



Rapport

Datum: 3 september 2004
Rapportnummer: 2004/348

Klacht

Verzoeker, afkomstig uit Nigeria en genaturaliseerd tot Nederlander, klaagt over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is omgegaan met de op hem rustende verplichting om afstand te doen van zijn Nigeriaanse nationaliteit als bedoeld in artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Hij klaagt er met name over dat:

- de IND hem eerst heeft voorgehouden dat hij aan genoemde verplichting zou hebben voldaan zodra er een bewijs van de Nigeriaanse autoriteiten over zou worden gelegd waaruit bleek dat een verzoek om afstand was ontvangen, maar in een later stadium nog aanvullende eisen heeft gesteld;
- de IND hem geen uitsluitsel heeft gegeven over de vraag of door middel van de door hem overgelegde Nigeriaanse verklaring is voldaan aan de afstandsverplichting in verband met een aanhangig onderzoek via het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de wijze waarop in Nigeria afstand kan worden gedaan van de Nigeriaanse nationaliteit;
- de IND de voorwaarde heeft gesteld dat het Nigeriaanse document waaruit blijkt dat hij volgens opgave van de Nigeriaanse autoriteiten zijn Nigeriaanse nationaliteit heeft verloren, door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in Nigeria moet worden gelegaliseerd en/of geverifieerd.

Beoordeling

A. inleiding

1. Verzoeker, afkomstig uit Nigeria, is bij Koninklijk Besluit van 5 maart 2002, het Nederlanderschap verleend.
2. Op grond van artikel 9, eerste lid, onder b. van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN 1999, oud; zie Achtergrond, onder 1.) dient na verkrijging van het Nederlanderschap al het mogelijke te worden gedaan om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit, tenzij één van de uitzonderingscategorieën van toepassing is. Indien niet aan de afstandsverplichting wordt voldaan, kan met toepassing van artikel 15, aanhef en onder d van de RWN 1999 (zie Achtergrond, onder 1.) het Nederlanderschap worden ingetrokken. Tegelijk met de kennisgeving dat de betrokkene Nederlander is geworden ontvangt hij in voorkomende gevallen een verzoek om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit.
3. De staatssecretaris van Justitie zond verzoeker op 18 juni 2002 een brief waarbij verzoeker in de gelegenheid werd gesteld een verklaring van afstand van de betreffende autoriteiten dan wel een bewijs dat die autoriteiten van hem een verzoek tot afstand

hadden ontvangen te overleggen. Op 18 juli 2002 verzond de staatssecretaris een herinnering aan verzoeker en verzocht daarin de betreffende verklaring alsnog binnen een maand toe te zenden. In die brief werd verzoeker erop gewezen dat het besluit waarbij hem het Nederlanderschap was verleend zou worden ingetrokken indien hij niet binnen de gestelde termijn aan het verzoek zou voldoen. Verzoeker zond op 13 augustus 2002 een document van de Nigeriaanse ambassade aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, waarin de ambassade de ontvangst van verzoekers aanvraag tot het doen van afstand van zijn oorspronkelijke (Nigeriaanse) nationaliteit en de ontvangst van zijn Nigeriaanse paspoort bevestigde. Daarop verzocht de minister verzoeker bij brief van 14 augustus 2002 om - binnen twaalf maanden - een oorspronkelijke verklaring van de betrokken autoriteiten te zenden, inhoudende dat op die aanvraag was beslist. De minister deelde voorts mee dat het niet voldoen aan dit verzoek tot gevolg zou kunnen hebben dat verzoeker het Nederlanderschap zou verliezen door intrekking van het besluit tot naturalisatie.

Vervolgens deelde de minister bij brief van 17 september 2002 mee dat een onderzoek bij de betrokken autoriteiten was ingesteld naar wijzigingen of onduidelijkheden in de nationaliteitswetgeving van Nigeria en dat in verband hiermee de afhandeling van verzoekers verzoek om afstand voor onbepaalde tijd werd aangehouden.

4. Verzoeker kon zich daarmee niet verenigen en diende een klacht in bij de minister voor Vreemdelingen en Integratie. In het kader van de klachtafdoening wees de minister er in een brief van 25 oktober 2002 op dat alle Nigeriaanse afstandszaken voor onbepaalde duur werden aangehouden in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek. De minister liet voorts weten dat intrekking van het Nederlanderschap van verzoeker op dit moment niet aan de orde was. Tenslotte liet de minister weten dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd diende te zijn. Na ontvangst van de brief van 25 oktober 2002, wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman.

b. Ten aanzien van het stellen van aanvullende eisen

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hem eerst heeft voorgehouden dat hij aan de verplichting om afstand te doen van zijn Nigeriaanse nationaliteit zou hebben voldaan zodra er een bewijs van de Nigeriaanse autoriteiten zou worden overgelegd waaruit bleek dat een verzoek om afstand was ontvangen, maar in een later stadium nog aanvullende eisen heeft gesteld.

2. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft verzoekers stelling weersproken. De minister gaf aan dat anders dan verzoeker veronderstelde, met het overleggen van een bewijs van ontvangst van een verzoek om afstand niet automatisch aan de afstandsverplichting is voldaan. Aan de hand van het overgelegde bewijs wordt beoordeeld of aan deze verplichting is voldaan.

3. In hoofdstuk 4 (A1-art.7) van de Handleiding RWN, Verlening van het Nederlanderschap, is een aparte, ongenummerde, paragraaf gewijd aan “Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting” (zie Achtergrond, onder 2.) In deze paragraaf staat onder meer vermeld dat, indien betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit, hij een verklaring dient te overleggen van de betreffende autoriteiten. Een verklaring waarin wordt aangegeven dat hij zijn paspoort heeft ingeleverd, is niet voldoende. De verklaring van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit dient in elk geval de personalia van betrokkene te bevatten en de datum met ingang waarvan betrokkene niet meer in het bezit is van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

4. In rapport 2003/101 van 24 april 2003 (zie Achtergrond, onder 7.) heeft de Nationale ombudsman overwogen dat de beleidsregels zoals deze op dit punt in de Handleiding zijn vastgelegd niet onredelijk te achten zijn. Van een betrokkene kan in redelijkheid worden gevraagd met stukken te onderbouwen dat hij aan de inspanningsverplichting heeft voldaan om - in die gevallen dat geen sprake is van automatisch verlies van de nationaliteit - duidelijkheid te verkrijgen dat hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

5. Gezien het voorgaande heeft de minister op goede gronden met toepassing van het gestelde in de Handleiding RWN aan verzoeker gevraagd om een originele verklaring van de betrokken autoriteiten dat op die aanvraag was beslist, zodat duidelijk was dat hij daadwerkelijk afstand had gedaan van zijn Nigeriaanse nationaliteit. Hierbij is van belang dat het verlies van verzoekers Nigeriaanse nationaliteit pas tot stand kon komen door een beslissing van de Nigeriaanse autoriteiten. Voorts heeft de IND in brieven aan verzoeker er terecht op gewezen dat het niet voldoen aan het afstandsvereiste tot gevolg zou kunnen hebben dat verzoeker het Nederlanderschap zou verliezen door intrekking van het besluit tot naturalisatie.

6. Verzoeker kan niet worden gevolgd in zijn stelling dat de staatssecretaris van Justitie dan wel de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hem in eerste instantie zou hebben voorgehouden dat hij aan de verplichting om afstand te doen van zijn Nigeriaanse nationaliteit zou hebben voldaan zodra er een bewijs van de Nigeriaanse autoriteiten zou worden overgelegd waaruit bleek dat een verzoek om afstand was ontvangen. De staatssecretaris heeft verzoeker in eerste instantie verzocht om een verklaring van afstand van de betreffende autoriteiten dan wel een bewijs dat die autoriteiten van hem een verzoek om afstand hebben ontvangen. Uit deze brief kon echter niet worden opgemaakt dat verzoeker daarmee zou hebben voldaan aan de afstandsverplichting. Bovendien heeft de minister na ontvangst van de verklaring van de ambassade verzoeker er bij brief van 14 augustus 2002 op gewezen dat hij binnen twaalf maanden na dagtekening van de brief moest laten weten of er op het verzoek tot het doen van afstand was beslist. De staatssecretaris en de minister hebben daarmee in hun brieven aan verzoeker niet de indruk gewekt dat verzoeker kon volstaan met overlegging van een bewijs van ontvangst van een verzoek om afstand.

De gedraging is op dit punt derhalve behoorlijk.

c. Ten aanzien van het geen uitsluitel geven

1. Voorts klaagt verzoeker erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hem geen uitsluitel heeft gegeven over de vraag of door middel van de door hem overgelegde Nigeriaanse verklaring is voldaan aan de afstandsverplichting.

