van het Nigeriaanse personeel aldaar en werd hem gezegd dat dit weer ingevuld moest worden en dat de handtekening van mijn vriend weer gelegaliseerd moest worden door de gemeente. Dit formulier was precies hetzelfde als het vorige.

Toen de broer van mijn vriend ons weer hetzelfde formulier opstuurde hebben we hem verbaasd opgebeld. Hij vertelde ons toen alles wat hem overkomen was.

Nadat de documenten steeds geweigerd werden en niet aangenomen werden om te legaliseren, is de broer van mijn vriend weer naar de ambassade gegaan. Hij is toen na sluitingstijd met een van de medewerkers van de ambassade mee naar buiten gelopen. De naam van deze medewerker is (spreek uit: Z). Hoe men de naam van deze persoon spelt weet ik niet dus in dit geval schreef ik hier hoe men de naam uitspreekt. Z zei tegen de broer van mijn vriend dat hij toch ook Nigeriaan is en dat hij toch had moeten weten hoe documenten ingediend moeten worden. Hij zei: "Je weet toch wel wat we van je willen zodat de documenten gelegaliseerd kunnen worden", (met andere woorden bedoelde hij te zeggen dat ze geld willen zien, en niet de f 300,-- die vereist is per document maar een flink bedrag).

Natuurlijk werd de broer van mijn vriend boos, waarop Z zei dat als hij niet oppast de documenten van hem afgepakt zullen worden en dat hij ze nooit meer terug zal zien. Z zei dat er een heleboel documenten al jaren bij de ambassade liggen die waarschijnlijk nooit gelegaliseerd zullen worden. Z zei ook dat nu de broer (...) een nieuw formulier had gekregen hij alvast maar moest gaan sparen, zodat als ze naar de stad komen waar hij woont ze het geld in ontvangst kunnen nemen en de documenten gelegaliseerd zullen worden.

Mijn vriend komt uit een familie waar zulke praktijken niet geaccepteerd worden mede omdat de vader een hoge positie had bij de politie. (De procedure bij de ambassade in Lagos is dat de Nigeriaanse medewerkers die op de legalisatie afd werken, de steden en de dorpen ingaan van de familie van de persoon waarvan de documenten zijn, zogenaamd om te verifiëren of de documenten echt zijn. In plaats daarvan wordt vaak geld gegeven en wordt helemaal niet gekeken of de documenten wel of niet echt zijn) Dit geld stoppen ze dan in hun zak en als ze terug komen op de ambassade weet niemand wat er werkelijk gebeurd is. Jammer genoeg hebben we geen bewijs op tape, cassette, video of papier, want degene die omgekocht is of degene die omgekocht heeft, zal daar niet openlijk voor uitkomen. Wel weten we veel vanwege de verhalen die de ronde gaan en vanwege wat we zelf hebben meegemaakt.

Ik vind dat er toch iets tegen dit soort praktijken gedaan moet worden, want ook al zegt Buitenlandse zaken: "Jah, dat is de schuld van Nigeria en de mensen daar, en "We moeten bewijs hebben van hoeveel er is betaald, op welk tijdstip, aan wie, door wie, op welke plaats etc.", het is vind ik ook een zaak van Nederland want het gaat wel om de

Nederlandse ambassade! Temeer omdat ik als Nederlander geschaad word in mijn recht, want ik wil met deze persoon trouwen en dat is mijn recht.

(...)

Na alle proberen en na alle geld en moeite waren de documenten nu nog niet eens bij de ambassade in behandeling genomen. Onze advocaat nam direct contact op met de heer La. van Buitenlandse Zaken. De heer La. adviseerde om het levensverhaal van mijn vriend op papier te zetten, dat hij zijn vader om een sworn affidavit moet vragen en dat zijn vader ten overstaan van de rechtbank in Nigeria zweert dat zijn zoon O. is en dat deze ongehuwd is (...).

Dit heeft zijn vader toen gedaan. Ook heeft zijn vader op de achterkant van foto 's geschreven dat dit zijn zoon is en dit is ook gelegaliseerd door de rechtbank in Nigeria. Vervolgens heeft de broer van mijn vriend dit weer (...) naar ons toegestuurd. Wij hebben op onze beurt het levensverhaal van mijn vriend op papier gezet.

(...)

Uiteindelijk waren we na 1 jaar proberen dus weer terug bij af. Wat moesten we nu doen? In (...) kunt u in de derde paragraaf lezen dat mw. B. schrijft dat schoolfoto's en schooldiploma's standaard vereist zijn. Dit slaat nergens op want de schooldiploma's hebben we en die zijn ook laten zien aan de ambassade. Als enige heeft mijn vriend geen schoolfoto meer. (Ik ook niet trouwens) Wel hebben we foto's van zijn vader, van zijn broer, van hemzelf toen hij 3 jaar was, van hemzelf toen hij 16 jaar was. Ook is er een brief van het hoofd van de school waar mijn vriend op gezeten heeft, waarin staat dat hij inderdaad deze school heeft gedaan. Verder hebben we nog een aantal andere documenten die kunnen bewijzen wie mijn vriend is. (...) Al deze documenten zijn laten zien aan de medewerkers van de ambassade en nog wilden ze niets in ontvangst nemen. De Nigeriaanse medewerkers willen met het vragen naar schoolfoto's bereiken dat men dan maar uit frustratie geld zal geven om ze om te kopen. Dit is al eerder gebeurd in het verleden.

(...)

De heer La. nam contact op met de ambassade en ze beloofden aan hem dat ze onze advocaat een fax zouden sturen op 2 maart en in diezelfde week een set formulieren. Toen onze advocaat op 6 maart nog niets ontvangen had nam hij weer contact op met de heer La. (...). Deze nam weer contact op met de ambassade (diplomatieke post duurt namelijk 24 uur tot 2 dagen en ze hadden beloofd om per diplomatieke post de formulieren op te sturen). Uiteindelijk kreeg onze advocaat de beloofde fax op 24 maart 1998.(...) In deze fax beloofde de heer S. (we hadden onze advocaat gezegd niets meer met het Nigeriaanse personeel te maken te willen hebben, daarom hebben we nu te maken met

een Nederlandse medewerker) weer formulieren te zullen opsturen per diplomatieke post. Nu is het inmiddels weer een maand later en we hebben nog niets ontvangen. De documenten die gelegaliseerd moeten worden liggen dus nog steeds niet bij de ambassade!"

3. In aanvulling op haar verzoekschrift deelde verzoekster bij brief van 9 juni 1998 onder meer mee:

"Z (ook wel genoemd Y, R) (de naam R is enigszins gelijklopend aan Z; N.o.) is een korte man met een lichtbruine huidskleur. Hij had destijds een snor. De naam van de plek waar de broer van mijn vriend een gesprek met hem had heet Car Wash Bus Stop en het is bij de laatste halte voor de Nederlandse Ambassade.

De precieze data (behalve die van 1 juli 1997) weet de broer van mijn vriend niet meer. Wel heeft hij twee rode bezoekerskaartjes met een nummer erop, meegenomen (deze kaartjes moeten eigenlijk bij de ambassade blijven maar het is G. (de broer; No.) gelukt om twee keer zo'n kaartje mee te nemen, als bewijs). Deze kaartjes liggen bij onze advocaat.

(...)

Alle keren dat G. bij de ambassade is geweest heeft hij alleen met Z gesproken. Er werken wel andere Nigerianen maar na navraag bij G. bleek dat hij alleen met Z heeft gesproken.

Het was Z die het formulier van G. aannam. Ook was het Z die hem weer een zelfde formulier meegaf en zei; "Ha, je denkt zeker dat het makkelijk is hè? Nou, dit is pas het 1e stadium hoor!" en "Ja, het is niet mijn fout, het is de fout van de "white people" die hier werken met mij. Ook zei Z dat sommige documenten al jaren bij hen liggen en dat daar niets mee gedaan wordt.

Het zal me niets verbazen als de Ned. ambassade geen medewerking verleent aan dit onderzoek. Ze hebben gelogen tegen dhr. La., dat de naam O. niet bekend voorkwam, terwijl we zelf de naam O. op het formulier hebben ingevuld dat Z aannam van G. en waarvan hij aan G. een kopie gaf en zelf het origineel hield (zonder ook maar enig document aan te nemen).

(...)

Ook zegt Buitenlandse Zaken dat schoolfoto's de normale procedures zijn. Nou, de kennis in Utrecht, waarover ik u al in de eerste brief schreef, heeft helemaal geen schoolfoto's of schooldiploma's laten zien. Toen we hem spraken vertelde hij ons dat hij geen enkel ondersteunend document heeft laten zien maar dat hij alleen f 3.000,00 heeft gegeven en de documenten werden gelegaliseerd. Dit is toch niet eerlijk.

En als dit de normale procedures zijn bij de ambassade, waarom hebben we dan de belofde (3e set) formulieren nog steeds niet ontvangen. Dit kan toch niet zo doorgaan?"

4. Verzoekster herhaalde bij brieven van 15 juni, 7 juli en 11 augustus 1998 haar standpunt. Bij haar brief van 7 juli 1998 voegde verzoekster een brief van haar advocaat aan de ambassade van 24 juni 1998 waarin deze onder meer meedeelde:

"Op 18 juni jl. ontving ik Uw aangetekende brief van 9 juni jl. met bijlagen. Uw brief van 31 maart 1998, die U nu in kopie bijvoegt, heeft mij nooit bereikt.

Het aanvraagformulier, dat nu voor de derde maal wordt uitgereikt, zal ik met cliënt invullen."

C. standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 4 augustus 1998 onder meer mee:

"Eerst in de loop van 1997 werd door de ambassade een formulier ontworpen waarop de "geschiedenis van een dossier" staat vermeld.

Op dit formulier wordt alle relevante informatie genoteerd. Informatie over gebeurtenissen vóór de ingebruikname van dit formulier staat soms genoteerd op losse aantekeningen of is afhankelijk van het geheugen van de behandelend ambtenaar. Dit laatste geldt ook voor het dossier van de partner van mw. A. (verzoekster; No.). Pas op 01-07-97 werd een eerste aantekening gemaakt op het bedoelde formulier.

De ambassade heeft er geen enkel belang bij om enig onderzoek tegen te werken of te vertragen. Men wijst betrokkene(n) er altijd op dat het in het eigen belang is om aan het onderzoek mee te werken en derhalve een zo compleet mogelijk beeld te schetsen (inclusief alle ondersteunende informatie en documentatie). De praktijk heeft inmiddels geleerd dat dit tot klachten leidde, omdat men niet in staat was de verlangde ondersteunende documenten en/of informatie te verstrekken; daarom kan sinds geruime tijd de belanghebbende/intermediair, indien deze verklaart niet in staat te zijn deze gegevens te verstrekken, een verklaring ondertekenen waarin deze dit bevestigt en verzoekt om het onderzoek te starten.

