



Rapport

Datum: 23 februari 1999
Rapportnummer: 1999/060

Klacht

Op 4 juli 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Amsterdam, ingediend door het Bureau voor Rechtshulp te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt over de lange behandelingsduur van de legalisatie-/verificatieaanvraag van door haar in januari 1997 aan de Nederlandse ambassade in Accra (Ghana) aangeboden akten. Voorts klaagt verzoekster erover dat de ambassade heeft nagelaten haar tijdig erover te informeren dat de beschikking op haar aanvraag niet tijdig kon worden genomen, onder vermelding van een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel zou worden genomen.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Minister 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. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van de Minister en van verzoeker gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. De Feiten

1. Verzoekster - een in Nederland verblijvende Ghanese vreemdeling - heeft een vergunning tot verblijf in Nederland aangevraagd. Verzoekster diende in verband met deze aanvraag bij de Nederlandse ambassade te Accra op 3 januari 1997 een aanvraag in tot legalisatie van een verklaring dat zij ongehuwd was en de geboorteakten van haar kinderen K. en E.
2. Verzoeksters gemachtigde deelde bij brief van 14 maart 1997 aan de ambassade onder

meer het volgende mee:

"Gelet op het reeds opgetreden tijdsverloop verzoek ik u het legalisatie- en verificatieonderzoek zo spoedig mogelijk af te ronden en de akte aan de zaakwaarnemer van cliënte te retourneren. Voorts verzoek ik u mij binnen twee weken te berichten over de stand van zaken van het onderzoek."

3. Bij brief van 20 maart 1997 deelde de ambassade aan verzoeksters gemachtigde mee:

"...In reactie op uw faxbericht d.d. 14 maart 1997 deel ik u mede dat verificatie van opgemelde documenten helaas nog niet is afgerond. Zoals u weet is Ghana per 1 april 1996 door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen als "probleemland" op het gebied van schriftelijke bewijsstukken. Alle ter legalisatie aangeboden documenten dienen inhoudelijk te worden geverifieerd. Voor verificatie van Ghanese brondocumenten is onder andere de medewerking van externe organisaties, i.c. de medewerking van de Ghanese autoriteiten, noodzakelijk. Helaas kan mijnerzijds geen invloed worden uitgeoefend op de termijn waarbinnen de externe organisaties op mijn verzoek tot verificatie zullen reageren..."

4. Verzoeksters gemachtigde deelde de ambassade bij brief van 28 maart 1997 mee:

"...In uw brief van 20 maart 1997 geeft u aan, dat het verificatieonderzoek nog niet is afgerond, (mede) omdat u afhankelijk bent van de medewerking van de Ghanese autoriteiten. Toegegeven moet worden, dat indien bij verificatie van akten de medewerking van Ghanese autoriteiten noodzakelijk is en het

onderzoek vanwege de handelwijze van deze autoriteiten vertraging oploopt, uw ambassade hiervoor in beginsel niet verantwoordelijk kan worden gehouden. Van cliënte heb ik echter begrepen, dat in januari 1997 informanten werkzaam voor de Nederlandse ambassade in (...) -geboorte- en voormalige woonplaats van cliënte- onderzoek hebben verricht en familieleden ter plaatse zijn ondervraagd. Gelet hierop vermag niet te worden ingezien op grond waarvan nog nadere verificatie van de akten bij de Ghanese autoriteiten noodzakelijk is. Derhalve verneem ik gaarne van u -binnen twee weken- op grond waarvan u heeft gemeend het nodig te achten, dat in casu -afgezien van een onderzoek middels informanten- ook een verificatie onderzoek via de Ghanese autoriteiten moet geschieden..."

5. De ambassade te Accra deelde verzoeksters gemachtigde bij brief van 21 april 1997 onder meer mee:

"In reactie op uw faxbericht d.d. 28 maart 1997 deel ik u mede dat verificatie van Ghanese brondocumenten tweeledig is. In alle gevallen vindt verificatie bij de Ghanese autoriteiten plaats. Deze vorm van verificatie geeft slechts aan of de informatie in het document (de registratie van bijv. geboorte, huwelijk, overlijden, etc.) daadwerkelijk bij de Ghanese autoriteiten geregistreerd staat (dit zegt helaas niets over de juistheid van de geregistreerd staande gegevens!). Naast verificatie bij de Ghanese autoriteiten vindt dezerzijds een inhoudelijk onderzoek plaats door medewerkers van de Ambassade. Zoals u uit bovenstaande kan opmaken verschillen beide verificaties van aard en vullen deze elkaar aan. Zo kan het zijn dat verificatie door deze Ambassade is afgerond en dat gewacht wordt

op de resultaten van de verificatie door de Ghanese autoriteiten.