2. Verzoeker had op 13 augustus 2002 het document waarin de ambassade de ontvangst van verzoekers aanvraag tot het doen van afstand van zijn oorspronkelijke nationaliteit en de ontvangst van zijn Nigeriaanse paspoort bevestigde overgelegd. Bij brief van 17 september 2002 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzoeker mee dat een onderzoek was ingesteld naar wijzigingen of onduidelijkheden in de nationaliteitswetgeving van Nigeria. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman kwam naar voren dat deze vragen al in juli 2000 bestonden en dat toen al door medewerkers van de IND was voorgesteld om de kwestie uit te zoeken. Vanaf dat tijdstip zijn ook al alle Nigeriaanse nationaliteitszaken aangehouden. Voorts bleek dat pas in juni 2001, elf maanden later, daadwerkelijk mondeling vragen waren gesteld aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat vervolgens pas in februari 2002 mondeling navraag was gedaan door de IND of genoemde vragen waren doorgegeven aan de Nederlandse vertegenwoordiging in Nigeria. Toen dit niet het geval bleek te zijn, zijn op 27 februari 2002 schriftelijk vragen gesteld over de wijze waarop afstand kan worden gedaan van de Nigeriaanse nationaliteit. Inmiddels is weliswaar antwoord op de vragen ontvangen, waaruit blijkt dat een werkzame afstandsprocedure in Nigeria ontbreekt, doch die antwoorden vormden aanleiding voor de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om op 16 januari 2004 alsnog via de minister van Buitenlandse Zaken een algemeen onderzoek te starten naar de feitelijke implementatie in Nigeria van de afstandsverplichting. Zodra deze informatie aan de minister is verstrekt zal zij beoordelen of voldoende aanleiding bestaat om Nigerianen niet langer te houden aan de afstandsverplichting. De minister liet op 22 maart 2004 in het kader van het onderzoek weten dat verzoeker, noch de anderen van wie de zaak is aangehouden, in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek zijn geïnformeerd.

3. Zoals eerder overwogen in rapport 2003/101 (zie Achtergrond, onder 7.) is de Nationale ombudsman van oordeel dat het op zichzelf niet onredelijk is dat de minister, alvorens te kunnen vaststellen of een door betrokkene overgelegd stuk kan worden geaccepteerd in het kader van de afstandsverplichting, de uitkomst van een onderzoek wenst af te wachten om te kunnen beoordelen of betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Dit geldt temeer indien uit de overgelegde verklaring naar voren komt dat betrokkene een aanvraag heeft ingediend om afstand te doen van zijn nationaliteit, en het vooralsnog niet bekend is of een beslissing op die aanvraag was genomen. Niettemin kan betrokkene niet zodanig lang in het ongewisse worden gelaten over de vraag of hij heeft voldaan aan het afstandsvereiste, dat sprake is van een

onredelijk lange termijn. Dit klemmt temeer, nu in brieven aan betrokkene te kennen is gegeven dat met het niet voldoen aan het afstandsvereiste, de mogelijkheid bestaat dat het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend, kan worden ingetrokken.

4. Hoewel het belang van het onderzoek naar de nationaliteitswetgeving van Nigeria wordt erkend, moet worden vastgesteld dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het onderzoek lange tijd op zijn beloop heeft gelaten en niet voortvarend heeft gehandeld. De vragen die reeds in juli 2000 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst waren gerezen en die aanleiding vormden om alle Nigeriaanse nationaliteitszaken, waaronder die van verzoeker, aan te houden, zijn immers tot op heden niet, of althans niet geheel, beantwoord. De minister had de vragen in een eerder stadium onder de aandacht van de minister van Buitenlandse Zaken kunnen brengen en had de minister van Buitenlandse Zaken in een eerder stadium moeten rappelleren toen antwoord op de gestelde vragen uitbleef. Verzoeker, die al sinds 13 augustus 2002 in afwachting is van een antwoord op de vraag of de door hem overgelegde verklaring kan worden geaccepteerd in het kader van het afstandsvereiste, wordt hierdoor onnodig gedurende een onredelijk lange termijn in onzekerheid gelaten.

De gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

5. Overigens speelde ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken een rol wat betreft de lange duur van het onderzoek naar de Nigeriaanse nationaliteitswetgeving. Nadat de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 27 februari 2002 om informatie had verzocht inzake afstand van de Nigeriaanse nationaliteit was de brief in behandeling genomen door het bureau Consulaire-Juridische aangelegenheden. In zijn reactie aan de Nationale ombudsman in het kader van het onderzoek liet de minister van Buitenlandse Zaken in maart 2003 weten dat een dergelijk onderzoek niet bekend was en niet was ingesteld. Pas op 25 april 2003 liet de minister weten dat de in de brief van de IND opgenomen vragen ter beantwoording naar het consulaat-generaal in Lagos (Nigeria) waren gezonden en dat inmiddels was gerappelleerd. Vervolgens is op 17 oktober 2003 aan de Nationale ombudsman bericht dat het onderzoek door het consulaat-generaal was afgerond en werden de uitkomsten van het onderzoek bekend gemaakt. Op 16 december 2003 heeft de minister van Buitenlandse Zaken nadere antwoorden gegeven op de gestelde vragen. Daarmee zijn twee jaar en vier maanden verstreken sinds de vragen mondeling zijn voorgelegd en twintig maanden sinds de vragen schriftelijk zijn voorgelegd voordat een eerste reactie op de vragen werd gegeven. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat de minister van Buitenlandse Zaken het verzoek om een onderzoek in te stellen bij de Nigeriaanse autoriteiten niet voortvarend heeft behandeld.

d. Ten aanzien van de voorwaarde van legalisatie en/of verificatie

1. Tenslotte klaagde verzoeker erover dat de IND de voorwaarde heeft gesteld dat het Nigeriaanse document waaruit blijkt dat hij volgens opgave van de Nigeriaanse autoriteiten

zijn Nigeriaanse nationaliteit heeft verloren, door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in Nigeria moet worden gelegaliseerd en/of geverifieerd.

2. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt zich op het standpunt, en de minister van Buitenlandse Zaken sluit zich hierbij aan, dat de circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, d.d. 12 januari 2000 (zie Achtergrond, onder 5.) van toepassing is op alle documenten die in het kader van de naturalisatie overgelegd moeten worden en ook van overeenkomstige toepassing is verklaard op afstandsverklaringen van de oorspronkelijke nationaliteit. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt bovendien dat aangenomen mocht worden dat verzoeker hiervan op de hoogte was - althans had kunnen zijn - nu hij voor zijn naturalisatieverzoek ook reeds een gelegaliseerde en geverifieerde geboorteakte heeft moeten overleggen.

De minister van Buitenlandse Zaken wijst nog op de officiële mededeling van 7 maart 1996, gepubliceerd in de Staatscourant no. 1996/49, (de zogenoemde "aanwijzing probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs") op grond waarvan met ingang van 1 april 1996 alle brondocumenten uit de probleemlanden Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek standaard worden onderworpen aan een inhoudelijke verificatie. Bedoelde "Aanwijzing is gevolgd door o.a. "de instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordiging in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek", gepubliceerd in de Staatscourant van 30 augustus 2000, no.167.

3. Ook deze kwestie heeft eerder de aandacht gehad van de Nationale ombudsman. Een vergelijkbare klacht leidde tot zijn rapport van 19 januari 2004 (2004/011); zie Achtergrond onder 9.). De Nationale ombudsman overwoog daar onder meer dat er kennelijk een volkenrechtelijke grondslag is voor de bevoegdheid tot het stellen van het vereiste van legalisatie en verificatie van akten en documenten inzake de nationaliteit van natuurlijke personen. Deze rechtsgrond komt tot uiting in de overeenkomst van 15 september 1977 tot vrijstelling van legalisatie van bepaalde akten en documenten. Er bestaat dan ook een bevoegdheid om ten aanzien van een afstandsverklaring het vereiste van legalisatie en verificatie te stellen.

4. Met betrekking tot deze bevoegdheid dienen evenwel beleidsregels te worden vastgesteld. Deze kwestie is eerder aan de orde gekomen in de zaak die leidde tot rapport 2003/214 van 7 juli 2003 (zie Achtergrond, onder 8.). De Nationale ombudsman overwoog dat in de Handleiding RWN 1999 de circulaire legalisatie en verificatie van overeenkomstige toepassing was verklaard waar het betreft over te leggen bewijsstukken bij uitzonderingscategorieën en de passage die betrekking heeft op het indienen van documenten ten behoeve van de naturalisatieaanvraag. In de paragraaf betreffende de afstandsverplichting was genoemde circulaire niet met zoveel woorden van overeenkomstige toepassing verklaard. De minister werd dan ook niet gevolgd in het

standpunt dat uit de Handleiding naar voren kwam dat het vereiste van legalisatie en verificatie ook gold voor afstandsverklaringen.

5. Inmiddels is de bewuste Handleiding aangepast. In de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding voor de toepassing van de RWN 2003 (zie Achtergrond, onder 3.) is het vereiste van legalisatie en verificatie met betrekking tot de afstandsverklaring opgenomen. Nu het terzake gevoerde beleid in verzoekers geval ten tijde van de onderzochte gedraging niet duidelijk kenbaar was, betekent dit dat verzoeker terecht stelt dat de IND op 25 oktober 2002 niet van hem had mogen vragen de door hem overgelegde verklaring van afstand van zijn Nigeriaanse nationaliteit te laten legaliseren en verifiëren. Voorts is het niet juist dat de minister van Buitenlandse Zaken zich heeft geconformeerd aan de door de IND gestelde vereisten van legalisatie en verificatie van de door verzoeker overgelegde afstandsverklaring.

De gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond ten aanzien van het geen uitsluitel geven en ten aanzien van de voorwaarde van legalisatie en verificatie en niet gegrond ten aanzien van het stellen van aanvullende eisen.