Aanvankelijk werd een registratie van een aanvraag pas verricht nadat het complete dossier was ontvangen; sinds begin 1997 wordt de aanvraag geregistreerd op het moment dat deze de eerste keer wordt aangeboden.

Eind maart zond de ambassade een nieuw aanvraagformulier aan mr. F., dat hem kennelijk niet heeft bereikt; inmiddels werd hem op 09.06.98 per aangetekend schrijven een nieuw formulier toegezonden.

Reactie op de brieven van 27.04.98 en 15.06.98 van mw. A.:

Over de inontvangstname op de ambassade van aanvragen moge ik verwijzen naar het hierboven gestelde. Het laatste contact met belanghebbende (diens intermediair) dateert van 03.07.97; tot op heden werd nog steeds geen complete aanvraag aangeboden.

Voorts is het niet juist, zoals mevrouw in de tweede alinea van haar brief opmerkt, dat het personeel dat de aanvraag inneemt ook het verificatieonderzoek zou verrichten. De baliemedewerkers nemen de aanvraag in ontvangst, controleren deze op volledigheid en bespreken e.e.a. met de aanbieder. Zodra de complete aanvraag in ontvangst is genomen, wordt deze overgedragen aan andere medewerkers, die belast zijn met de volledige analyse en het maken van opdrachten voor de vertrouwensadvocaat. Slechts bij uitzondering hebben de baliemedewerkers telefonisch contact met belanghebbende/intermediair over het verloop van een onderzoek.

Het gebeurt veelvuldig dat vanuit Nederland bij de ambassade wordt geklaagd dat de intermediair van de in Nederland woonachtige belanghebbende onjuiste informatie zou hebben verstrekt of, als achteraf bleek dat e.e.a. niet in orde was, niet als intermediair had mogen optreden. Ook wordt niet zelden achteraf verklaard dat het aanvraagformulier niet door belanghebbende zou zijn ingediend of ondertekend en dat aanvrager daarom niet achter de ingevulde informatie stond. Derhalve wordt door de ambassade verzocht het formulier door de aanvrager te laten ondertekenen en deze handtekening te laten legaliseren om genoemd probleem te voorkomen. De ambassade heeft nimmer gesteld dat de handtekening door de politie moet worden gelegaliseerd. Tevens verklaart mw. A. zelf op de hoogte te zijn geweest van het feit dat legalisatie van de handtekening bij de gemeente diende plaats te vinden; het is de ambassade daarom niet duidelijk waarom zij er vervolgens de politie bij betreft.

Mw. A. verklaart dat haar zwager bij het aanbieden van de documenten op 01.07.97 (de eerste datum die zij zich weet te herinneren) door medewerkers van de ambassade zou zijn uitgelachen. De ambassade acht dit onwaarschijnlijk omdat de security- en baliemedewerkers strikte opdracht hebben zich correct te gedragen tegenover elke bezoeker. Door middel van camera's die zowel in het huisje van de veiligheidsmensen als ook in de wachtkamer en in de werkruimte van de baliemedewerkers zijn geplaatst, kan de kanselier te allen tijde op de in diens werkkamer aanwezige monitoren zien wat er zich in deze ruimtes afspeelt. Bij alle medewerkers is bekend dat er streng wordt opgetreden wanneer zij zich niet correct gedragen tegenover bezoekers.

Mw. A. verklaart voorts dat de broer van haar partner, na het bezoek van 01-07-97, weer op de ambassade zou zijn geweest en de ambassade zou hebben verlaten met een van de baliemedewerkers.

De ambassade merkt hierbij op dat alle ambassademedewerkers via de hoofdingang, die niet dezelfde is als de entree van de consulaire afdeling, de ambassade binnenkomen of verlaten. Bovendien is het baliemedewerkers niet toegestaan, zonder toestemming van een uitgezonden medewerker, bezoekers te woord te staan of te ontvangen anders dan bij de behandeling van verificatie- of visumaanvragen aan de balie. Nadat de laatste bezoeker de consulaire afdeling heeft verlaten wordt de ingang tot die afdeling afgesloten. Deze strikt toegepaste regels zijn bij alle ambassademedewerkers bekend, reden waarom de ambassade zich verbaast over het feit dat de broer van belanghebbende het ambassadeterrein op of na 01-07-97 zou hebben verlaten met een medewerker van de ambassade. Er heeft inderdaad een persoon op de consulaire afdeling (inname aanvragen) gewerkt die luisterde naar de naam X, (een naam die enigszins gelijklopend is aan de door verzoekster opgegeven naam Z; N.o.) doch deze heeft begin mei 1997 vrijwillig ontslag genomen.

Zoals reeds vermeld, zijn de baliemedewerkers uitsluitend belast met de inname van de aanvragen en zij kunnen geen enkele invloed uitoefenen op het verloop van het verificatie-onderzoek. Zij krijgen het dossier pas weer te zien nadat het onderzoek is afgerond en er een beslissing is gevallen. De uiteindelijke beslissing om al dan niet tot legalisatie over te gaan ligt altijd bij een uitgezonden medewerker.

Op de overige beschuldigingen reageert de ambassade als volgt.

Men is zich volledig bewust van de situatie in Nigeria, alsmede van het feit dat omkoppingen of pogingen daartoe in dit land schering en inslag zijn en men zal derhalve nimmer beweren dat dit binnen het verificatie-proces niet zou kunnen voorkomen. Wel is bij desbetreffende beschuldigingen bij herhaling gevraagd om deze beschuldigingen te onderbouwen (zoals plaats en tijdstip van handeling, signalement van de omkoper, zodat deze geïdentificeerd kan worden, enz.) teneinde deze te kunnen natrekken, doch tot nu toe is het slechts bij beschuldigingen gebeven. Hierbij zij ten overvloede nog opgemerkt dat ook als door de ambassade wordt geconstateerd dat een aangeboden document niet aan de eisen voldoet, dit toch middels een verificatie-onderzoek wordt bevestigd. Bij twijfel over de afhandeling van een onderzoek wordt dikwijls een andere advocaat, zonder dat deze weet dat reeds een onderzoek heeft plaatsgehad, verzocht het onderzoek nogmaals uit te voeren.

Alle vertrouwensadvocaten, dan wel hun medewerkers, werken in opdracht van de ambassade. Hun taak is o.a. na te gaan of documenten zijn afgegeven door de bevoegde autoriteiten en of deze documenten in de betreffende registers zijn opgenomen.

De ambassade is erbij gebaat om de eventuele dader(s) te vinden indien de beschuldigingen op waarheid berusten. Ik zal het op prijs stellen als diegenen, die de beschuldigingen uiten, indien zij woonachtig zijn in Nederland, zich met concrete bewijzen of feiten tot het ministerie wenden en indien zij in Nigeria woonachtig zijn, contact

opnemen met de ambassade te Lagos alwaar zij door uitgezonden Nederlandse medewerkers te woord gestaan zullen worden. Wellicht kan mevrouw A. op z'n minst de namen van de personen geven die dankzij smeergeld hun documenten gelegaliseerd gekregen zouden hebben; er kan dan tenminste gecheckt worden of er voor hen sinds 01.04.96 inderdaad een verificatie-onderzoek werd ingesteld.

Dat de naam G. in plaats van O. werd geregistreerd is een - niet met opzet gemaakte - fout van de ambassade; het is een bekend gegeven dat in Nigeria de voor- en achternaam wel vaker door elkaar wordt gehaald.

Op de opmerking dat zelfs om zwemdiploma's zou worden gevraagd, werd zijdens de ambassade gereageerd dat dit nergens op slaat; voor zover bekend kent men in Nigeria zelfs geen zwem- of verkeersdiploma's. Het doopcertificaat dat in de brief van mw. A. wordt genoemd die op 17 juli 1998 door u werd ontvangen en op dezelfde datum aan het ministerie werd doorgezonden, is een onderdeel van de opsomming van mogelijke documenten die, indien beschikbaar, kunnen helpen om de identiteit van belanghebbende vast te stellen. Overleggen van dit document is derhalve niet verplicht.

De ambassade is zich volledig bewust van het belang in deze voor betrokkenen en heeft er geen enkele baat bij om een onderzoek tegen te werken en/of te vertragen. Iedereen wordt gelijk behandeld en mevrouw A. hoeft zich absoluut geen zorgen te maken dat de aanvraag van haar partner nu, vanwege de ingediende klacht, anders zal worden behandeld.

Wat betreft de klacht van mevrouw A. aan het adres van het ministerie van Buitenlandse Zaken, wil ik opmerken dat de contacten beperkt zijn geweest, maar dat dezerzijds steeds adequaat is gereageerd.

De brief van mevrouw A. dd 24 november 1997 gericht aan Hare Majesteit de Koningin werd door het Kabinet van de koningin op 8 december 1997 ter behandeling aan dit ministerie overgedragen.

Mevrouw A. kreeg op 30 december 1997 antwoord op de door haar aan de Koningin gestelde vragen. Met name werd aangegeven dat de Ambassade te Lagos om aanvullende informatie had gevraagd.

In dezerzijdse brief van 23 januari werd gereageerd op de inhoud van de brief van betrokkene dd 7 januari 1998. Opnieuw werd aangegeven dat de aanvullende informatie van belang is. Ook de mogelijkheid om bij u te klagen werd aangegeven.

Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat het ministerie van Buitenlandse Zaken adequaat heeft gereageerd op de vragen van mevrouw A. Door het uitblijven van de gevraagde nadere informatie, aan te leveren door betrokkenen, kon Harer Majesteits Ambassade te Lagos het verificatieonderzoek niet adequaat behandelen."

2. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister een formulier voor de aanvraag van legalisatie/verificatie van het geboortebewijs en een ongehuwdverklaring van de partner van verzoekster. Dit formulier was ingevuld en ondertekend door O. op 6 juni 1997. Op het voorblad van het formulier was aangetekend: 1 juli 1997.

3. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister ook dossiernotities van 1 en 3 juli 1997 waarin was opgenomen:

"1/7/97 Mr G. the Senior brother to the applicant was here in the Embassay as to submit O.'s documents but did not meet up with the requirements. Hence he was asked to do so. Attached here-in are copies of part of the said docs.

3/7/97 mr. G. the submitter was again here today without the completed form. nor the necessary requirements."

4. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister voorts een brief van 9 juni 1998 van de Nederlandse ambassade te Lagos aan de advocaat van verzoekster die onder meer inhield:

"Onder verwijzing naar eerdere correspondentie ter zake, doe ik u hierbij nogmaals een verificatie-aanvraagformulier toekomen, inclusief een kopie van de brief welke u eerder toeging."

5. Ten slotte voegde de Minister ook een kopie van de volgende documenten bij zijn reactie op de klacht:

- ongehuwdverklaring van O., afgegeven op 13 januari 1997 door Federal Ministry of internal affairs, afkomstig uit het Marriage Registry Ikoyi Lagos;

- ongehuwdverklaring van O., afgegeven op 18 december 1996 door Ilesa local government in Osun state;

- affidavit van G. dat zijn broer O. ongehuwd is, afgelegd op 18 december 1996 ten overstaan van de Customay Court of Osun state in Ilesa;

- confirmation of birth van O., afgegeven op 18 december 1996 door de Ilesa local government in Osun state;

- verklaring van de Ilesa local government Osun state van 18 december 1998 dat O. afkomstig is uit Ilesa Osun state Nigeria;

- statutory declaration of age, afgelegd op 17 februari 1997 door G. ten overstaan van de Commissioner for oaths te Abuja;

- leaving-certificate and testimonial van de Ilesa Grammar school op naam van O. van 23 juni 1987;
 - brief van O. aan de Nederlandse ambassade te Lagos met een verklaring dat geen bewijs van het doorlopen van de primary school te Iwo kan worden verkregen, omdat het archief verloren is gegaan door regen;
 - schooldiploma van O., afgegeven in juni 1997 door de West African examination Council;
 - twee formulieren betreffende de vader van O.;
 - kopie van het paspoort van O. met daarop een handgeschreven aantekening van 1 juli 1997 die inhoudt: "To show either passport copy in witch he travelled with to Holland".
6. Bij brief van 14 september 1998 deelde de Minister van Buitenlandse zaken de naam en het adres van de door hem genoemde ambtenaar X mee.

D. Reactie van verzoekster

1. Verzoekster deelde bij brief van 1 oktober 1998 onder meer mee:

“De vraag over de leges die betaald moeten worden kan ik ook beantwoorden. Vanaf het begin wisten wij dat er ongeveer f 300,-- betaald moest worden maar bij mijn weten dienen deze kosten betaald te worden zodra het verificatieonderzoek gestart wordt. Aangezien dit niet gebeurde hebben wij ook nog niets betaald. Wij zijn wel altijd bereid geweest om dit te betalen. Dat er leges betaald moeten worden bij elke ambassade in de wereld is algemeen bekend. Dat het bij de Nederlandse ambassade in Nigeria f 300,-- per document is wist mijn vriend al heel lang. Dit is gewoon een algemeen gegeven bij deze ambassade.

Als laatste wil ik nog reageren op wat Buitenlandse Zaken schrijft over de vertrouwensadvocaten en dat het niet juist is dat het baliepersoneel het verificatieonderzoek doet. Ik weet de precieze technische kant ook niet van wie nu precies het verificatieonderzoek doet. Ik weet alleen dat het baliepersoneel de documenten als eerste onder ogen krijgt en dan beoordeelt of de documenten voldoende zijn om het verificatieonderzoek op te starten. Dit personeel had vanaf het begin gewoon duidelijk moeten zijn over wat er nou precies van ons verlangd werd.”

2. De advocaat van verzoekster deelde bij brief van 28 oktober 1998 onder meer mee:

“Het gesprek van de broer met de Heer Z 'buiten de Ambassade' heeft plaatsgevonden op 1 juli 1997. Mevrouw A. heeft daarover echter deels naar eigen interpretatie meegedeeld. Zij had vernomen van haar man, dat broer en Z elkaar buiten bij de Ambassade gesproken hadden en had daarbij begrepen, dat Z mee naar buiten gelopen was. Dat laatste heeft G. niet gezegd. Hij trof Z buiten bij de Ambassade en wel bij de laatste bushalte op weg naar

de Ambassade, dus niet toen hij deze verliet, zo is nu bij telefonische navraag gebleken.

(...) De broer heeft de Ambassade nog bezocht op 1 juli 1997. Daarbij kreeg hij een nieuw vragenformulier uitgereikt. Hij zond dit met een begeleidende brief, gedateerd 3 juli 1997, aan cliënt.

Hoe vaak de broer na 1 mei en na 1 juli '97 bij de Ambassade is geweest en daarbij contact heeft gehad met de Heer Z, is niet meer met zekerheid te stellen. Hij is in ieder geval meerdere malen op de Ambassade geweest, ook vóór die data, en heeft ook meerdere malen met Z gesproken, maar ook met ene Heer Y (deze naam is enigszins gelijkkluidend aan Q; No.). Na 1 juli is hij nog een keer bij de Ambassade geweest.

(...) De broer bezocht de Ambassade reeds vóór of op 10/12/96. Bij brief van die datum zond hij cliënt het vragenformulier, dat hij van de Ambassade ontving, ter invulling. Verder verzamelde hij daarna in Nigeria diverse documenten, zoals blijkt uit de datering daarvan: 18/12/96. Copie van deze gaat hierbij. Met die stukken is hij teruggeweest bij de Ambassade, werd weer weggestuurd, omdat het ongehuwd zijn van cliënt onvoldoende werd aangetoond, en haalde vervolgens bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nigeria een verklaring op dit punt. Zie copie van verklaring van 13/01/97.

Daarmee ging hij weer terug en kreeg toen te horen, dat de geboortedatum onvoldoende aangetoond was, waarop hij een verklaring onder ede aflegde over die geboortedatum en daarmee naar de Ambassade terugging. Zie copie van deze van 17/02/97.

Desondanks werden geen documenten door de Ambassade in ontvangst, laat staan in behandeling genomen. Wel werd een nieuw vragenformulier meegegeven.

Dat tussen beide broers diverse malen formulieren en documenten ter ondertekening, invulling, legalisering van handtekening e.d. heen en weer gezonden zijn, blijkt uit de bewijsstukken van verzending per koerier, welke stukken in mijn dossier zijn (hier volgt een opsomming van verzendingen tussen O. en G. op de data: 10/12/96, 23/01/97, 13/03/97, 24/03/97, 18/06/97, 20/06/97 en 08/07/97; N.o.)

Ook na juli 1997 is de familie in Nigeria nog doorgegaan met verzamelen van mogelijke bewijsstukken, bijvoorbeeld betreffende de schooljaren van cliënt. Daaruit kwamen onder meer de verklaring van de schooldirecteur van 16/10/97 en de sworn affidavit van de vader van cliënt van dezelfde datum (...).

Uit de datering van boven eerst genoemde stukken (december '96) alsook uit de data van de voornoemde postzendingen kan zonder meer worden afgeleid, dat de broer van cliënt reeds in december '96 het eerste contact had met de Ambassade over deze aanvraag, en met nadere stukken nadien is teruggeweest.

(...) mijn brief van 9 oktober 1997 (...). In de 3e alinea op het 2e blad van deze brief meld ik, dat beide ouders van cliënt nog leven. Dit is niet juist: moeder leeft niet meer.

(...)

Door mij zijn (tot op heden) geen originele documenten aan de Ambassade gezonden. Alle originele documenten als boven genoemd en sinds medio december 1996 verzameld, kwamen juli 1997 in mijn bezit, zijn in mei 1998 door mij overgelegd aan de Rechtbank te Utrecht in verband met de verzoekschrift-procedure tegen de ambtenaar van de Burgerlijke Stand te Zeist inzake de huwelijksaangifte, en heb ik inmiddels van de Rechtbank weer retour ontvangen.

(...) de stukken 1 t/m 12 van de meergenoemde inventarislijst zijn op 31/07/97 door mij in copie gezonden aan de Heer La. van BuZa. Deze deelde mij toen telefonisch mee, dat het geen zin had de originelen tevens naar het Ministerie te zenden, omdat het Ministerie niet kon verifiëren.

Kennelijk heeft de Heer La. deze copieën op 05/08/97 doorgezonden aan de Ambassade, getuige het memorandum van die datum, dat bijgevoegd is bij de stukken, die U cliënten zond bij Uw brief van 28/09/98.

Van die stukken valt overigens op, dat in het kader "dossiernr." nu wel een nummer staat vermeld, terwijl dat op de formulieren, die cliënt via zijn broer eerder ontving géén dossiernummer stond, maar wél diezelfde paraaf.

(...)

In reactie op de brief met bijlagen van het Ministerie, waarover hiervoor al opmerking werd gemaakt, nog het volgende.

a. Het fax-memorandum van 12/08/97 vermeldt, dat "beide keren aan de broer meegedeeld is, dat onvoldoende documenten en informatie werd overgelegd". Tweemaal bezoek van de broer is dus wél geregistreerd. In de brief van 04/08/98 van BuZa wordt gemeld, dat eerst later in '97 "dossier-geschiedenis-formulieren" in gebruik zijn gekomen. Op grond waarvan kan de Ambassade dan nu meedelen, dat aan de broer bij diens eerdere bezoeken voornoemde mededeling is gedaan? Om het geheugen van welke ambtenaar gaat het dan? Welke documenten zijn toen door welke ambtenaar gezien en ongenoegzaam beoordeeld? De op 18/12/96 gedateerde, bovengenoemde documenten moeten toch als voldoende voor het starten van het verificatie-onderzoek beschouwd worden?

b. De Ambassade heeft uiteindelijk ingezien, dat het niet in alle gevallen, gezien de toestand in Nigeria en de historie van registratie-problemen aldaar, mogelijk is om de juiste documenten te overleggen (bijvoorbeeld omdat die niet (meer) bestaan) en werkt thans

met een verklaring daarover, zoals aangegeven in de 3e alinea pagina 1 van de brief van 04/08/98.

Dat sinds begin 1997 de aanvraag geregistreerd wordt op het moment, dat deze de eerste keer wordt aangeboden (1e al. p. 2 van de brief), bestrijdt cliënt. Waarom vermelden het tweede én het derde vragenformulier, die hem toegezonden werden, dan geen dossiernummer?

(...)

e. De ambassade mag het dan onwaarschijnlijk achten, dat de broer uitgelachen zou zijn (...), de broer weet zich die pijnlijke toestand te goed te herinneren. En voor de goede orde: het is zeker, dat de broer op 01/07/97 de Ambassade bezocht, wat niet wil zeggen, dat dat de eerste keer was, zoals de Ambassade hier wellicht wil suggereren, in strijd nota bene met de eerdere mededeling, dat de broer daarvoor tenminste tweemaal als bezoeker is geregistreerd, onder zijn eigen voornaam.

f. (...) wordt gemeld, dat de baliemedewerkers geen invloed kunnen uitoefenen op het verloop van het onderzoek. De klacht is echter, dat deze medewerkers kennelijk wel invloed hebben op het wel of niet starten van dat onderzoek.

g. (...) erkent de ambassade de schering en inslag van omkoping. Gevraagd wordt om onderbouwing van die beschuldigingen.