. b.t. de geboorte-aktes van beide kinderen bericht ik u dat legalisatie zal worden geweigerd. De ongehuwdverklaring van mevrouw A. (verzoekster: No.) zal nader geverifieerd dienen te worden daar dezerzijds twijfels zijn gerezen m.b.t. haar burgerlijke staat."

6. Verzoeksters gemachtigde deelde de ambassade te Accra bij brief van 14 mei 1997 onder meer het volgend mee:

"U geeft in uw brief van 21 april 1997 onder meer aan, dat de ongehuwd verklaring van cliënte nader zal worden geverifieerd, daar er twijfels zijn gerezen over haar burgerlijke staat. Cliënte kan niet inzien op grond waarvan er twijfels kunnen zijn ontstaan over haar burgerlijke staat, daar zij nimmer in Ghana of elders gehuwd is geweest. Zulks is ook genoegzaam bekend bij de nog in Ghana woonachtige familieleden en kennissen van cliënte, alsmede de Ghanese autoriteiten. Voorts wijs ik u erop, dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst cliënte uiterlijk tot 4 juli 1997 heeft gegund om een gelegaliseerde en geverifieerde akte van ongehuwd zijn te overleggen in het kader van haar aanvraag om toelating. Bovendien hoopt zij in juni 1997 een kind te krijgen. Tevens kan er niet aan voorbij worden gegaan, dat in casu de legaliseringsaanvraag begin januari 1997 in behandeling is genomen. Derhalve moet worden aangenomen, dat de maximaal wettelijk toegestane beslistermijn zoals neergelegd in artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht thans ruimschoots is verstreken. Gelet op het vorenstaande verzoek ik u af te zien van verdere verificatie van de ongehuwd verklaring van cliënte. Voorts wijs ik u erop, dat cliënte gegriefd is over de behandelingsduur van haar legaliseringsaanvraag."

7. Bij fax van 9 juni 1997 bevestigde de ambassadeur te Accra aan verzoeksters gemachtigde dat zijn fax van 14 mei 1997 was ontvangen. Ook deelde hij mee dat in verband met de afwezigheid van een medewerker deze fax nog niet was beantwoord en dat de medewerker na zijn terugkeer op 16 juni 1997 zo spoedig mogelijk nader zou berichten.

8. De Nederlandse ambassade te Accra deelde bij brief van 17 juni 1997 aan verzoeksters gemachtigde onder meer het volgende mee:

"In reactie op uw faxbericht d.d. 14 mei 1997 deel ik u mede dat inmiddels een nieuw verificatieonderzoek werd aangevangen daar dezerzijds twijfel bestaat m.b.t. de burgerlijke staat van A. Verificatie blijkt in de praktijk vrij veel tijd te vergen (door o.a. af te leggen afstanden, treffen van de juiste personen, onduidelijke adressen verstrekt aan deze Ambassade, etc.). Uiteraard zal van deze kant worden getracht het verificatieonderzoek thans op korte termijn af te ronden."

9. Verzoeksters gemachtigde deelde de ambassade te Accra bij brief van 24 juni 1997 mee dat de ambassade in haar correspondentie abusievelijk een verkeerde geboortedatum van verzoekster gebruikte.

B. Het standpunt van verzoekster

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

2. Verzoeksters gemachtigde zond bij brief van 4 december 1997 een beschikking van de Minister van Buitenlandse Zaken van 20 oktober 1997. Hierin deelde de tijdelijk zaakgelastigde ad interim van de ambassade namens de Minister mee dat de legalisatie werd geweigerd van een uittreksel uit het geboorteregister ten behoeve van verzoeksters kind K. en van de ongehuwdverklaring van verzoekster. Bij zijn brief van 4 december 1997 voegde verzoeksters gemachtigde ook een uittreksel uit het geboorteregister van verzoeksters kind E. Op deze akte zijn stempels aangebracht waaruit blijkt dat dit document is geverifieerd en gelegaliseerd op 8 oktober 1997 door dezelfde medewerker van de ambassade namens de ambassadeur.