Onderzoek

Op 2 december 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. te Maastricht, ingediend door de heer mr. M. Tjebbes, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken, voor zover het zijn verantwoordelijkheid betrof, verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werden nadere vragen aan de minister van Buitenlandse Zaken gesteld.

Daarna werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen van de beide ministers te reageren. Tenslotte werden nadere vragen aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

De gemachtigde van verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Bij Koninklijk Besluit van 5 maart 2002 werd aan verzoeker het Nederlanderschap verleend door naturalisatie. Vanaf 20 maart 2002 is hij enkele malen verzocht om een verklaring van afstand van de Nigeriaanse autoriteiten dan wel een bewijs dat die autoriteiten van hem een verzoek tot afstand hebben ontvangen te overleggen.

Op 13 augustus 2002 overlegde verzoeker bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een document van de Nigeriaanse ambassade te Den Haag van 2 augustus 2002. In dit document bevestigde de ambassade de ontvangst van verzoekers aanvraag tot het doen van afstand van zijn Nigeriaanse nationaliteit en de ontvangst van zijn Nigeriaanse paspoort.

Op 15 augustus 2002 zond de IND een ontvangstbevestiging. De IND verzocht verzoeker in die brief om - binnen twaalf maanden - een oorspronkelijke verklaring van de betrokken autoriteiten te zenden, inhoudende dat op die aanvraag was beslist. In die brief werd er voorts op gewezen dat het niet voldoen aan dit verzoek tot gevolg zou kunnen hebben dat verzoeker het Nederlanderschap zou verliezen door intrekking van het besluit tot naturalisatie.

Naar aanleiding van brieven van verzoekers raadman van 16 augustus en 17 september 2002 deelde de IND bij brief van 17 september 2002 mee dat een onderzoek bij de betrokken autoriteiten was ingesteld naar wijzigingen of onduidelijkheden in de nationaliteitswetgeving van Nigeria en dat in verband hiermee de afhandeling van verzoekers verzoek om afstand voor onbepaalde tijd werd aangehouden.

2. Op 18 september 2002 diende de raadsman een klacht in bij de IND. De klacht betrof het stellen van aanvullende eisen nadat eerst de indruk was gewekt dat kon worden volstaan met het overleggen van een bewijs dat de Nigeriaanse autoriteiten een verzoek

om afstand hebben ontvangen. Daarnaast betrof de klacht het in onzekerheid laten van verzoeker en andere Nederlanders over de vraag of zij aan hun afstandsverplichting hebben voldaan.

Bij brief van 25 oktober 2002 deed de IND de klacht af. De IND deelde mee dat omdat er vragen waren gerezen ten aanzien van de door Nigerianen overgelegde verklaringen van afstand deze bij brief van 27 februari 2002 waren voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, afdeling Consulaire-Juridische Zaken met het verzoek deze voor te leggen aan de Nigeriaanse autoriteiten. Op 21 oktober 2002 is het Ministerie naar de stand van zaken betreffende dit onderzoek gevraagd. Voorts liet de IND weten dat de verklaring die verzoeker had overgelegd niet beoordeeld kon worden omdat de beoordeling afhankelijk was van de uitkomsten van het onderzoek. Zodra de uitkomsten bekend zouden zijn zou verzoeker op de hoogte worden gesteld en zou worden aangegeven hoe verdere behandeling zal plaats vinden, aldus de IND. Tenslotte wees de IND erop dat stukken betreffende de staat van personen gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd dienden te zijn. De IND deelde mee dat uit de toegezonden afstandsverklaring niet is op te maken of dit stuk gelegaliseerd of inhoudelijk geverifieerd is.

Verzoekers raadsman reageerde op de klachtafdoening bij brief van 28 oktober 2002. Hij herhaalde zijn eerdere klachten, maar voegde de klacht er aan toe dat de IND ten onrechte verlangt dat een afstandsverklaring gelegaliseerd en geverifieerd diende te worden. In reactie op deze brief verwees de IND bij brief van 27 november 2002 naar de reactie op de klacht van 25 oktober 2002.

Hierop diende verzoekers raadsman een klacht in bij de Nationale ombudsman.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoekster is weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In reactie op de klacht en op de bij de opening gestelde vragen deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 24 februari 2003 onder meer het volgende mee:

“Uit uw formulering (van de klacht; N.o.) blijkt dat betrokkene klaagt over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst, verder te noemen IND, is omgegaan met de op hem rustende verplichting om afstand te doen van zijn Nigeriaanse nationaliteit als bedoeld in artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Hij klaagt er met name over dat de IND hem eerst zou hebben voorgehouden dat hij aan genoemde verplichting zou hebben voldaan zodra er een bewijs van de Nigeriaanse autoriteiten zou worden overgelegd waaruit bleek dat een verzoek om afstand was ontvangen, maar dat de IND in een later stadium nog aanvullende eisen heeft gesteld, zoals de voorwaarde dat het

Nigeriaanse document waaruit blijkt dat hij volgens opgave van Nigeriaanse autoriteiten zijn Nigeriaanse nationaliteit heeft verloren, door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in Nigeria moet worden gelegaliseerd en/of geverifieerd. Voorts heeft de IND geen uitsluitel gegeven over de vraag of door middel van de door hem overgelegde Nigeriaanse verklaring is voldaan aan de afstandsverplichting, dit in verband met een aanhangig onderzoek via het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de wijze waarop in Nigeria afstand kan worden gedaan van de Nigeriaanse nationaliteit.

Hiernaast verzoekt u om een vijftal vragen te beantwoorden.

Allereerst zal ik ingaan op de inhoud van uw klachtformulering waarna ik antwoord zal geven op uw vragen.

Aan betrokkene is bij Koninklijk Besluit van 5 maart 2002, (...), het Nederlanderschap verleend. Vanaf 20 maart 2002 is hij meermalen verzocht om een afstandsverklaring te overleggen. Op 13 augustus 2002 heeft betrokkene een verklaring "Renunciation of your Nigerian Citizenship and return of your passport", afgegeven door de Nigeriaanse ambassade te Den Haag, d.d. 2 augustus 2002, overgelegd. Anders dan betrokkene veronderstelt, is het niet zo dat met het overleggen van een afstandsverklaring automatisch aan de verplichting als bedoeld in artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap is voldaan. Aan de hand van het overgelegde bewijs wordt geoordeeld of aan deze verplichting is voldaan. Aangezien er echter wijzigingen c.q. onduidelijkheden zijn in de Nigeriaanse nationaliteitswetgeving is bij de betreffende autoriteiten een onderzoek ingesteld en wordt de afhandeling van alle Nigeriaanse verzoeken om afstand, waarin reeds een afstandsverklaring is overgelegd, voor onbepaalde duur aangehouden. Betrokkene heeft op 17 september 2002 een brief gekregen waarin vorenstaande aan hem is meegedeeld. Naar aanleiding van een klacht van betrokkene, ingediend door de heer mr. M. Tjebbes, is bij brief van 25 oktober 2002 eveneens aangegeven dat vanwege de wijzigingen c.q. onduidelijkheden via het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de Nigeriaanse autoriteiten een onderzoek is opgestart en dat de zaak van betrokkene gelet hierop zal worden aangehouden. Tot op heden is geen antwoord ontvangen op de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gestelde vragen aan de Nigeriaanse autoriteiten. In de brief van 25 oktober 2002 is tevens aangegeven dat betrokkene te zijner tijd over de verdere behandeling op de hoogte gesteld zal worden en voorts is hij erop geattendeerd dat stukken betreffende de staat van personen, waaronder ook een afstandsverklaring, gelegaliseerd en geverifieerd dienen te zijn.

Hierbij wordt opgemerkt dat alle stukken betreffende de staat van personen bij de naturalisatieprocedure, inclusief de afstandsprocedure, gelegaliseerd en geverifieerd dienen te zijn, indien dit ingevolge de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, d.d. 12 januari 2000, (...), vereist is. Aangenomen mag worden dat betrokkene hiervan op de hoogte is - althans had kunnen zijn - nu hij voor zijn naturalisatieverzoek ook reeds een gelegaliseerde en geverifieerde

geboorteakte heeft moeten overleggen.

Nu nog geen antwoord is verkregen op de aan de Nigeriaanse autoriteiten, via het Ministerie van Buitenlandse Zaken, gestelde vragen en de door betrokkene overgelegde verklaring niet is gelegaliseerd en geverifieerd, kan het verzoek om een definitieve bevestiging te krijgen dat hij aan zijn verplichting heeft voldaan nog niet worden gehonoreerd.

In antwoord op de door u gestelde vragen bericht ik u het volgende.

1a. Vanaf welke datum worden alle Nigeriaanse nationaliteitszaken voor onbepaalde duur aangehouden?

Vanaf juli 2000 worden de Nigeriaanse zaken aangehouden.

1b Om hoeveel zaken gaat het in totaal?

Voor district Zuid-Oost betreft het thans een dertigtal zaken.

2. Wat was de aanleiding voor het verzoek om een onderzoek in Nigeria?

In juli 2000 zijn er vragen gerezen bij de IND over de 'verklaringen van afstand' die worden overgelegd door tot Nederlander genaturaliseerde Nigerianen. Zo is bijvoorbeeld niet bekend welke stappen ondernomen dienen te worden om afstand te doen van de Nigeriaanse nationaliteit en welke instantie bevoegd is tot het afgeven van een verklaring tot afstand.