(...) vraagt de Ambassade om namen van personen, die via smeergeld hun documenten gelegaliseerd zouden hebben gekregen.

Het moge duidelijk zijn, dat alleen dan dergelijke namen genoemd kunnen worden, indien de absolute zekerheid gegeven kan worden, dat die personen daarvan geen nadeel zullen ondervinden. Cliënten zouden niet willen, dat door hun toedoen meerdere personen, die thans een geldige verblijfstitel voor Nederland hebben, deze zouden verliezen, omdat achteraf vastgesteld zou worden, dat de documenten, die deze voor het verkrijgen van die verblijfstitel ter legalisatie overlegden, op oneigenlijke wijze verkregen zijn.

Indien deze personen terzake absoluut gevrijwaard zouden worden door BuZa en door het Ministerie van Justitie, zou bekendgeven van die namen mogelijk zijn."

E. Reacties van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij brief van 5 november 1998 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken onder meer mee:

"De heer X is in 1972 als schoonmaker/koffiejongen bij de ambassade in dienst getreden. Buiten kantoor tijd heeft hij zich de eerste jaren van zijn dienstverband door het actief

volgen van cursussen ontplooid zodat hij in de loop der jaren voor andere werkzaamheden ingezet kon worden, waarna hij uiteindelijk als visum-assistent aan de balie van de visumafdeling belast was met het innemen van visumaanvragen.

Op 23 april 1997 werd betrokkene door de kanselier geschorst; hem is toen tot 7 mei 1997 de mogelijkheid gegeven met zijn "broer" ter kanselarij te verschijnen (...).

In 1996 was aan laatstgenoemde een visum voor een zakenbezoek van 10 dagen aan Nederland verstrekt. De heer X had zich voor het terugmelden van de zakenreiziger na ommekomst in Nigeria bij de ambassade garant gesteld (...). Omdat de "broer" van betrokkene inmiddels vermoedelijk illegaal in Nederland verbleef, kon de heer X de destijds overeengekomen garantstelling uiteraard niet nakomen.

Na overleg met (...), kanselier van de ambassade, begreep betrokkene dat hij vanwege de vertrouwensbreuk niet meer in zijn functie te handhaven was en diende hij bij die gelegenheid mondeling zijn ontslag in. (...)

Op 18 juli heeft hij zijn verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst schriftelijk bevestigd (...)

Op 22 september 1997 werd de op grond van lokale arbeidswetgeving toekomende "severance pay" voor 25 jaar dienstverband aan hem ter ambassade uitbetaald.

Na zijn schorsing op 23 april 1997 heeft de heer X niet meer aan de balie van de ambassade gestaan. Wel is hij na deze datum nog enige malen in de omgeving van het ambasadeterrein gesignaleerd. Nadere bijzonderheden hieromtrent zijn niet bekend. Hierbij dient te worden aangetekend dat de Nederlandse staf van de ambassade in de omgeving van het gebouw uiteraard niet kan optreden tegen het "rondhangen" van een geschorste medewerker.

Na de uitbetaling van zijn pensioenafkoop op 22 september is de vrijwillig opgestapte medewerker in het geheel niet meer in de omgeving van de ambassade gesignaleerd.

Ik maak van deze gelegenheid gebruik om te wijzen op het feit dat de beschrijving welke mw A. in haar aan u gerichte brief d.d. 9 juni van X bepaald niet klopt; (...).

Het dossieroverzicht met registratieformulier (nummer; No.) van 7 juli 1997 is ingevuld door de sedert 23 juli 1991 ter ambassade werkzame Q (deze naam is enigszins gelijklopend aan Y.; No.) lokale kracht. (...)

Ten aanzien van uw vraag welke documenten de broer van de partner van verzoekster op 3 juli 1997 had moeten inleveren deelt de ambassade mede dat voor zover thans uit het dossier kan worden opgemaakt - afgezien van het op 6 juni 1997 te Zeist ondertekende aanvraagformulier - slechts beide brondocumenten werden aangeboden. Er werd geen

adequaat ondersteunend materiaal aangeboden. Uit het dossier blijkt dat ook na 3 juli 1997 tot heden geen originele documenten of ander ondersteunend materiaal door de ambassade werden ontvangen.

De eerder vermelde gemachtigde heeft na 3 juli 1997 de ambassade ook niet meer bezocht.

Aan de gemachtigde van de heer O. werd bij zijn bezoek van 3 juli mondeling uiteengezet dat de legalisatie/verificatie van een geboorteakte en een Nigeriaanse ongehuwdverklaring een zaak is waartoe aanvrager c.q. diens gemachtigde zelf de ondersteunende feiten dient aan te dragen.

De cruciale documenten zijn in dit geval uiteraard de twee brondocumenten. Zij dienen niet alleen te voldoen aan de door de Nigeriaanse wet gestelde eisen doch zij dienen ook door ondersteunende documentatie verankerd te worden in een herkenbare en aannemelijke sociaal-historische realiteit. De keuze van het aan te dragen ondersteunende (documentatie)materiaal is geheel aan de aanvrager. Schooldocumenten en school- en trouwfoto's zijn hiervan goede voorbeelden.

Zoals alle bezoekers van de legalisatieafdeling is ook de gemachtigde van de heer O. in deze geest voorgelicht.

Bovendien bevindt zich buiten het gebouw een publicatiebord waarop informatie m.b.t. verificatie staat vermeld. Een kopie van het sedert januari 1997 in gebruik zijnde informatieblad treft u hierbij aan (...). Bovendien bevestigt mw A. in een aan mij gericht schrijven d.d. 7 januari 1998 dat zij en haar partner al volledig op de hoogte waren van de procedure bij de ambassade om documenten te legaliseren (...).

Naar aanleiding van de aangehaalde schriftelijke reactie d.d. 7 januari 1998 (...) op mijn aan betrokkene gerichte brief is dezerzijds op 23 januari 1998 schriftelijk gesteld dat binnen 6 weken de documenten in Lagos ter legalisatie dienden te worden aangeboden.

Bovendien werd in dezelfde brief, waarvan u hierbij een afschrift toegaat, mevrouw A. op de mogelijkheid geattendeerd een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen (...)

Op uw vraag waarom op 24 maart 1998 door de ambassade aan de advocaat van betrokkene in Nederland opnieuw een aanvraagformulier werd toegezonden moet ik u helaas vanwege de afwezigheid van de (kanselier; No.) te Lagos wegens vakantie vooralsnog het definitieve antwoord schuldig blijven.

Er zijn meerdere mogelijkheden:

- Het eerste ingevulde formulier dateerde van 6 juni 1997 en de gegevens behoeften aanvulling (b.v. huwelijk en geboorte kind) door betrokkene.

- Uiteraard was (de kanselier; No.) volledig doordrongen van het belang voor aanvrager en hij heeft mogelijk zonder het dossier te raadplegen spoedshalve het blanco formulier aan de advocaat in Nederland gezonden.

- Uit telefonische navraag bij de consulaire afdeling van de ambassade bleek dat het op 6 juni 1997 ondertekende formulier reeds begin 1997 uit de roulatie is genomen en vervangen door een nieuw aanvraagformulier, dat nu nog in gebruik is.

- Het op 1 juli 1997 ingeleverde formulier was zeer onvolledig en bovendien verwarrend ingevuld. Voorbeeld hiervan is dat het Nigeriaanse paspoort van betrokkene op 7 maart 1997 te Ilorin (Nigeria) is afgegeven, terwijl de heer O. vanaf 1995 in Nederland verblijft. Het blok m.b.t. verblijf in Nederland werd niet adequaat ingevuld, evenmin zijn arbeidsverleden sedert het verlaten van de middelbare school in 1987.

(...)

Bovendien kan de klacht dat de ambassade sedert december 1996 zou weigeren de documenten aan te nemen aan de hand van de stukken worden weerlegd.

De overgelegde "statutory declaration of age" is eerst op 17 februari 1997 te Abuja afgegeven (...).

Het valt bij recente bestudering door de ambassade in dit dossier op dat voor de ambassade - geheel afgezien van personeelsmutaties sedert 1997 - heel weinig aangrijpingspunten gevonden kunnen worden.

Het wordt door de ambassade derhalve niet uitgesloten dat de lokale gemachtigde conform Nigeriaans gebruik in zee is gegaan met een bemiddelaar, die tegen betaling van een flink bedrag in het vooruitzicht heeft gesteld dat hij e.e.a. zou verzorgen.

Mogelijkerwijs heeft deze persoon zich bovendien ook nog uitgegeven als ambassademedewerker. Ook dat is in Lagos voor de diverse westerse ambassades geen nieuw verschijnsel.

Op grond van bovenstaande handhaaf ik mijn mening dat het ministerie van Buitenlandse Zaken adequaat heeft gereageerd op vragen van mevrouw A. Door het uitblijven van de gevraagde nadere informatie, aan te leveren door betrokkenen, kon Harer Majesteits Ambassade te Lagos het verificatieonderzoek niet naar behoren behandelen."

2. In zijn brief van 5 november 1998 deelde de Minister van Buitenlandse Zaken het signalement mee van de heer X, een Nigeriaanse medewerker van de ambassade met een roepnaam die enigszins gelijklopend is aan Z, de roepnaam die verzoekster heeft genoemd. Dit signalement wijkt sterk af van het signalement dat verzoekster heeft genoemd in haar brief van 9 juni 1998 (zie onder **B.3.**) van de door haar met naam

genoemde medewerker Z, die contact heeft gehad met de heer G., broer van haar partner.

Bij brief van 21 december 1998 herhaalde de Minister het signalement en de naam van deze medewerker van de ambassade.

De Minister noemde in zijn brief van 5 november 1998 tevens de naam en het signalement van Q, een andere Nigeriaanse medewerker van de ambassade. Het signalement van deze medewerker komt grotendeels overeen met het signalement dat verzoekster heeft genoemd in haar brief van 9 juni 1998. De roep- en familienaam van deze medewerker wijkt echter sterk af van de door verzoekster genoemde naam van de medewerker met wie de heer G. contact heeft gehad.

De Minister deelde in zijn brief van 21 december 1998 mee dat hij van mening was dat voldoende was aangetoond dat de verstrekte persoonsbeschrijving door verzoekster onjuist is.