C. Het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 8 januari 1998 onder meer mee:

"Voor wat betreft Uw verzoek om een termijn aan te geven waar binnen op een legalisatie/verificatie dient te worden beslist kan worden vermeld dat op de schriftelijke ontvangstbevestiging aan de gemachtigde van Mevrouw A. onder meer werd vermeld dat de behandelingsduur van de aanvraag moeilijk valt aan te geven. De reden hiervan is dat een en ander mede afhangt van de medewerking van de Ghanese autoriteiten, in casu de Registrar of Births en Deaths. De ambassade voegt hieraan toe dat voor de **gemiddelde** behandelingsduur momenteel met vier maanden moet worden rekening gehouden, hetgeen schriftelijk aan de belanghebbenden wordt medegedeeld. Met betrekking tot de lange behandelingsduur van de aanvraag van Mevrouw A. deelt de ambassade mede dat dit grotendeels te wijten valt aan geconstateerde onduidelijkheden met betrekking tot haar burgerlijke staat alsmede de geboorteplaats en geboortedata van beide kinderen. In verband met deze onduidelijkheden is een tweede verificatie-onderzoek uitgevoerd hetgeen de behandelingsduur aanzienlijk heeft verlengd. De gemachtigde van Mevrouw A. werd hierover steeds zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd zoals moge blijken uit het navolgende chronologisch verslag

van de feiten. De ambassade tekent hierbij nog aan dat mevrouw A. geen enkel bewijs van haar ongehuwd zijn heeft overgelegd, zelfs niet nadat haar advocaat op de hoogte was gesteld over de twijfels die er op dat gebied bestonden. Bovendien heeft Mevrouw A. nagelaten verdere informatie te verstrekken die de voortgang van de behandeling van de aanvraag wellicht hadden kunnen bespoedigen. **CHRONOLOGISCH OVERZICHT VAN FEITEN(...)** 3 januari 1997:

De heer G. dient onderstaande documenten in ter legalisatie:

- ongehuwdverklaring d.d. 270996 t.b.v. A. afgelegd door G. - Uittreksel uit het geboorteregister t.b.v. K. (...) - Uittreksel uit het geboorteregister t.b.v. E.(...) Uitreiking van ontvangstbevestiging aan aanbieder, de heer G. 20 januari 1997:

Aanvang verificatie-onderzoek van ingediende documenten. 11 februari 1997:
 Telefonisch contact met N. (relatie tot Mw. A. onbekend) over voortgang aanvraag, bij welke gelegenheid werd medegedeeld dat hij over 2 à 3 weken opnieuw kan informeren.
 24 februari 1997:
 Verklaring van Ghanese Registrar of Births and Deaths dat geboorten geregistreerd zijn.
 14 maart 1997:
 Rapport van uitgevoerd verificatie-onderzoek. Tevens wordt fax ontvangen van advocaat Walther met verzoek zo spoedig mogelijk tot legalisatie over te gaan. 20 maart 1997:
 Antwoord aan advocaat Walther dat verificatie nog niet is afgerond. 28 maart 1997:
 Fax van advocaat Walther met vraag waarom dubbele verificatie (t.w. bij Ghanese autoriteiten en door middel van eigen onderzoekers) nodig is. 8 april 1997:
 Beoordeling legalisatie-aanvraag. 21 april 1997:
 Antwoord aan advocaat Walther met uitleg verificatieprocedure. 14 mei 1997:
 Fax van advocaat Walther met verzoek tot afzien van verder verificatie-onderzoek. 30 mei 1997:
 Telefonisch contact met indiener G. m.b.t. voortgang, waarbij hem wordt medegedeeld dat hij over een week weer kan informeren. 9 juni 1997:
 Antwoordfax aan advocaat Walther n.a.v. zijn fax van 140597.