3. Op welke datum is het onderzoek ten aanzien van de door Nigerianen overgelegde verklaringen van afstandsverzoeken aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd?

In juli 2000 heeft de Afdeling Uitvoeringsbeleid, verder te noemen AUB, voorgesteld om, naar aanleiding van de gerezen vragen, een gesprek te houden met de vertegenwoordiging van Nigeria in Nederland, waarbij tevens een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aanwezig zou zijn. Bedoeld gesprek heeft echter nooit plaatsgevonden, noch enig ander onderzoek is op dat moment opgestart. In juni 2001 zijn mondeling door een medewerkster van AUB aan een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vragen gesteld over de afstandsprocedure met betrekking tot de Nigeriaanse nationaliteit. Bij navraag in februari 2002 bleken genoemde vragen noch mondeling noch schriftelijk te zijn doorgegeven aan de Nederlandse vertegenwoordiging in Nigeria. Op 27 februari 2002 zijn voor het eerst door AUB, door tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, schriftelijk vragen gesteld aan de Nigeriaanse autoriteiten betreffende de wijze waarop afstand kan worden gedaan van de Nigeriaanse nationaliteit. Tot op heden is op deze vragen geen antwoord ontvangen. Bij brief van 21 oktober 2002 is door de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de stand van

zaken in dit onderzoek gevraagd.

4. Wanneer is de Minister van Buitenlandse Zaken gerappelleerd, vanwege het uitblijven van een onderzoeksresultaat?

Zie antwoord op vraag 3.

5. Zijn er tussenberichten aan de betrokkenen gezonden?

Betrokkenen hebben naar aanleiding van het overleggen van een afstandsverklaring een brief ontvangen waarin wordt aangegeven dat de afhandeling van het verzoek om afstand voor onbepaalde duur wordt aangehouden omdat er onduidelijkheden c.q. wijzigingen zijn in de nationaliteitswetgeving van Nigeria waarnaar bij de betreffende autoriteiten een onderzoek is ingesteld.

Ter informatie volgt hierbij nog een beschrijving van de afstandsprocedure. Aan een verzoeker wordt, nadat hij genaturaliseerd is tot Nederlander, een termijn van drie maanden gegeven om een afstandsverklaring te overleggen. Wanneer binnen deze termijn geen bewijs is ontvangen, wordt een herinneringsbrief verzonden en krijgt de naturalisandus nog een aanvullende periode van een maand.

Mocht na deze maand nog niets zijn ontvangen, wordt een laatste herinneringsbrief verzonden waarin de naturalisandus nogmaals een maand krijgt om een afstandsverklaring te overleggen. Als de naturalisandus hieraan dan nog geen gehoor heeft gegeven, wordt het Nederlanderschap ingetrokken.

Wanneer de naturalisandus echter binnen de hiervoor genoemde termijnen een bewijs van aanvraag om afstand te doen heeft overgelegd dan krijgt hij een jaar waarbinnen hij een afstandsbevijs moet overleggen. Hierna volgen nog drie herinneringen waarbij aan de naturalisandus nog tweemaal een halfjaar en eenmaal een maand de tijd wordt gegeven om de afstandsverklaring te overleggen. Wanneer de naturalisandus binnen de genoemde termijnen een afstandsverklaring overlegt, wordt beoordeeld of hij hiermee aan de verplichting conform artikel 9, lid 1 onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap heeft voldaan en ontvangt hij conform de bevindingen bericht. Dit kan inhouden dat de afstandsprocedure definitief is afgehandeld maar ook dat de afhandeling wordt aangehouden waarbij wordt aangegeven om welke reden dit gebeurt.

In het geval van betrokkene zijn een drietal brieven verzonden met een verzoek om een afstandsverklaring. Naar aanleiding van de laatste herinneringsbrief heeft hij een verklaring "Renunciation of your Nigerian Citizenship and return of your passport" overgelegd. Aangezien in de tekst van de overgelegde verklaring wordt gesproken over aanvraag om afstand te doen, is aan betrokkene bij brief van 14 augustus 2002 in eerste instantie een ontvangstbevestiging gezonden waarin hem een termijn van twaalf maanden wordt gegeven om een definitieve afstandsverklaring te overleggen. In antwoord op een brief van

betrokkene, d.d. 16 augustus 2002, is de verklaring nogmaals gezien en is hem bij brief van 17 september 2002 meegedeeld dat de afhandeling voor onbepaalde duur is aangehouden.

Op grond van het vorenstaande acht ik de klacht gericht tegen het feit dat betrokkene geen definitief uitsluitsel krijgt omtrent de door hem overgelegde verklaring, ongegrond.”

D. standpunt minister van buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht en de bij de opening gestelde vragen deelde de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 20 maart 2003 onder meer het volgende mee:

“De geformuleerde klacht heeft grotendeels betrekking op de gedragingen van de IND. Ik zal hieronder daarom ook slechts ingaan op die elementen van de klacht, die dit ministerie regardereren.

In dat kader merk ik het volgende op.

Volgens de klacht zou door de IND via dit ministerie een onderzoek zijn gestart naar de wijze waarop in Nigeria afstand kan worden gedaan van de Nigeriaanse nationaliteit. Voor zover kon worden nagegaan heeft een dergelijk verzoek van de IND dit ministerie, noch de Nederlandse vertegenwoordiging in Nigeria, nimmer bereikt. Een dergelijk onderzoek is dan ook niet door dit ministerie ingesteld.

Op grond van de officiële mededeling van 7 maart 1996, gepubliceerd in de Staatscourant no. 1996/49, (de zogenaamde "aanwijzing probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs") worden met ingang van 1 april 1996 alle brondocumenten uit de probleemlanden Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek standaard onderworpen aan een inhoudelijke verificatie. Bedoelde "aanwijzing" is gevolgd door o.a. "de instructie legalisatie- en verificatieprocedure Nederlandse vertegenwoordigingen in Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse republiek", gepubliceerd in de Staatscourant van 30 augustus 2000, no. 167.

Verklaringen van afstand van de Nigeriaanse nationaliteit vallen ook onder dit beleid. In verband hiermee kan de IND in het kader van de uit de procedure ter verkrijging van het Nederlanderschap door naturalisatie voortvloeiende verplichting tot het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit (artikel 9, lid 1 onder c van de Rijkswet op het Nederlanderschap), slechts genoegen nemen met een afstandverklaring, afgegeven door de bevoegde Nigeriaanse autoriteiten in Nigeria en inhoudelijk geverifieerd en gelegaliseerd door de Nederlandse Consul-Generaal te Lagos.

Gelet op het vorenstaande acht ik de klacht, voor zover deze dit ministerie regardeert, ongegrond.”

2. Nadat een medewerkster van de Nationale ombudsman een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken had geconfronteerd met de inhoud van de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 24 februari 2003, deelde de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 25 april 2003 in vervolg op de brief van 20 maart 2003 het volgende mee:

“...Nader onderzoek heeft uitgewezen dat de IND op 27 februari 2002 dit ministerie daadwerkelijk schriftelijk heeft verzocht om informatie inzake de afstandsverplichting bij naturalisatie tot Nederlander c.q. afstand van de Nigeriaanse nationaliteit. Omdat de brief van de IND in algemene termen was gesteld, is hij in behandeling genomen door het bureau consulaire-juridische aangelegenheden van dit ministerie. Dit bureau is onder meer belast met de behandeling van aangelegenheden op het gebied van nationaliteit.

De in de brief van de IND opgenomen vragen zijn ter beantwoording doorgezonden naar het consulaat-generaal in Lagos. Inmiddels is gerappelleerd.

Ik hoop u spoedig te kunnen informeren over de resultaten van het door het consulaat-generaal ingestelde onderzoek...”

3. In reactie op nadere vragen liet de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 17 oktober 2003 het volgende mee:

“...Voorwaarde om afstand te kunnen doen van de Nigeriaanse nationaliteit is het verkrijgen of verkregen hebben van een andere nationaliteit.

Het Nigeriaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en de Nigeriaanse vertegenwoordigingen in het buitenland verstrekken formulieren, die moeten worden ingevuld om afstand te kunnen doen van de Nigeriaanse nationaliteit. Deze worden ter beoordeling voorgelegd aan het kabinet van de president. Nadat het kabinet formeel toestemming heeft gegeven en e.e.a. administratief is afgehandeld krijgt men - namens het kabinet van de president - van het ministerie van Binnenlandse Zaken een certificaat van afstand.

Op grond van het bovenstaande kan de IND slechts genoegen nemen met een afstandsverklaring afgegeven door de bevoegde autoriteiten in Nigeria en inhoudelijk geverifieerd en gelegaliseerd door het Nederlandse consulaat-generaal in Lagos. De door (verzoeker; N.o.) overgelegde verklaring van de Nigeriaanse ambassade in Den Haag volstaat niet...”

e. Reactie verzoeker

1. Verzoekers advocaat reageerde bij brief van 12 november 2003 op de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken.