F. Verklaring van betrokken ambtenaar

Op 21 januari 1999 heeft één van de medewerkers van de ambassade - van wie de Minister van Buitenlandse Zaken het signalement heeft verstrekt in zijn brief van 5 november 1998 doch wiens roep- en familienaam sterk afweek van de door verzoekster opgegeven naam - telefonisch een verklaring afgelegd tegenover twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman. Hij verklaarde dat op 1 juli 1997 de broer van verzoeksters partner naar de ambassade was gekomen om namens deze een aanvraag tot legalisatie van documenten in te dienen. Hij had de overgelegde documenten bekeken en geconcludeerd dat de documenten niet compleet waren. De broer had geen ondersteunende documenten bij zich. Hij had de broer duidelijk gemaakt dat, voordat de aanvraag kon worden geaccepteerd, hij eerst de aanvraag moest completeren met ondersteunende documenten. De broer had beloofd terug te komen met die informatie.

Op 3 juli was de broer weer gekomen zonder de ondersteunende documenten.

Hij had de broer duidelijk gemaakt dat hij niets voor hem kon betekenen zonder de gevraagde informatie. Hij had op één van deze dagen wel de documenten en het aanvraagformulier aangenomen en hiervan een kopie gemaakt en gehouden. Hij had met de broer de documenten doorgenomen en uitgelegd welke informatie nog was gewenst.

Na 3 juli 1997 was de broer nooit meer in de ambassade geweest. Er was alleen correspondentie gevoerd met verzoekster, haar partner of hun advocaat. Er was verschillende keren gereageerd en daarbij was verzoekster meegedeeld wat ze moest doen. Er was hierna niets overgelegd. Hij had alleen in het ambassadegebouw met de broer contact gehad over deze zaak.

In juli had hij als enige medewerker contact met de broer in de ambassade. Hij verklaarde dat de gesprekken met de broer normaal waren verlopen en dat de broer niet was uitgelachen. Hij had nooit over deze zaak contact gehad met de broer of een ander buiten de ambassade. Als hij buiten de ambassade wordt aangesproken in verband met zijn werk, verwijst hij mensen naar de ambassade. Hij verklaarde zich niet precies te herinneren of hij over deze zaak ooit is benaderd buiten de ambassade, maar hij dacht dat dit niet het geval was.

Hij was de medewerker bij wie in die tijd aanvragen moesten worden ingediend. Bij afwezigheid werd hij vervangen door een Nederlandse dame en twee lokale medewerkers. Het signalement - dat hij tijdens zijn verklaring weergaf - van X, één van de lokale medewerkers van de ambassade die hem bij zijn werk vervingen, komt niet overeen met het signalement dat verzoekster heeft gegeven, maar wel met het signalement dat de Minister heeft gegeven van die medewerker X.

Hij verklaarde dat hem in deze zaak nooit steekpenningen zijn gevraagd en dat hij zelf ook nooit steekpenningen heeft gevraagd. In deze zaak had dat ook geen zin, omdat hij geen bevoegdheden had. Hij verklaarde dat twee andere lokale medewerkers - onder wie een vervanger van hem - zijn ontslagen in verband met verdenkingen. Hij zei dat zij geen steekpenningen in deze zaak of andere zaken hebben gevraagd of gekregen, in de ambassade. Hem was niet bekend of zij in deze zaak of andere zaken steekpenningen hebben gevraagd, buiten de ambassade.

De bedoelde vervanger had de ambassade medio 1997 verlaten. Hij had hem daarna nog in de ambassade gezien in verband met het afwikkelen van persoonlijke zaken.

Hij wist niet of die man in deze zaak contact heeft gehad met iemand.

Hij verklaarde dat niemand heeft gedreigd de broer documenten af te nemen.

G. Nadere reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister deelde bij brief van 24 maart 1999 onder meer mee:

“De door de betrokken ambassademedewerker afgelegde verklaring met betrekking tot zijn handelen in bovengenoemde zaak bevestigt hetgeen dezerzijds hierover in eerdere instantie is verklaard.

In zijn verklaring stelt de ambassademedewerker dat hij zich zakelijk jegens de gemachtigde van de heer O. heeft gedragen. De klacht als zou de gemachtigde onheus zijn behandeld, en zelfs zijn aangezet tot het betalen van steekpenningen, wordt door de ambassademedewerker nadrukkelijk en ondubbelzinnig ontkend.

Dezerzijds wordt niet getwijfeld aan de verklaring van de ambassademedewerker. Ik heb geen reden om aan te nemen dat deze ambassademedewerker zich niet conform de nadrukkelijke instructies van de ambassadeleiding heeft gedragen. Graag wil ik hier herhalen dat de instructies die het personeel ter zake integriteit en klantgerichtheid ontvangt zeer strikt zijn, en dat aan de naleving daarvan nauwlettend de hand wordt gehouden. Indien dergelijke klachten de ambassade bereiken, wordt daar zeer zorgvuldig mee omgesprongen. De door of vanwege mevrouw A. aangereikte gegevens betreffende haar klachten aangaande de onheuse behandeling en corruptie, bieden evenwel onvoldoende aanknopingspunten om aan de integriteit van de betreffende ambassademedewerker te twijfelen.

Naar aanleiding van de door de ambassademedewerker afgelegde verklaring met betrekking tot de gebeurtenissen op 1 en 3 juli 1997 wil ik het volgende opmerken. De ambassademedewerker heeft bij beide gelegenheden de gemachtigde er op gewezen dat de aanvraag tot behandeling niet kon worden geaccepteerd omdat het dossier niet compleet was. De ambassademedewerker heeft verklaard dat hij de gemachtigde heeft uitgelegd welke voor de verificatie benodigde ondersteunende documenten nog ontbraken.

Het feit dat de ambassade de aanvraag tot legalisatie niet in behandeling heeft kunnen nemen is mijns inziens geheel te wijten aan het feit dat de gemachtigde, en daarmee de heer O. in gebreke is gebleven bij het verstrekken van de benodigde documenten. De gemachtigde alsmede de heer O. zijn hier verschillende malen op geweest.

Ter zake van het ontbreken van de benodigde originele brondocumenten en ondersteunend materiaal verwijs ik naar mijn brief d.d. 5 november 1998.

Tenslotte wil ik opmerken dat de twee data waarover de ambassademedewerker heeft verklaard, de enige data zijn die konden worden getraceerd. De raadsman van de heer O. stelt dat zijn cliënt sinds december 1996 heeft geprobeerd de documenten gelegaliseerd te krijgen. Zijdens mevrouw A. wordt de Nederlandse ambassade verweten de legalisatieprocedure te trakteren. Graag wil ik deze gelegenheid aangrijpen om te benadrukken dat de gemachtigde op 1 juli 1997 voor het eerst het door de heer O. ondertekende formulier (ondertekening Zeist, 6 juni 1997) alsmede de documenten ter legalisatie heeft aangeboden. Weliswaar is op enig moment vóór 1 juli 1997 door de ambassade aan de gemachtigde het formulier verstrekt, het eerste legalisatieverzoek is echter pas op 1 juli 1997 aan de Nederlandse ambassade gedaan. Onjuist is de door mevrouw A. en de raadsman van de heer O. gewekte suggestie als zou het legalisatieverzoek reeds in december 1996 bij de ambassade zijn ingediend.

De tweede en laatste poging om de documenten te legaliseren heeft twee dagen later, op 3 juli 1997, plaatsgevonden. Mevrouw A. noch de raadsman van de heer O. hebben, hoewel daartoe door U nadrukkelijk uitgenodigd, nog steeds geen duidelijkheid kunnen verschaffen ten aanzien van (de data van) de overige bezoeken die naast de

bovengenoemde bezoeken zouden hebben plaatsgevonden. Overigens zijn de documenten vlak na 3 juli 1997 door de gemachtigde naar Nederland verzonden.

(...)

Wellicht ten overvloede wil ik hier nog opmerken dat de documenten niet door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag kunnen worden gelegaliseerd. Deze bevoegdheid ligt uitsluitend bij de Nederlandse ambassade ter plaatse. Alleen de ambassade kan nagaan of de legalisatieprocedure conform de Nigeriaanse regels is gevolgd.

Aangezien de bevoegdheid om de documenten te legaliseren uitsluitend bij de ambassade in Lagos ligt, is de verzending van de documenten naar Nederland -kennelijk op advies van de raadsman- onverstandig en onnodig geweest. De verzending terug naar Nigeria dient daarom voor rekening en risico van de heer O. te geschieden.”

H. Nadere reactie van verzoekster

De gemachtigde van verzoekster deelde bij brief van 3 mei 1999 onder meer het volgende mee:

“Het geheel van de reacties van BuZa van 5/3 en 24/3 '99 geeft een beeld, dat doet denken aan *"struisvogelpolitiek"*: wat je niet wil zien, is er daarom niet! Er wordt volledig gefocused op de contacten van 1 en 3 juli 1997. Niet gerept wordt over de eerdere bezoeken van de broer aan de Ambassade.

BuZa noemt onjuist de suggestie als zou het legalisatieverzoek reeds in december '96 bij de ambassade zijn ingediend. Die suggestie is niet gewekt. Wél is gesteld, dat de broer van cliënt al in december '96 ter ambassade is geweest, want toen heeft hij voor het eerst een aanvraagformulier meegekregen met de instructies. Dat is ingevuld en ondertekend en met diverse documenten aangeboden ter indiening, doch toen geweigerd, op onjuiste gronden.

(...)

Ik wijs er op, dat in het geheel van de reacties van BuZa sprake is van vermoedens, meningen en insinuaties, maar niet van feiten. BuZa vermoedt, dat de broer cq cliënt in gebreke is gebleven bij het verstrekken van de benodigde documenten. BuZa meent, dat het onwaarschijnlijk is, dat wél getoonde documenten toch onvoldoende beoordeeld werden. De ambassade insinueert, dat de broer van een plaatselijke bemiddelaar gebruik gemaakt zou hebben. BuZa acht het onwaarschijnlijk, heeft geen reden om aan te nemen, dat de ambassademedewerker zich niet correct gedragen heeft, want de instructies zijn toch immers zeer strikt en met klachten wordt zeer zorgvuldig omgesprongen.

Dat instructies zeer strikt zijn, wil nog niet zeggen, dat daarom niet in strijd met deze gehandeld zou worden. Dat is een drogredenering van BuZa.