10 juni 1997:
 Aanvang tweede verificatie-onderzoek 17 juni 1997:
 Antwoord aan advocaat Walther betreffende aanvang tweede verificatie-onderzoek. 24 juni 1997:
 Brief van advocaat Walther m.b.t. hantering verkeerde geboortedatum, hetgeen ter kennisneming wordt aangenomen. 19 augustus 1997:
 Rapport tweede onderzoek. 6 oktober 1997:
 Tweede beoordeling legalisatie-aanvraag. 8 oktober 1997:
 Legalisatie van uittreksel uit het geboorteregister t.n.v. E. 20 oktober 1997:
 Schrijven ambtsbericht en weigeringsbeschikking m.b.t. de ongehuwdverklaring alsmede het uittreksel uit het geboorteregister t.n.v. K. 14 november 1997:
 uitreiking weigeringsbeschikking en wél gelegaliseerde geboorteakte."

2. Bij zijn reactie op de klacht voegde de Minister onder meer de rapporten van het verificatieonderzoek van 14 maart 1997 en 6 oktober 1997.

D. Nadere inlichtingen van de Minister van Buitenlandse Zaken

1. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde bij brief van 20 mei 1998 - naar aanleiding van vragen die de Nationale ombudsman de Minister in deze zaak en enkele ander zaken had gesteld - voor zover van belang voor deze zaak het volgende mee:
 "In Ghana wordt een formulier gebruikt, gedateerd 21.05.97, waarop de procedure van de legalisatie wordt verklaard;(...)

3. **Publikatieborden**, waarop de legalisatieprocedure is toegelicht, worden niet door alle posten van de Nederlandse ambassades gebruikt. (...) In Accra staan bij de ingang van de

kanselarij de bezoeken voor de afdeling legalisatie vermeld en tevens hangt in de wachtkamer aan de muur een in het Engels gestelde summier beschrijving van de aanvraagprocedure. Bij de kassa hangt een lijst met de te betalen leges per document (...)

Voor deze landen geldt verder dat de informatie mondeling, en waar nodig in de lokale taal, wordt verstrekt door lokaal in dienst genomen medewerkers, conform de aldaar geldende procedures. 4/5 Allereerst merk ik op dat ik mij uiteraard bewust ben van de termijnbepalingen in de Algemene wet bestuursrecht. Door de ambassades wordt gepoogd deze termijn, indien mogelijk, te halen. Het is echter gebleken dat de specifieke situatie in de aangewezen probleemlanden van dien aard is, dat de wettelijke termijnen over het algemeen niet voldoende zijn om een legalisatie-aanvraag zorgvuldig te kunnen afhandelen. Het antwoordapparaat van de legalisatiebalie van dit ministerie meldt inderdaad een termijn van 2 tot 7 maanden. Voor zover daarbij een behandelingsduur van 7 maanden wordt genoemd, wordt bedoeld op de situatie dat door het ministerie eveneens bemiddeling wordt verleend bij legalisatie van Indonesische akten, waarbij regelmatig zelfs de termijn van 7 maanden niet toereikend blijkt. Voor wat de probleemlanden betreft verschilt de termijn die nodig is voor verificatie/legalisatie van 4 weken tot 6 maanden, terwijl ook dan nog niet kan worden verzekerd dat deze termijn in alle gevallen voldoende is. Een en ander is onder meer sterk afhankelijk van de infrastructuur van het betreffende land. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een verificatie-onderzoek in een bepaalde streek geen doorgang kan vinden omdat er op dat moment benzineschaarste is, of kan geen afspraak worden vastgelegd omdat de elektriciteit is uitgevallen, waardoor er geen telefoonverbinding is. De behandelingsduur is verder mede afhankelijk van de regio waar geverifieerd moet worden. Door de uitgestrektheid van de vijf probleemlanden moeten dikwijls grote afstanden worden afgelegd; gelet hierop probeert men zoveel mogelijk de onderzoeken in een regio met elkaar te combineren, waardoor ook enige vertraging kan optreden. Naast de infrastructuur speelt de specifieke problematiek met betrekking tot de betrouwbaarheid van officiële documenten in de aangewezen landen een grote rol bij de veelal lange behandelingsduur van een legalisatieaanvraag. Waar officiële documenten ontbreken of niet betrouwbaar zijn, moeten persoonsgegevens op andere manieren worden geverifieerd, zoals door onderzoek bij scholen, ziekenhuizen, werkgevers, en andere instanties. Dergelijk onderzoek neemt door zijn aard veel tijd in beslag. Ditzelfde geldt voor zover het onderzoek gesprekken met mensen uit de directe omgeving van degene wiens persoonsgegevens worden onderzocht, omvat. Doordat de ambassades derhalve soms afhankelijk zijn van de medewerking van derden kan de verificatie-procedure ook om die reden, zonder dat de ambassades daar veel invloed op hebben, langer duren dan voorzien. Ook de complexiteit van een aanvraag heeft