In de brief van 12 november 2003 liet hij het volgende weten:

“...In deze zaak moge ik u in de eerste plaats herinneren aan het Openbaar Rapport van de Nationale Ombudsman van 7 juli 2003 (nr. 2003/214).

Naar het oordeel van de Ombudsman kon ten tijde van de naturalisatie van de betrokken klagers, allen van oorspronkelijk Pakistaanse nationaliteit, niet verlangd worden een verklaring van afstand van hun oorspronkelijke Pakistaanse nationaliteit te doen legaliseren en inhoudelijk te verifiëren door de Nederlandse vertegenwoordiging in hun land van herkomst, nu daarvoor geen grondslag was te vinden in het destijds van kracht zijnde beleid.

Dit geldt voor de zaak van (verzoeker; N.o.) eveneens. Het enkele feit dat in het thans gevolgde beleid en de thans van toepassing zijnde handleiding bij de Rijkswet zoals die sedert 1 april 2003 van kracht is, voor dit vereiste wél een aanknopingspunt is te vinden, maakt dit niet anders. Verweerder schijnt de mening te zijn toegedaan, dat men tot Nederlander genaturaliseerde vreemdelingen die geboren zijn in een der zgn. probleemlanden, tot in lengte van dagen kan confronteren met de noodzaak van een alsnog te verschaffen verklaring van afstand, afgegeven door de autoriteiten van hun land van herkomst (voorzover de wetgeving van dat land van herkomst niet automatisch verlies van de nationaliteit verbindt aan vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit), volgens een model en overeenkomstig formaliteiten die ten tijde van de verkrijging van hun Nederlandse nationaliteit nog niet bestonden, opdat een dergelijke afstandsverklaring alsnog ter legalisatie en inhoudelijke verificatie wordt aangeboden op straffe van verlies van de Nederlandse nationaliteit. Iets dergelijks is ongehoord en in strijd met de meest wezenlijke beginselen van rechtszekerheid.

Volgens opgave van de Immigratie- en Naturalisatiedienst worden Nigeriaanse nationaliteitszaken vanaf juli 2000 aangehouden. De IND zou dus ten aanzien van al die Nederlanders van Nigeriaanse oorsprong, die sedert juli 2000 zijn genaturaliseerd, alsnog gaan verlangen dat zij aan de voorwaarden voldoen zoals beschreven in de brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 17 oktober 2003.

De facto hebben de betrokkenen hun Nigeriaanse nationaliteit reeds lange tijd verloren. Zij hebben hun Nigeriaanse paspoort moeten inleveren en dienen ten behoeve van het reizen naar hun geboorteland een visum aan te vragen.

Wat de (Nigeriaanse) rechtsgrondslag is voor de in de brief van 17 oktober 2003 beschreven formaliteiten en welke wet- of regelgeving hieraan ten grondslag ligt, is vooralsnog onduidelijk. De Minister van Buitenlandse Zaken zal, dunkt mij, op dit punt in elk geval ook opheldering moeten verschaffen.

Wat (verzoeker; N.o.) betreft: deze heeft destijds ten behoeve van zijn naturalisatie een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde geboorteakte overgelegd. Hij zou dus wat dat betreft niet het risico lopen dat hij staatloos geraakt als gevolg van het feit dat ten behoeve van een te legaliseren afstandsverklaring steeds eveneens een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde geboorteakte moet worden overgelegd ter vaststelling van de identiteit van betrokkene.

In veel gevallen zal echter, met name wat de oudere naturalisaties betreft, een dergelijk bewijsstuk niet beschikbaar zijn en riskeren de betrokken Nederlanders verlies van nationaliteit omdat hun geboortebewijs niet kan worden gelegaliseerd; althans hun zgn. afstammingsgegevens niet kunnen worden geverifieerd.

Dit alles is in strijd met elementaire rechtsbeginselen en verdragsverplichtingen ter voorkoming van staatloosheid. Ik noem slechts art. 7 van het Europese Verdrag inzake nationaliteit...”

F. Nadere reactie minister voor vreemdelingenzaken en integratie

1. In reactie op nadere vragen in het kader van het onderzoek liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 22 maart 2004 het volgende weten:

“...Bij brief van 16 februari 2004 heeft u mij vragen gesteld over de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de nationaliteitswetgeving in Nigeria. U merkt daarbij op dat de minister van Buitenlandse zaken u op 17 oktober 2003 heeft laten weten dat het onderzoek in Nigeria inmiddels is afgerond.

In antwoord op de door u gestelde vragen bericht ik u als volgt.

Op 22 augustus 2003 heeft de minister van Buitenlandse Zaken, Afdeling Consulair -Juridische Zaken, in antwoord op mijn schriftelijke vragen van 27 februari 2002, een beschrijving gestuurd van de procedure in Nigeria die gevolgd moet worden om afstand te doen van de Nigeriaanse nationaliteit. (...)

Op 16 december 2003 heeft de minister van Buitenlandse Zaken, Afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding, mij vervolgens bericht dat uit een verificatierapport gebleken is dat de wijze van afstand doen van de Nigeriaanse nationaliteit zoals die geregeld is in art. 29 van de Nigeriaanse grondwet, niet volledig is geïmplementeerd. Dit betekent dat de minister van Buitenlandse zaken in geen van de gevallen de inhoud van aangeboden Nigeriaanse afstandsverklaringen kan beoordelen en het onmogelijk is om een uitspraak te doen over de rechtsgeldigheid van de Nigeriaanse afstandsverklaringen.

De minister van Buitenlandse zaken legt mij in deze brief vervolgens 2 opties voor om een oplossing te bieden in de lopende afstandsprocedures. (...)

Gelet op de informatie die ik heb ontvangen overweeg ik thans om gedurende de periode dat een werkzame afstandsprocedure in Nigeria ontbreekt, Nigerianen niet langer te houden aan de afstandsverplichting.

Om tot een definitief oordeel hierover te komen heb ik bij brief van 16 januari 2004 de minister van Buitenlandse Zaken, Afdeling Consulair-Juridische Zaken, gevraagd met spoed een algemeen onderzoek op te starten naar de feitelijke implementatie in Nigeria van de afstandsverplichting. (...) Voorts heb ik bij brief van dezelfde datum de Afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding gevraagd om mij het in de brief van 16 december 2003 genoemde verificatierapport toe te zenden, (...).

Zodra ik de gevraagde informatie binnen heb zal ik beoordelen of voldoende aanleiding bestaat om Nigerianen niet langer te houden aan de afstandsverplichting.

Ik heb noch (verzoeker; N.o.), noch de anderen van wie de zaak is aangehouden in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek, geïnformeerd. Zoals ik in mijn brief van 24 februari 2003 reeds aangaf hebben betrokkenen een brief ontvangen waarin wordt aangegeven dat de afhandeling van het verzoek om afstand voor onbepaalde duur wordt aangehouden omdat er onduidelijkheden c.q. wijzigingen zijn in de nationaliteitswetgeving van Nigeria waarnaar bij de betreffende autoriteiten een onderzoek is ingesteld.

Gelet op hetgeen ik hierboven uit een heb gezet acht ik het onderzoek nog niet afgerond.

Zodra ik voldoende informatie heb ontvangen om een oordeel te kunnen geven over de eventuele aanpassing van het beleid met betrekking tot de afstandsverplichting voor Nigerianen aan te passen zal ik betrokkenen hierover berichten..."

2. Bij de brief van 22 maart 2004 was als bijlage bijgesloten een brief van het hoofd Consulair-Juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de afdeling uitvoeringsbeleid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, met een korte beantwoording van de vragen en een kopie van de Nigeriaanse nationaliteitswetgeving. Voorts was bijgesloten een brief van het hoofd van de afdeling Documentenverkeer en Fraudebestrijding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin werd gewezen op de onmogelijkheid om de inhoud van afstandsverklaringen te verifiëren. Tenslotte was een brief bijgesloten van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de minister van Buitenlandse Zaken waarin werd verzocht om met spoed een onderzoek in te stellen naar de feitelijke implementatie in Nigeria van de afstandsverplichting van de Nigeriaanse nationaliteit. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie schreef onder meer:

"Bij brief d.d. 27 februari 2002 (...) heb ik eerdere vragen gesteld over de afstandsprocedure in Nigeria. Bij brief d.d. 22 augustus 2003 (...) zijn de vragen beantwoord. Het aspect dat de afstandsprocedure in Nigeria wel bestaat op papier (namelijk artikel 29 Nigeriaanse Grondwet), maar dat deze in de praktijk niet operationeel

zou zijn, komt daarbij niet aan de orde.

Graag ontvang ik antwoord op de volgende vier vragen:

1. Is de procedure tot het doen van afstand van de Nigeriaanse nationaliteit (zoals beschreven in artikel 29 Nigeriaanse Grondwet) een in de praktijk functionerende procedure?
2. Met andere woorden: gebeurt het dat indien een Nigeriaan (die tevens een andere nationaliteit heeft) verklaart (bijvoorbeeld bij de Nigeriaanse ambassade in een Europees land) dat hij de Nigeriaanse nationaliteit wil verliezen, dat deze verklaring door (of namens) de Nigeriaanse president wordt geregistreerd (bij het Nigeriaanse ministerie van Binnenlandse Zaken)?