Zorgvuldige behandeling van klachten? Die is ver te zoeken, nu Mevrouw A. meerdere malen vanuit Nederland telefonisch contact gehad heeft met de ambassade en haar beklag gedaan heeft over het feit, dat de broer van haar man meerdere malen weer weggestuurd werd door ambassademedewerkers, omdat de gebrachte documenten nog steeds niet in orde zouden zijn. Het is onbegrijpelijk, dat van deze telefonische contacten in het geheel geen aantekening zou zijn gemaakt en dat deze slechts via het geheugen van medewerkers achterhaald zouden moeten kunnen worden.

BuZa erkent, dat eind '96 en de eerste maanden '97 nog geen registratie plaatsvond van personen, aan wie aanvraagformulieren werden meegegeven met instructies hoe de aanvraag gedaan moest worden. Daartoe is men eerst later overgegaan. Cliënt wijst er op, dat op één van de aanvraagformulieren rechts boven de datum 10/3 '97 is vermeld. Dit is niet door cliënt of zijn broer gedaan, maar door een medewerker van de ambassade. Op of omstreeks 10/3 is dus de broer, zo moet uit deze datering worden afgeleid, op de ambassade (weer) geweest. Die datumvermelding kan dus als bewijs voor de stellingen van cliënten dienen.

Bijna lachwekkend doet aan de vermelding (in de brief van 24/3/99) zijdens BuZa, dat de ambassade-medewerker nadrukkelijk en ondubbelzinnig ontkent, dat de broer van cliënt onheus zou zijn behandeld, of zelfs aangezet zou zijn tot het betalen van steekpenningen. Gaat de ambassade er nu werkelijk vanuit, dat de Nigeriaanse medewerkers dergelijk aanzetten tot betalen van steekpenningen zouden erkennen, wetend, dat zij daarmee ontslag op staande voet konden verwachten? Daar is maar één woord voor: naïef.

Nooit zal bewijs voor het aanzetten tot het betalen van steekpenningen en voor het feitelijk vragen en aannemen van omkoopgeld gevonden kunnen worden in het erkennen daarvan door de Nigeriaanse medewerkers. Dat bewijs zal slechts langs andere weg gevonden kunnen worden. Cliënt heeft daartoe een aanbod gedaan, maar uitdrukkelijk onder de voorwaarde, dat de desbetreffende personen, die daarover als getuige kunnen verklaren, gevrijwaard zouden worden van mogelijke gevolgen. Over dit aanbod hoor ik BuZa niet meer.

Uiteraard niet, zou ik bijna zeggen, want ten eerste wordt dan het bewijs van omkoping, dus corruptie van medewerkers van de ambassade, aangetoond, maar ten tweede zou dan komen vast te staan, dat zich in Nederland enkele Nigerianen bevinden, die op oneigenlijke wijze aan hun verblijfstitel gekomen zijn. En dat is voor BuZa én voor de Staatssecretaris van Justitie niet te aanvaarden en niet te verkopen. Kennelijk wordt liever die oneigenlijkheid aanvaard dan dat moet worden toegegeven, dat het systeem van verificatie en legalisatie niet deugt en corruptie mogelijk maakt.

Dat BuZa die ondeugdelijkheid van het systeem erkent, valt af te leiden uit het gestelde in de brief van 5/11/98 als gedeeltelijk weergegeven in Uw brief van 5/3/99, over de garantstelling door de medewerker voor de zakenreiziger. De laatste wordt aangeduid als "broer". Dus de ambassade is er niet in kunnen slagen vast te stellen, dat het in deze inderdaad om een echte broer van die ambassademedewerker ging. Toch is die garantstelling geaccepteerd. De medewerker kon die garantstelling "uiteraard" niet nakomen ("uiteraard" omdat de ambassade al wantrouwen had?). Vermoed werd, dat die "broer" inmiddels illegaal in Nederland verbleef. Waarop is dat vermoeden gebaseerd? En als het hier gaat om een visum voor 10 dagen in 1996, waarom wordt deze medewerker dan eerst eind april '97 daarop aangesproken? Indien de ambassade ervan overtuigd was, dat het hier om de broer van de medewerker ging, waarom wordt dan over vertrouwensbreuk leidend tot ontslag gesproken? Zo zwaar kan het niet kunnen nakomen van de garantstelling in deze niet worden aangerekend, **tenzij** de ambassade meerdere (andere) redenen had om het vertrouwen in deze medewerker op te zeggen. Zoals onheuse behandeling van aanvragers, die weigeren om steekpenningen te betalen!

Volstrekt ten onrechte wil BuZa het doen voorkomen, alsof de klacht van cliënten op zichzelf staat en er slechts sprake zou zijn van één ambassademedewerker, die het vertrouwen in hem beschaamd heeft en daarom weg moest. Helaas voor BuZa, maar het gaat niet om één rotte appel. En BuZa weet dat zelf ook. Niet voor niets is Nigeria in 1994 tot probleemland uitgeroepen waar het verificatie en legalisatie betreft. Dat had juist te maken met de oneigenlijke praktijken tot verkrijgen van documenten, die voor de aanvragen nodig waren. Het is naïef te denken, dat dergelijke praktijken zich alleen maar voordoen onder de Nigerianen, die niet, direct of indirect, voor de ambassade werken. En zo naïef is inderdaad ook de ambassade niet, nu blijkt, (...), dat twee lokale medewerkers van de ambassade in verband met verdenkingen terzake steekpenningen zijn ontslagen.

De klacht van cliënten, dat aan de gemachtigde/de broer omkoopgeld gevraagd' is om de aanvraag in behandeling te kunnen laten nemen, is dus geenszins ongegrond.

De ambassade kan zich hierin ook niet vrijpleiten door te wijzen op de mogelijkheid, dat de broer een bemiddelaar in de arm genomen zou hebben.

Immers, indien dergelijke bemiddeling bij de ambassade bekend gebruik is, volgt uit die bekendheid de erkenning door BuZa van de praktijk van het betalen van steekpenningen door dergelijke bemiddelaar aan Nigeriaanse medewerkers van de ambassade.

Echter, de broer van cliënt heeft geen gebruik gemaakt van dergelijke bemiddelaar. Hij heeft zelf persoonlijk contact gehad, meermaals, en al sedert begin december '96, met medewerkers van de ambassade in het gebouw van de ambassade.

Dat blijkt ook uit de beide rode bezoekerskaartjes/volnummertjes van de ambassade "legalization visa number", uitgereikt aan de broer en door hem behouden.

Het relaas van BuZa/ambassade is warrig en tegenstrijdig. De aanvraag tot verificatie zou niet in behandeling genomen zijn, omdat de kanselarijrechten niet betaald werden. Die behoeven echter eerst betaald te worden, nadat door de ambassade de aangeboden documenten en formulieren voor het in gang zetten van de aanvraag voldoende bevonden zijn. Maar die werden telkens onvoldoende beoordeeld.

De ambassade stelt enerzijds, dat de broer/gemachtigde niet eerder dan 1 juli '97 met de formulieren en documenten bij de medewerker gekomen is, doch erkent anderzijds, dat niet nagegaan kon worden, omdat zulks niet geregistreerd werd, hoe vaak de broer daarvóór al op de ambassade is geweest. Dit is tegenstrijdig. Een verklaring van het feit, dat de broer voordien al in het bezit was van een aanvraagformulier - nota bene een "oud" exemplaar, uit 1996 - geeft de ambassade niet. De broer stelt dit formulier al in december 1996 van de ambassademedewerker ontvangen te hebben en direct naar cliënt in Nederland gestuurd te hebben. De broer en cliënten hebben er geen enkel belang bij ten deze een andere voorstelling van zaken te geven. De ambassade kennelijk wel.

De relevantie van de vermelding zijdens BuZa van ontslag en afwikkeling van de arbeidsovereenkomst van de ene medewerker, als door U aangehaald in het begin van de brief van 5/3/99, ontgaat mij. Cliënten kunnen niet vaststellen om welke medewerker het hier nu precies gaat, dus of dit de medewerker is, die door hen bedoeld wordt.

Onwaar is de mededeling op pagina 2 van de brief van 5/3/99 zijdens de ambassade, dat "*slechts de beide brondocumenten*" werden aangeboden, en geen adequaat ondersteunend materiaal. Alle stukken van de inventarislijst, behoudens de beide van oktober '97, zijn op 1 en 3 juli '97 (wederom) aangeboden. Een brondocument als bijvoorbeeld geboortecertificaat is niet aangeboden. Kon ook niet, want bestond/bestaat niet!

Wél de ongehuwdverklaring, die dan ook getoond is. BuZa kan dus niet stellen, dat "*slechts beide brondocumenten aangeboden zijn*". Overigens blijkt dat ook niet uit de verklaring van de namens U gehoorde medewerker. Dus wederom tegenstrijdigheid.

Het is ronduit "flauw", dat BuZa opmerkt, dat de eerder vermelde gemachtigde na 3 juli 1997 de ambassade ook niet meer heeft bezocht. De broer en cliënten hadden na zes maanden tevergeefse pogingen hun buik vol! Cliënten wendden zich tot ondergetekende, die adviseerde alle documenten naar Nederland, naar hem te zenden.

Gezien de daarna op gang gekomen correspondentie en klachten wist BuZa, dat de broer niet meer naar de ambassade gegaan was na 3/7/97, *maar ook waarom niet*.

Niet eerst op 3 juli is aan de broer mondeling meegedeeld (...) maar al veel eerder, voor het eerst in december '96. Juist daarom is de broer toen al allerlei ondersteunende documenten gaan verzamelen, die telkens weer als ongenoegzaam werden aangemerkt,

omdat de broer niet bereid was in te gaan op suggesties, dat het allemaal veel makkelijker zou zijn, indien hij wat geld zou meenemen.

De broer heeft schooldocumenten verzameld, en foto's en andere stukken, zoals uit de door mij opgestelde inventarislijst blijkt.

Ook de beantwoording van Uw vraag aan BuZa, waarom op 24/3/98 opnieuw een aanvraagformulier werd toegezonden, door de ambassade, nu aan ondergetekende, is merkwaardig en onterecht.

Eerstens -stelt BuZa- kan die vraag niet beantwoord worden, omdat de kanselier met vakantie is! Het was echter de 2e ambassadesecretaris (consulaire afdeling) en niet de kanselier, die dit toezond en dan ook nog zulks driemaal meldde (bij fax van 24/3, bij brief van 31/3 (door mij nooit ontvangen) en bij brief van 9/6 (waarbij toen copie van zijn brief van 31/3)).

Er kan dus geen sprake zijn van "zonder het dossier te raadplegen spoedheidshalve het blancoformulier toezenden".