Op mijn eerdere vraag welke Nigeriaanse autoriteit bevoegd is tot het afgeven van een verklaring (het bewijs) van afstand luidde het antwoord, dat dit het Nigeriaanse ministerie van Binnenlandse Zaken is (namens (het kabinet van) de President).

Dienaangaande de volgende vervolgvragen:

3. Worden in de praktijk door het Nigeriaanse ministerie van Binnenlandse Zaken ooit dergelijke verklaringen afgegeven ten behoeve van personen die in den vreemde moeten bewijzen dat zij de Nigeriaanse nationaliteit hebben verloren?
4. Indien vraag 3 ontkennend wordt beantwoord: zou/is het in de praktijk in wezen onmogelijk voor degene die afstand wil doen om aan een verklaring van het Nigeriaanse ministerie van Binnenlandse Zaken te komen ten bewijze dat hij zijn Nigeriaanse nationaliteit heeft verloren?"

Achtergrond

1. Rijkswet op het Nederlanderschap; wet van 19 december 1984, Stb. 628.

Artikel 9

"1. Het verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de bepalingen van de beide voorgaande artikelen wordt niettemin afgewezen, indien

(...)

b. de verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen, dan wel niet bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd;"

Artikel 15, eerste lid onder d

" Het Nederlandschap gaat voor een meerderjarige verloren:

(...)

d. door intrekking door Onze Minister van het besluit waarbij het Nederlandschap is verleend, welke kan plaatsvinden, indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen,"

2. Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap 1999; vervallen per 1 april 2003.

“Hoofdstuk 4

Verlening van het Nederlandschap

Artikel 7 (A1-art. 7)

(...)

Administratieve behandeling van een verzoek om naturalisatie in Nederland

(...)

Afstandsverplichting

Ingevolge artikel 9 lid 1 sub b RWN onderzoekt de Burgemeester of verzoeker, na de totstandkoming van de naturalisatie tot Nederlander, afstand moet doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Indien verzoeker niet valt onder één van de uitzonderingscategorieën genoemd onder nummer 10 a, b, c, e, f, g, h, of i van de circulaire van 18 juni 1997, kenmerk 631150/97/6 vraagt de Burgemeester of verzoeker bereid is om afstand te doen. Verzoeker dient schriftelijk aan te geven al dan niet bereid te zijn afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit (...). Voor de procedure betreffende de afstandsverplichting zie hierna onder 'Administratieve handelingen inzake de afstandverplichting'.

(...)

Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting

Indien een verzoeker om naturalisatie niet valt onder één van de uitzonderingscategorieën, dient hem gevraagd te worden of hij bereid is om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Zowel de bereidheid om afstand te doen als de weigering afstand te doen

worden schriftelijk vastgelegd door middel van model F1.2.

Indien verzoeker dan niet bereid is afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit wordt hij gewezen op het feit dat het naturalisatieverzoek wordt afgewezen.

Reeds in de voorlichtingsfase dient verzoeker op dit gevolg gewezen te worden, zodat hij alvorens hij een verzoek indient terdege beseft dat indien hij volhardt in zijn weigering afstand te doen, het verzoek wordt afgewezen en hij het bedrag aan betaalde leges niet terugkrijgt. Tevens dient verzoeker in de voorlichtingsfase er op gewezen te worden dat indien hij nadat hij genaturaliseerd is weigert afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit, het besluit waarbij hem het Nederlanderschap is verleend, kan worden ingetrokken.

(...)

Tegelijkertijd met de kennisgeving dat verzoeker Nederlander is geworden ontvangt hij in voorkomende gevallen een verzoek van de Staatssecretaris om afstand te doen van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

(...)

Indien betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan, dient hij een verklaring van de betreffende autoriteiten te overleggen bij de afdeling burgerzaken.

Een verklaring waarin wordt aangegeven dat hij zijn paspoort heeft ingeleverd is niet voldoende. De verklaring van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit dient in elk geval de personalia van betrokkene te bevatten en de datum met ingang waarvan betrokkene niet meer in het bezit is van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

(...)

Indien de IND drie maanden na het versturen van de kennisgeving aan betrokkene nog geen verklaring van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit heeft verkregen, wordt betrokkene nogmaals schriftelijk verzocht afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Indien hij na één maand hierop niet reageert ontvangt hij een tweede rappel. In dit schrijven wordt hij wederom verzocht afstand te doen en tevens wordt aangegeven dat indien hij niet binnen 1 maand reageert, het Koninklijk Besluit waarbij het Nederlanderschap werd verleend zal worden ingetrokken. Alvorens tot intrekking van het Koninklijk Besluit wordt overgegaan neemt de IND zekerheidshalve contact op met de gemeente om na te gaan of betrokkene inderdaad geen verklaring tot afstand van de oorspronkelijke nationaliteit heeft overgelegd.

(...)

Indien verzoeker ondanks herhaalde herinneringsbrieven nalatig blijft al het mogelijke te doen zijn andere nationaliteit(en) te verliezen, zal overgegaan worden tot de intrekking van het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend, zulks overeenkomstig het bepaalde in artikel 15, onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Van het besluit tot intrekking wordt de verzoeker per aangetekende post in kennis gesteld."

Artikel 9 (A1-art. 9)

(...)

Uitzonderingscategorieën

(...)

Bewijsstukken

In de toelichting op ad lid 1 sub b wordt op verschillende plaatsen aangegeven dat er verklaringen en/of documenten overgelegd dienen te worden indien verzoeker meent onder één van de uitzonderingscategorieën te vallen. Kopieën van die verklaringen en documenten dienen in het dossier ten behoeve van de IND te worden gevoegd.

Voor zowel het verkrijgen van verklaringen en/of documenten als de vertalingen en eventuele legalisatie van stukken dient betrokkene zelf te zorgen.

Indien de verklaringen en/of documenten zijn opgesteld in een andere taal dan het Nederlands, Engels, Duits of Frans, dient betrokkene zorg te dragen voor een beëdigde vertaling, welke gehecht dient te worden aan het originele document/verklaring. De circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen d.d. 12 januari 2000, Staatscourant 2000, nummer 16 is van overeenkomstige toepassing."

3. Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003; Supplement bij de Stcrt van 4 maart 2003, nr. 44 (in werking getreden op 1 april 2003).

"Deel C 4, Verlening van het Nederlanderschap

Artikel 9

(...)

Toelichting

(...)

ad artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b

(...)

5. Procedure afstandsverplichting bij artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b

(...)

5.3 De verzoeker is wél bereid afstand te doen

(...)

De thans geldende legalisatiecirculaire is van overeenkomstige toepassing."

4. Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Herziene RWN; Besluit van 15 april 2002, Stb 231, in werking getreden op 1 april 2003)

Artikel 2

"Tot het in ontvangst nemen van optieverklaringen en naturalisatieverzoeken zijn bevoegd

a. in Nederland: de burgemeesters;

b. in de Nederlandse Antillen: de gezaghebbers;

c. in Aruba: de Gouverneur;

d. in het buitenland: de hoofden van de diplomatieke en consulaire posten."

Artikel 31

"1. Bij de indiening van een naturalisatieverzoek verstrekt de verzoeker betreffende zichzelf, voorzoveel mogelijk, gegevens met betrekking tot:

(...)

nationaliteit of nationaliteiten;

(...)

5. De autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst neemt, alsook Onze minister, kan verlangen dat de verzoeker de juistheid van de verstrekte gegevens bewijst door middel van zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten."

Artikel 58

"1. Indien een verzoeker verplicht is om na de totstandkoming van de naturalisatie het mogelijke te zullen doen om zijn andere nationaliteit of nationaliteiten te verliezen, wordt

hem na de naturalisatie door Onze Minister bericht dat hij binnen een termijn van drie maanden een verzoek moet doen tot afstand van die andere nationaliteit of nationaliteiten. Van dit bericht wordt een afschrift gezonden aan de autoriteit, die het naturalisatieverzoek in ontvangst genomen heeft.

2. Heeft de verzoeker het verzoek tot afstand dan wel een verklaring van afstand bij de autoriteiten van het land of landen van zijn andere nationaliteit of nationaliteiten ingediend of aangeboden en is daarover door deze nog geen beslissing genomen, dan verzoekt Onze Minister na zes maanden de betrokkene hem te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het verlies van de andere nationaliteit of nationaliteiten.

3. Verlenen de autoriteiten van het land van de andere nationaliteit geen of onvoldoende medewerking aan het verzoek of de verklaring van afstand, dan beslist Onze Minister over de gevolgen daarvan voor de afstandsverplichting."

Artikel 59

"1. Wordt Onze Minister het bewijs overgelegd dat de andere nationaliteit of een der andere nationaliteiten is verloren, dan zendt hij een gewaarmerkt afschrift daarvan aan de autoriteit die het naturalisatieverzoek in ontvangst genomen heeft.

2. De autoriteit, bedoeld in artikel 2, aan wie het bewijs van het verlies van een andere nationaliteit wordt overgelegd, zendt een gewaarmerkt afschrift daarvan aan Onze Minister.

3. Onze Minister dan wel de in het tweede lid bedoelde autoriteit zendt tevens een gewaarmerkt afschrift aan de autoriteit van de plaats waar de persoon wier verlies van die andere nationaliteit het betreft, in de basisadministratie zijn ingeschreven.

4. De in lid drie bedoelde autoriteit bevordert, voor zover van toepassing, dat het verlies van de andere nationaliteit of nationaliteiten in de desbetreffende basisadministratie wordt verwerkt."

Artikel 60

"Tenzij hij wegens de omstandigheden van het geval anders beslist, gaat Onze Minister na verloop van de in het eerste lid van artikel 58 bepaalde termijn over tot de intrekking van het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend."

5. Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken omtrent de staat van personen. Circulaire aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en de ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie; circulaire van 12 januari 2000, nr. 5001966/99/6, Stcrt van 24 januari 2000, nummer 16, pagina 18/19, laatstelijk gewijzigd per 1 april 2001; deze circulaire vervangt de gelijknamige circulaire van 8 mei 1996 nr. 555949/96/6.

"A. Aanwijzing probleelanden

Blijkens de bijgevoegde landeninformatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een aantal landen aangewezen als probleelanden. Dat zijn: India, Pakistan, Ghana, Nigeria en de Dominicaanse Republiek. Stukken afkomstig uit de voormelde landen dienen alleen te worden aanvaard, indien deze gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd zijn door de daartoe bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Voor de overige landen blijft de hierna omschreven procedure gelden.

B. Legalisatie

1. Hoofregel

Als hoofregel geldt dat de herkomst van een buitenlands stuk betreffende de staat van een persoon dient te worden gecontroleerd door middel van legalisatie. Dat geldt, behoudens de hierna te noemen uitzonderingen, ongeacht het land waar het stuk is opgemaakt. Het geldt voorts zowel voor Nederlanders als voor vreemdelingen. Het desbetreffende stuk dient in het land van herkomst te worden gelegaliseerd door de daartoe bevoegde autoriteiten die boven de afgevende instantie staan. In de meeste gevallen zal dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken van dat land zijn. Vervolgens dient het stuk te worden gelegaliseerd door de voor dat land bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

Benadrukt zij dat het voor de zorgvuldigheid van de te verrichten controles van belang is dat de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland het stuk als laatste instantie legaliseert.

(...)

2.3 Er is verder aanleiding om uit het buitenland afkomstige stukken die worden overgelegd door personen die in Nederland woonachtig zijn, vrij te stellen van legalisatie, indien de betrokkene met betrekking tot hetzelfde rechtsfeit reeds eerder een gelegaliseerd stuk heeft overgelegd en het desbetreffende gelegaliseerde stuk de basis heeft gevormd voor het opmaken van een akte van de burgerlijke stand in Nederland of voor de opname van gegevens over de desbetreffende persoon in de gba (Gemeentelijk Basis administratie; N.o.)

Het later overgelegde niet-gelegaliseerde stuk dient inhoudelijk overeen te stemmen met de op grond van het eerder overgelegde gelegaliseerde stuk in de akte of in de gba opgenomen gegevens. Tevens dient vastgesteld te worden dat het latere stuk overeenstemt met het gelegaliseerde stuk zelf.

(...)

C. Verificatie

1. Procedure

Indien er twijfel bestaat over de inhoud van een stuk, kan het Ministerie van Buitenlandse zaken worden verzocht te bewerkstelligen dat de autoriteiten van het land van herkomst het stuk verifiëren."

6. Constitution of the Federal Republic of Nigeria

artikel 29

"1. Any citizen of Nigeria of full age who wishes to renounce his Nigerian citizenship shall make a declaration in the prescribed manner for the renunciation.

2. The President shall cause the declaration made under subsection (1) of this section to be registered and upon such registration, the person who made the declaration shall cease to be a citizen of Nigeria.

3. The President may withhold the registration of any declaration made under subsection (1) of this section if

a. the declaration is made during the war in which Nigeria is physically involved; or

b. in his opinion, it is otherwise contrary to public policy,

(...)"

7. Rapport 2003/101 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 24 april 2003).

In de zaak die leidde tot dit rapport klaagde verzoeker er onder meer over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in de schriftelijke reactie op zijn klacht had meegedeeld dat hij als genaturaliseerd Nederlander een bewijs moest overleggen waaruit bleek dat zijn oorspronkelijke Nigeriaanse nationaliteit door het doen van afstand is verloren, terwijl de uit artikel 9 van de Rijkswet op het Nederlandschap voortvloeiende afstandsverplichting slechts een inspanningsverplichting inhoudt.

De Nationale ombudsman oordeelde als volgt. In Hoofdstuk 4 (A1-art.7) van de Handleiding RWN, Verlening van het Nederlandschap, is een aparte, ongenummerde, paragraaf gewijd aan "Administratieve handelingen inzake de afstandsverplichting" (zie hiervóór onder 2.). In deze paragraaf staat onder meer vermeld dat, indien betrokkene daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit, hij een verklaring dient te overleggen van de betreffende autoriteiten; een verklaring waarin wordt aangegeven dat hij zijn paspoort heeft ingeleverd, is niet voldoende. De Nationale ombudsman achtte deze beleidsregels niet onredelijk. Verzoekers gemachtigde stelde

terecht dat de afstandsverplichting in artikel 9, eerste lid, onder b. RWN, alsmede in artikel 15, aanhef en onder d. RWN, als inspanningsverplichting is geformuleerd. Dit neemt echter niet weg dat van een betrokkene in redelijkheid kan worden gevraagd met stukken te onderbouwen dat hij aan de afstandseis heeft voldaan om - in die gevallen waarin geen sprake is van automatisch verlies van de nationaliteit - duidelijkheid te verschaffen over het feit dat hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit; de IND kon aan deze eis vasthouden, aldus de Nationale ombudsman.

Ook klaagde verzoeker erover dat de IND hem geruime tijd in onzekerheid had gelaten over de vraag of zijn naturalisatie alsnog omgedaan zou worden gemaakt. De IND wenste eerste de uitkomst af te wachten van een onderzoek door de minister van Buitenlandse Zaken naar de inhoud van overgelegde documenten met betrekking tot het doen van afstand van de Nigeriaanse nationaliteit alvorens te beslissen. Het belang om aan de hand van de uitkomst van het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te kunnen beoordelen of de door verzoeker overgelegde verklaring kon worden geaccepteerd in het kader van het afstandsvereiste, achtte de Nationale ombudsman zwaarwegend temeer daar het een zaakoverstijgend onderzoek betrof. Door verzoeker anderhalf jaar lang na het overleggen van het afschrift van zijn verzoek tot het doen van afstand nog geen uitsluitsel te hebben gegeven, is echter met verzoekers belang onvoldoende rekening gehouden.

8. Rapport 2003/214 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 7 juli 2003).

In de zaak die leidde tot dit rapport klaagden verzoekers, allen oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan en genaturaliseerd tot Nederlander, er onder meer over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van hen verlangde, en dat de minister van Buitenlandse Zaken zich hieraan conformeerde, dat zij een gelegaliseerde en op inhoud geverifieerde verklaring van afstand van hun Pakistaanse nationaliteit overlegden ter voldoening aan de op hen rustende afstandverplichting ex artikel 9, eerste lid onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Zij waren van mening dat de IND ten onrechte geen genoegen had genomen met de door de Pakistaanse ambassade in Nederland afgegeven afstandsverklaring. Volgens verzoekers ontbrak regelgeving hierover.

De IND baseerde die legalisatie/verificatie-eis op de Handleiding RWN 1999 en de daarin volgens de IND van toepassing verklaarde Circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen van mei 1996/januari 2000 (legalisatie/verificatie-circulaire). Volgens de staatssecretaris van Justitie had de verwijzing naar deze circulaire in de Handleiding RWN 1999 ook betrekking op de afstandsverklaring.

De Nationale ombudsman overwoog dat in de Handleiding RWN 1999 in de paragraaf betreffende de afstandsverplichting een passage ontbrak waarin de legalisatie/verificatiecirculaire van overeenkomstige toepassing werd verklaard. De

staatssecretaris en de minister werden dan ook niet gevolgd in hun standpunt dat uit de handleiding RWN 1999 naar voren kwam dat de legalisatie/verificatie-eis ook gold voor afstandsverklaringen. Dat dit wellicht de bedoeling was geweest, maakte dat niet anders.

Evenmin werden de staatssecretaris en de minister, en ook de inmiddels aangetreden minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, gevolgd in hun opvatting dat de circulaire betreffende legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen op zichzelf van toepassing was, daar de nationaliteit behoort tot de staat van personen.

De circulaire ziet op de staat van personen; een definitie hiervan ontbreekt echter. Nationaliteit betreft de algemene positie ten opzichte van een staat en behoort tot de algemene persoonsgegevens en niet tot de gegevens over de burgerlijke staat ex art. 34, lid 1 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), mede gezien artikel 43 Wet GBA. Volgens de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit in haar advies van 6 september 2001 is de nationaliteit geen gegeven van de burgerlijke staat. De in de praktijk gehanteerde definitie van 'staat van personen' is kennelijk ruimer dan de definitie van 'burgerlijke staat' in de zin van artikel 34 Wet GBA, zo constateerde de Nationale ombudsman. Een dergelijke ruimere definitie dient dan ook expliciet te zijn neergelegd, bijvoorbeeld in de circulaire, aldus het rapport.