De reden kan ook niet geweest zijn, dat het eerste ingevulde formulier aanvulling behoefde, want dat formulier was toen niet bekend bij de ambassade, omdat men dit immers op 1 en 3 juli '97 niet in ontvangst wilde nemen, althans de aanvraag niet in behandeling wilde nemen?

Ook het feit, dat het op 6 juni getekende formulier reeds begin '97 uit de roulatie genomen en vervangen was, kan geen reden zijn, want indien toezending plaatsvond zonder het dossier te raadplegen, kon deze vervanging niet zijn vastgesteld. Bovendien kon die vervanging al helemaal niet vastgesteld worden, indien op 1 en 3 juli geen formulier in ontvangst genomen was.

Indien wél op 1 juli het formulier in ontvangst genomen is, zoals uit de (...) brief van 5/3 afgeleid kan worden, is onbegrijpelijk, waarom niet in maart '98 gewezen wordt op die "zeer onvolledige en verwarrende invulling" en zulks eerst in november '98 gesuggereerd wordt.

Waarom de vermelding inzake de afgifte van het paspoort onvolledig zou zijn, blijft onduidelijk. Het blok m.b.t. verblijf in Nederland is correct ingevuld. Om vermelding van arbeidsverleden sedert het verlaten van de middelbare school wordt op het formulier niet gevraagd!

BuZa meent, (...) de klacht over de weigering van de ambassade te kunnen weerleggen door te wijzen op de datum van afgifte van de "statutory declaration of age". Die is van 17-2-97. Dit is een document, dat de broer van cliënt heeft laten opmaken, toen hem kort daarvoor door de Nigeriaanse medewerker van de ambassade verteld was, dat de

aanvraag niet in behandeling genomen zou worden, omdat er geen birth certificate was, waarover de broer toen meldde, dat dit niet bestond. Aldus is de aanwezigheid van dit document van 17-2-97 eerder bevestiging van de klacht dan ontzenuwing ervan.

Tenslotte vermeldt U in Uw brief het verslag van het gesprek met een medewerker van de ambassade. Of dit nu de gewezen medewerker betreft, dan wel degene, die nog in dienst zou zijn, meldt U niet. Ik neem aan, dat het de laatste van de twee, én een Nigeriaan, betreft.

Onduidelijk is, welke documenten deze medewerker van de broer gezien en gecopieerd heeft. De broer is met alle documenten, die toen beschikbaar waren, zie mijn lijst, bij de ambassade geweest, op 1 en op 3 juli. De verklaring van deze medewerker wordt dezerzijds betwist.

Deze medewerker suggereert, dat hij na 3 juli '97 "met verzoekster (?), haar (?) partner of hun advocaat correspondentie heeft gevoerd, waarbij verschillende keren is gereageerd en verzoekster meegedeeld is wat ze moest doen? Ondergetekende en cliënten hebben zeer zeker geen correspondentie gevoerd met een Nigeriaanse medewerker van de ambassade.

Telefonisch contact van cliënten met de ambassade na 3/7/97 is er niet meer geweest, omdat zij zich daarna tot ondergetekende hebben gewend.

Uiteraard ontkent deze medewerker, dat de broer is uitgelachen of dat hem voorgesteld is steekpenningen te betalen.

Kortom, aan deze verklaring van deze medewerker kan mijns inziens geen enkele waarde worden toegekend. Waarom spreekt hij van verzoekster, terwijl het om een verzoeker gaat? Wat moeten cliënten met de constatering over het wel en niet kloppen van het signalement als niet duidelijk mag zijn om wie het hier gaat?

Tenslotte vraagt U om namen en signalementen "om verwarring te voorkomen". Cliënten kunnen wat dat betreft niet méér melden dan zij al deden. Derhalve zij daarnaar verwezen. En verwarring is er al en blijft er.

Ik meen te moeten vaststellen, dat BuZa/ambassade in deze zaak tracht een bepaalde voorstelling van feiten en omstandigheden te schetsen, die niet in overeenstemming is met de werkelijkheid. Bepaalde zaken worden verdraaid. Teveel wordt de nadruk gelegd op gebeurtenissen van 1 en 3 juli 1997, terwijl de onwilligheid van de zijde van de ambassade van die beide dagen nu juist de druppel was, die de emmer liet overlopen. Cliënten én de broer hadden er genoeg van, zagen geen andere mogelijkheid dan zich in Nederland te wenden tot een advocaat. Zij waren zes maanden vruchteloos bezig geweest. Zij wisten van landgenoten en anderen, dat het op zich niet moeilijk was om verificatie en legalisatie te verkrijgen. Zij weigerden echter om de prijs daarvoor te betalen, die kennelijk

gebruikelijk werd bevonden.”

Beoordeling

A. TEN AANZIEN VAN DE NEDERLANDSE AMBASSADE TE LAGOS

I. Ten aanzien van het niet-aannemen van documenten

1. Verzoekster woont in Zeist samen met haar Nigeriaanse partner O. In verband met het voorgenomen huwelijk tussen verzoekster en haar partner dienden zij een gelegaliseerde geboorteakte en een gelegaliseerde ongehuwdverklaring van verzoeksters partner over te leggen. Hiertoe hebben zij zich via een gemachtigde in Nigeria, G., de broer van de partner van verzoekster, tot de Nederlandse ambassade in Lagos (Nigeria) gewend.

2. Verzoekster stelt dat G. tussen december 1996 en juli 1997 drie of vier maal bij de Nederlandse ambassade te Lagos is geweest - waaronder op 1 juli 1997. De overige data weet zij niet. Volgens verzoekster is de gang van zaken als volgt geweest.

G. heeft bij zijn verschillende bezoeken aan de ambassade een aanvraagformulier, de vereiste documenten en aanvullende stukken en informatie aangeboden. Een Nigeriaanse medewerker van de ambassade heeft telkens meegedeeld dat er onvoldoende relevante ondersteunende documenten en informatie werden aangeboden. Hij heeft G. steeds verzocht de stukken (nader) aan te vullen. De medewerker heeft telkens de aangeboden stukken niet ingenomen en de aanvraag niet in behandeling genomen. Na 1 juli 1997 is G. nog eenmaal bij de ambassade geweest. Ook dit keer, op 3 juli 1997, heeft hij een aanvraagformulier, de vereiste documenten en (nader door de ambassade gevraagde) aanvullende stukken en informatie aangeboden. De Nigeriaanse medewerker deelde ook nu mee dat de stukken en de informatie niet voldoende waren en hij heeft de aangeboden stukken opnieuw niet ingenomen en de aanvraag weer niet in behandeling genomen. Uiteindelijk zijn er volgens verzoekster ondanks alle pogingen daartoe geen documenten ingenomen en is er geen aanvraag in behandeling genomen. De gemachtigde van verzoekster heeft een lijst overgelegd van alle verzamelde ondersteunende documenten en informatie die volgens verzoekster aan de ambassade zijn aangeboden.

3. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de ambassade, tot het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendde - 27 april 1998 - de bedoelde documenten niet ter legalisatie/verificatie heeft aangenomen.

4. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft meegedeeld dat G. alleen op 1 en 3 juli 1997 op de ambassade is geweest. De Minister heeft aantekeningen uit het dossier van verzoeksters partner overgelegd die bevestigen dat G. op die dagen op de ambassade is geweest. Verder heeft de Minister meegedeeld dat G. op 3 juli 1997 een aanvraagformulier en een aantal documenten heeft aangeboden, zonder adequaat ondersteunend materiaal.

De Minister heeft bij brief van 30 december 1997 verzoekster meegedeeld dat alleen indien een aanvraag compleet is, documenten ter legalisatie/verificatie worden ingenomen.

5. De Minister liet voorts weten dat aanvankelijk een registratie van een aanvraag werd gemaakt op het moment dat de aanvraag was voorzien van alle stukken/informatie. Op enig moment is de mogelijkheid geboden documenten ter legalisatie/verificatie samen met eventueel aanvullende informatie aan te bieden en te verklaren niet in staat te zijn nadere gegevens te kunnen verstrekken met het verzoek om een onderzoek te starten. In deze zaak was volgens de Minister - tot op het moment dat verzoekster zich tot de Nationale ombudsman wendde - geen complete aanvraag ingediend.

6. Een betrokken Nigeriaanse medewerker van de ambassade heeft verklaard dat G. op 1 en 3 juli 1997 op de ambassade is geweest en dat hij G. te woord heeft gestaan. G. heeft toen namens verzoeksters partner documenten ter legalisatie/verificatie aangeboden. Hij heeft de documenten niet aangenomen, omdat de documenten niet compleet waren. Wel heeft hij een kopie gemaakt van het aanvraagformulier en de documenten. Hij heeft verder aan G. uitgelegd welke informatie nog diende te worden aangeboden en hij heeft hem gezegd verder niets voor hem te kunnen betekenen.

7. De lezingen van de Minister van Buitenlandse Zaken en de betrokken ambtenaar staan tegenover de lezing van verzoekster ten aanzien van de vraag of G. de ambassade in de periode tussen december 1996 en juli 1997 heeft bezocht. Wat daarvan ook zij, het staat vast dat G. op 1 en 3 juli 1997 op de ambassade is geweest en namens verzoeksters partner een aanvraagformulier en een aantal documenten heeft aangeboden. Ook staat vast dat op die data de documenten niet zijn aangenomen, dat er geen aanvraag van verzoeksters partner in behandeling is genomen en dat er om aanvullende gegevens is gevraagd.

8. Op grond van artikel 4:5, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond) kan een bestuursorgaan, indien de bij de aanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag 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.

9. Artikel 1:3, derde lid Awb (zie achtergrond) definieert het begrip aanvraag als een verzoek van een belanghebbende aan een bestuursorgaan om een besluit te nemen. G. heeft op 1 en 3 juli 1997 namens verzoeksters partner een aanvraagformulier en de geboorteakte en de ongehuwdverklaring aangeboden aan de Nederlandse ambassade te Lagos. Deze handeling van G. kan in dit verband niet anders worden begrepen dan als een aanvraag tot legalisatie/verificatie van de vereiste documenten. Indien het de ambassade vrij zou zijn de handelingen van G. niet als aanvraag te beschouwen, dan zou de ambassade zich in dit en vele andere gevallen op eenvoudige wijze aan de bepalingen van de Awb kunnen onttrekken. Ook uit de informatie van de Minister dat de gegevens die

G. heeft aangeboden in beginsel - eventueel onder verklaring dat geen nadere gegevens meer kunnen worden verstrekt - voldoende zijn om een aanvraag tot legalisatie van documenten te kunnen afdoen, blijkt dat ook de Minister de handelingen van G. als het doen van een aanvraag heeft beschouwd.