De Nationale ombudsman volgde de ministers evenmin in hun standpunt dat alle stukken afkomstig uit de zogenoemde probleemlanden, waaronder Pakistan, gelegaliseerd en geverifieerd dienen te worden ingevolge de ambtsberichten en circulaire over die probleemlanden. Uit de ambtsberichten blijkt dat het met name gaat om akten van de burgerlijke stand, maar blijkt niet expliciet dat de aanwijzing van Pakistan als probleemland met betrekking tot schriftelijk bewijs eveneens ziet op afstandsverklaringen.

De Nationale ombudsman kwam dan ook tot de conclusie dat de IND niet op grond van de op het betreffende moment van toepassing zijnde regelgeving van verzoekers had mogen vragen om de door hen overgelegde verklaringen van afstand van hun Pakistaanse nationaliteit te laten legaliseren en verifiëren. Evenmin was juist dat de minister van Buitenlandse Zaken zich heeft geconformeerd aan de door de IND gestelde eis.

In de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding RWN 2003 is de legalisatie/verificatie-eis met betrekking tot de afstandsverklaring wel opgenomen. Hoewel dit een verbetering was ten opzichte van de oude Handleiding, zag de Nationale ombudsman aanleiding tot een aanbeveling om buiten twijfel te stellen dat de legalisatie/verificatie-eis kan worden gesteld ten aanzien van de afstandsverklaring.

De Nationale ombudsman deed de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de aanbeveling in het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Herziene RWN) een bepaling op te nemen waarin is neergelegd, dat van de genaturaliseerde kan worden

verlangd dat hij de juistheid aantoont van het bewijs dat zijn andere nationaliteit is verloren door middel van zo nodig gelegaliseerde en eventueel inhoudelijk geverifieerde documenten. De minister reageerde als volgt op de aanbeveling. De minister zag geen reden om de legalisatie- en verificatieeis met betrekking tot de afstandsverklaring in het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap op te nemen, nu deze eis is opgenomen in de Handleiding Rijkswet Nederlanderschap 2003. Afgesproken werd de evaluatie van de Rijkswet Nederlanderschap af te wachten.

9. Rapport 2004/011 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 19 januari 2004)

Verzoeker, afkomstig uit Pakistan, had nadat hem in april 2001 het Nederlanderschap was verleend, een verklaring van afstand van de Pakistaanse nationaliteit overgelegd. Hij klaagde er in de eerste plaats over dat van hem werd verlangd dat hij deze afstandsverklaring laat legaliseren en op inhoud verifiëren, terwijl die eisen niet in (twee van) de (drie) brieven van de toenmalige staatssecretaris van Justitie over de afstandsverplichting aan hem waren gesteld. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf aan dat verzoekers gemachtigde er in de tweede brief op was geweest dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en inhoudelijk geverifieerd diende te zijn. De minister beaamde dat verzoeker daar in de door een geautomatiseerd bestand aangemaakte eerste en derde brief inderdaad niet op was geweest, en gaf aan dit te betreuren. De minister beriep zich evenwel op de Handleiding voor de toepassing van RWN 1999 waarin bij artikel 9, eerste lid, onder b. staat vermeld dat de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken van overeenkomstige toepassing is verklaard. De Nationale ombudsman overwoog dat de vraag of verzoeker middels genoemde correspondentie voldoende was geïnformeerd over het vereiste van legalisatie en verificatie van de afstandsverklaring, niet los kon worden gezien van de vraag of hij op andere wijze van dit vereiste op de hoogte had kunnen en moeten zijn. In een eerder uitgebracht rapport naar aanleiding van een vergelijkbare klacht (2003/214) had de Nationale ombudsman reeds overwogen dat in de paragraaf van de Handleiding betreffende de afstandsverplichting genoemde circulaire niet met zoveel woorden van overeenkomstige toepassing was verklaard.

Wat betreft de in de brieven ontbrekende informatie overwoog hij dat het uitgangspunt is dat van een burger mag worden verlangd dat deze zich bij het starten van een bepaalde procedure heeft geïnformeerd over het betreffende beleid, en wet- en regelgeving. Dit neemt niet weg, dat een bestuursorgaan, ondanks voornoemd uitgangspunt, de burger bij bepaalde stappen in een procedure behoorlijk moet informeren over diens rechten en plichten. Het niet voldoen aan een bepaalde verplichting kan immers voor die burger verstrekking gevolgen hebben, zoals, in verzoekers geval, mogelijk verlies van het Nederlanderschap. De Nationale ombudsman heeft daarom met instemming kennisgenomen van de mededeling van de minister, dat de via een geautomatiseerd bestand aangemaakte brieven inmiddels tekstueel zijn aangepast: betrokkene wordt er thans onder meer op gewezen dat de afstandsverklaring gelegaliseerd en geverifieerd

dient te zijn indien de Circulaire legalisatie en verificatie dit voorschrijft. Ook de bewuste Handleiding is inmiddels aangepast; in de per 1 april 2003 in werking getreden Handleiding voor de toepassing van de RWN 2003 is het vereiste van legalisatie en verificatie met betrekking tot de afstandsverklaring opgenomen. De Nationale ombudsman was van oordeel dat niet op grond van de regelgeving zoals die nog luidde ten tijde van de onderzochte gedraging voor verzoeker voldoende kenbaar is geweest dat hij de door hem overgelegde verklaring diende te laten legaliseren en verifiëren. De onderzochte gedraging was op dit punt "niet behoorlijk".

Verzoeker klaagde er tevens over dat, nu de minister had opgemerkt dat bij een volgende wijziging van de Handleiding expliciet zou worden vermeld dat de legalisatie en verificatie circulaire ook geldt voor afstandsverklaring, hij de klacht dat de legalisatievoorwaarde beleidsmatige onderbouwing miste, gegrond had moeten verklaren. De Nationale ombudsman achtte, gezien hetgeen hij hierover reeds had overwogen, de gedraging op dit punt eveneens "niet behoorlijk". Voorts klaagde verzoeker erover dat de minister in de afdoeningsbrief van de aldaar ingediende klacht geen uitleg had gegeven over zijn stelling dat betrokkene een bewijs dient te overleggen waaruit blijkt dat de oorspronkelijke nationaliteit verloren is, en dat van een inspanningsverplichting geen sprake is. De minister gaf in zijn reactie op de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht op dit punt aan dat in de beantwoording van de klacht wel was getracht uitleg te geven op dit onderdeel. Ook de vraag of in dit verband slechts sprake is van een inspanningsverplichting, en of desalniettemin van een betrokkene kan worden verlangd dat hij bewijs levert, had eerder de aandacht van de Nationale ombudsman. In zijn rapport van 24 april 2003 (2003/101) oordeelde hij de beleidsregels op dit punt niet onredelijk te achten. Nu de minister bij de beantwoording van verzoekers bij hem ingediende klacht het betreffende beleid had aangegeven, achtte de Nationale ombudsman de gedraging op dit punt "behoorlijk".

Tenslotte klaagde verzoeker erover dat de minister niet was ingegaan op verzoekers vraag of een afstandsverklaring wel kan worden aangemerkt als een bewijsstuk betreffende de staat van personen. In zijn reactie gaf de minister aan dat dit aspect niet was opgenomen in de door verzoeker omschreven klacht, maar alleen in de nadere onderbouwing van de klacht, waardoor dit aspect van de klacht bij de beantwoording onvoldoende was onderkend. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond. Het behoort tot de beginselen van een adequate klachtbehandeling dat in de afdoening van een klacht wordt ingegaan op alle klachtonderdelen. Hieraan was niet voldaan, en de gedraging was in zoverre "niet behoorlijk".

Nu wees de minister in dit verband op de Overeenkomst van 15 september 1977 tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten, Trb. 1978,19, opgenomen in de bijlage bij de circulaire legalisatie en verificatie d.d. 12 januari 2000; deze Overeenkomst heeft onder meer betrekking op akten en documenten inzake de nationaliteit van natuurlijke personen. De minister gaf aan dat aangezien Pakistan niet is toegetreden tot deze overeenkomst, documenten betreffende de nationaliteit afkomstig uit

dat land dienen te worden gelegaliseerd; de eis van verificatie komt voort uit de circulaire legalisatie en verificatie.

De Nationale ombudsman begreep het standpunt van de minister aldus, dat er een volkenrechtelijke grondslag is voor de bevoegdheid tot het stellen van het vereiste van legalisatie en verificatie van akten en documenten inzake de nationaliteit van natuurlijke personen; deze rechtsgrond komt ook tot uiting in genoemde Overeenkomst. De gedraging was dan ook in zoverre "behoorlijk" dat er een bevoegdheid is om ten aanzien van een afstandsverklaring het vereiste van legalisatie en verificatie te stellen. Met betrekking tot deze bevoegdheid dienen evenwel beleidsregels te worden vastgesteld. De Nationale ombudsman had reeds aangegeven dat naar zijn oordeel het terzake gevoerde beleid ten tijde van de onderzochte gedraging niet duidelijk kenbaar was. De Handleiding is inmiddels aangepast. In die zin heeft de minister daarmee het gebrek in kenbaarheid onderkend. De gedraging is derhalve in zoverre "niet behoorlijk" voor zover ten tijde van de onderzochte gedraging onvoldoende kenbaar was dat een afstandsverklaring diende te worden gelegaliseerd en geverifieerd.