10. In reactie op de aanvraag van verzoeksters partner diende de ambassade daarop binnen de in de Awb vastgelegde termijnen te beslissen of toepassing te geven aan artikel 4:5 Awb. Dit geldt ook indien de aanvrager geen nadere gegevens meer aanbiedt. Om een aanvraag te kunnen afdoen, dient een bestuursorgaan over voldoende gegevens te beschikken. Het dient daartoe een dossier van de aanvraag aan te maken. In dit dossier dienen in beginsel de originelen van de bij de aanvraag overgelegde stukken te worden opgenomen. De Minister heeft geen redenen aangevoerd waarom in dit geval de originele documenten niet in het dossier zouden moeten worden opgenomen. Dat ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken ervan uit is gegaan dat er stukken in het dossier aanwezig waren, blijkt uit de opmerking in de brief van 23 januari 1998 (zie feiten onder 11.) dat verzoeksters partner binnen zes weken de benodigde gegevens diende over te leggen bij de ambassade te Lagos, en dat indien geen nadere gegevens zouden worden verschaft het dossier zou worden afgedaan op de in het dossier aanwezige stukken.

11. Gelet op het voorgaande had de Nederlandse ambassade te Lagos het aanvraagformulier, de geboorteakte en ongehuwdverklaring die G. heeft aangeboden op 1 en 3 juli 1997, dienen aan te nemen en in een dossier op te nemen. Indien de ambassade aanvulling van gegevens had gewenst, had zij overeenkomstig artikel 4:5 Awb de aanvrager in de gelegenheid dienen te stellen de aanvraag binnen een door haar gestelde termijn aan te vullen. Het is onjuist dat dit niet is gedaan.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet toezenden van een aanvraagformulier

1. Verzoekster stelt dat een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken eind februari 1998 aan haar advocaat heeft meegedeeld dat de ambassade in diezelfde week een set formulieren zou toesturen. De brief van de advocaat van verzoekster van 6 maart 1998 aan het Ministerie bevestigt deze afspraak. De Minister heeft een en ander tijdens het onderzoek naar de klacht niet weersproken. Als vaststaand wordt dan ook aangenomen dat het Ministerie de advocaat in de eerste week van maart 1998 heeft toegezegd een aanvraagformulier toe te sturen. Verzoekster klaagt erover dat de ambassade, tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendde, deze toezegging niet is nagekomen.

2. De ambassade heeft bij faxbericht van 24 maart 1998 - met verontschuldiging voor een communicatiestoornis - aan de advocaat van verzoekster meegedeeld dat hem per diplomatieke post een aanvraagformulier zou worden toegestuurd. Bij brief van 31 maart

1998 heeft de ambassade aan de advocaat meegedeeld dat zij bij deze brief een aanvraagformulier had gevoegd. Op 9 juni 1998 heeft de ambassade aan de advocaat een aanvraagformulier en een kopie van de brief van 31 maart 1998 verstuurd. Bij brief van 24 juni 1998 heeft de advocaat aan de ambassade meegedeeld dat hij op 18 juni 1998 de brief van 9 juni 1998 en het aanvraagformulier had ontvangen en dat hij de brief van de ambassade van 31 maart 1998 niet eerder had ontvangen.

3. Nu de advocaat bij brief van 24 maart 1998 de mededeling heeft gekregen van de ambassade dat het formulier zou worden toegezonden, had de ambassade het formulier op dat moment kennelijk nog niet verstuurd. Uiteindelijk heeft de advocaat het formulier bij brief van 9 juni 1998 van de ambassade ontvangen op 18 juni 1998. Daarmee is de toezegging dat het formulier in de eerste week van maart 1998 zou worden toegezonden, niet nagekomen. Eventuele communicatieproblemen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en problemen bij de verzending van de brief van 31 maart 1998 doen hier niet aan af. Een en ander behoort immers tot de risicosfeer van de Minister van Buitenlandse Zaken.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk

III. Ten aanzien van het vragen om smeergeld

1. Verzoekster klaagt er verder over dat een met naam genoemde medewerker van de ambassade in de periode gelegen tussen december 1996 en juli 1997 aan G. heeft gevraagd smeergeld te betalen om documenten aan te nemen en gelegaliseerd/geverifieerd te krijgen.

2. Verzoekster heeft tijdens het onderzoek twee verschillende versies gegeven van de ontmoeting tussen G. en een medewerker van de Nederlandse ambassade waarbij de medewerker om steekpenningen had gevraagd. In het verzoekschrift heeft verzoekster meegedeeld dat G. met de medewerker na sluitingstijd de ambassade had verlaten. In haar aanvulling van 9 juni 1998 op het verzoekschrift heeft verzoekster meegedeeld dat G. een gesprek had met de medewerker bij de laatste bushalte voor de ambassade. De laatste lezing heeft de advocaat van verzoekster in zijn brief van 28 oktober 1998 herhaald.

3. Voorts is de lezing van de zijde van verzoekster niet eenduidig met betrekking tot de vraag met hoeveel medewerkers van de Nederlandse ambassade te Lagos G. contact heeft gehad over de aanvraag van haar partner. In haar aanvulling van 9 juni 1998 op het verzoekschrift deelde verzoekster mee dat G. slechts met één medewerker contact heeft gehad. In zijn brief van 28 oktober 1998 deelde de advocaat van verzoekster mee dat G. met twee medewerkers van de ambassade contact heeft gehad over de aanvraag van haar partner. Verzoekster heeft een signalement gegeven van één betrokken Nigeriaanse medewerker van de ambassade waarmee G. volgens haar contact heeft gehad. Op het verzoek meer duidelijkheid te verschaffen over de medewerker(s) waarmee G. contact

heeft gehad en de namen en signaleringen van hem/hen, heeft de advocaat van verzoekster verwezen naar de hiervoor genoemde gegevens. Hierbij heeft hij vermeld dat geen nadere informatie kon worden verstrekt.

4. De Minister heeft in reactie op de klacht de namen en signaleringen gegeven van twee Nigeriaanse medewerkers van de ambassade die mogelijk bij de door verzoekster bedoelde gedraging betrokken zouden kunnen zijn geweest. De combinatie van naam en signalement van beide medewerkers kwam niet overeen met de combinatie van naam en signalement, die verzoekster in haar klacht heeft genoemd. De medewerker van de ambassade die in het kader van het onderhavige onderzoek is gehoord, heeft de mededelingen over namen en signaleringen van de Minister bevestigd. De Minister en de gehoorde medewerker ontkennen eenduidig dat G. om steekpenningen is gevraagd.

5. Hoewel het voor degenen die het vragen van smeergeld aan de kaak willen stellen, moeilijk kan zijn om hun beschuldigingen te dier zake in een concreet geval te onderbouwen, dient toch bij ernstige klachten zoals de onderhavige - uit hetgeen een verzoeker naar voren brengt of uit de overige beschikbare informatie - in elk geval voldoende aannemelijk te zijn dat de desbetreffende gedraging door een bepaalde ambtenaar is verricht.

6. Verzoekster is niet eenduidig in hetgeen zij naar voren heeft gebracht. Verder heeft zij onvoldoende duidelijk gemaakt welke medewerker zij beschuldigt van het vragen van smeergeld aan G. Hierdoor heeft zij onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er in dit geval smeergeld is gevraagd. Ook op grond van de overige beschikbare informatie is onvoldoende aannemelijk geworden dat er in dit geval door een medewerker van de ambassade om smeergeld is gevraagd.

7. De Nationale ombudsman heeft kennis genomen van recent verschenen persberichten waarin medewerkers van de Nederlandse ambassade te Lagos ervan worden beschuldigd dat zij smeergeld hebben gevraagd. Deze beschuldigingen doen aan het voorgaande niet af. Iedere beschuldiging van het vragen van smeergeld dient op zichzelf aannemelijk te zijn. Dat is hier niet het geval.

Het bestuursorgaan heeft zich in zoverre behoorlijk gedragen.

IV. Ten aanzien van het dreigen documenten af te nemen

Verzoekster klaagt er tevens over dat dezelfde persoon als bedoeld onder **A.III.** - in verband met het vragen om smeergeld - heeft bedreigd de documenten van G. af te nemen. Gelet op hetgeen hiervoor onder **A.III.6.** is overwogen ten aanzien van het vragen om smeergeld, heeft het bestuursorgaan zich op dit punt eveneens behoorlijk gedragen.

B. Ten aanzien van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Ten slotte klaagt verzoekster erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen adequate hulp heeft geboden bij haar problemen met de Nederlandse ambassade te Lagos.
2. De Minister stelt dat het Ministerie niet in staat is om de desbetreffende documenten te verifiëren. Deze taak is voorbehouden aan de Nederlandse ambassades - in dit geval de ambassade te Lagos - omdat alleen het personeel van de ambassade kan nagaan of de Nigeriaanse wetgeving is gevolgd bij een legalisatieprocedure. De Minister is van mening dat steeds adequaat is gereageerd op contacten met verzoekster of haar advocaat. Uiteindelijk stelt de Minister zich op het standpunt dat het aan verzoekster is er zorg voor te dragen dat de aanvraag bij de ambassade wordt ingediend.
3. Uit het onderzoek blijkt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoekster en haar advocaat steeds hebben verwezen naar de ambassade om daar de betreffende aanvraag in te dienen. Uit het onderzoek volgt verder dat medewerkers van het Ministerie hebben geprobeerd behulpzaam te zijn bij communicatieproblemen tussen enerzijds verzoekster, haar partner en haar advocaat en anderzijds de ambassade. Ook blijkt dat het Ministerie steeds inhoudelijk heeft gereageerd op brieven van verzoekster en haar advocaat. In zoverre heeft het Ministerie aan verzoekster adequate hulp geboden bij haar problemen met de ambassade.
4. Bij brief van 30 december 1997 heeft het Ministerie aan verzoekster echter meegedeeld dat aanvraagformulieren en aanvullende documentatie alleen worden ingenomen wanneer deze compleet zijn. Gelet op hetgeen is overwogen onder I. is dit niet juist. Daarmee heeft het Ministerie de kern van de problemen tussen de ambassade en verzoekster laten bestaan, terwijl het mogelijk was dit probleem op te lossen. In zoverre heeft het Ministerie verzoekster geen adequate hulp geboden. Dit is niet juist.

In zoverre is de onderzochte gedraging 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 ten aanzien van het niet-aannemen van documenten op 1 en 3 juli 1997 en het niet-toezenden van een aanvraagformulier in maart 1998, en is niet gegrond ten aanzien van het vragen om smeergeld en het dreigen documenten af te nemen.

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