invloed op de behandelingsduur. Regelmatig blijkt eerst tijdens de behandeling van een aanvraag hoeveel tijd naar verwachting gemoeid zal zijn met het hele onderzoek. Het is in ieder geval erg moeilijk om dit reeds bij de inname van een aanvraag in te kunnen schatten. Regelmatig blijkt eerst tijdens de behandeling hoeveel tijd naar verwachting

gemoeid zal zijn met het hele onderzoek. Het is in ieder geval erg moeilijk om dit reeds bij de inname van een aanvraag in te kunnen schatten. Gelet op het voorgaande is het niet alleen bijzonder lastig om voor alle legalisatieprocedures in een land **één vaste en voor alle gevallen geldende redelijk termijn** aan te geven, het is zelfs ondoenlijk om voor alle probleemlanden één termijn te stellen voor legalisatieprocedures. Desondanks acht ik een te grote onduidelijkheid ten aanzien van de behandelingsduur ongewenst. Het ministerie onderzoekt dan ook op dit moment de mogelijkheden voor oplossingen hiervoor. Daarbij wordt gedacht aan het aangeven van de te verwachten behandelingstermijn, indien mogelijk, op het informatieformulier. Verder zal de ambassades worden verzocht voor zover dat niet al gebeurt om, indien deze verwachte termijn overschreden dreigt te worden, tijdig een tussentijds bericht aan betrokkene(n) te zenden waarin uitleg wordt gegeven over de ontstane vertraging en de verwachte afhandelingstermijn. In Ghana wordt inmiddels aan aanvragers gemeld dat een verificatie/legalisatieprocedure 4 tot 6 maanden in beslag kan nemen. Verder heeft de ambassade Islamabad laten weten dat vanaf januari jl. de behandelingsduur in beginsel is teruggebracht tot 8 weken. Verder is het in een aantal probleemlanden inmiddels veelal zo geregeld dat de belanghebbenden tijdig schriftelijk worden geïnformeerd indien een eventueel tevoren aangegeven verificatietermijn overschreden dreigt te worden. Op dat moment wordt ook nu reeds zo veel als mogelijk een indicatie gegeven van de nieuwe datum waarop het verificatieproces naar verwachting zal zijn afgerond. Hierbij moet wel worden bedacht dat postverzending in de probleemlanden niet altijd even betrouwbaar is en het dus niet is uitgesloten dat dergelijke berichten niet tijdig aankomen en soms zelfs helemaal niet aankomen. Ook probeert men thans reeds zoveel mogelijk, aan te geven hoeveel tijd nog nodig lijkt voor de afronding van de legalisatie-aanvraag.

6. Wat betreft de **beslissingstermijn** verwijs ik gaarne naar het gestelde onder 4/5. (...)

Dossier (...) - verzoekster: mevrouw A.(...)

Verrichte onderzoekshandelingen:

In het algemeen kan over deze zaak worden opgemerkt dat de behandeling vertraging heeft ondervonden, zowel door de grote werkdruk op de consulaire afdeling van de ambassade te Accra, als door gebrek aan medewerking door betrokkenen bij het verklaren van geconstateerde onduidelijkheden. *14 maart 1997 (afronding onderzoek) - 8 april 1997 (eerste beoordeling aanvraag)* De afronding van het onderzoek is administratief verwerkt en het dossier is ter beoordeling aan de hiervoor verantwoordelijke medewerker verstrekt. Daar maandelijks meer dan 150 aanvragen voor legalisatie worden ingediend, duurt het gewoonlijk enige tijd voor een aanvraag kan worden beoordeeld. *8 april 1997 (eerste beoordeling aanvraag) - 10 juni 1997 (start tweede onderzoek)* De advocaat van betrokkene is op de hoogte gebracht van de onduidelijkheden die uit het eerste verificatie-onderzoek naar voren zijn gekomen. Hierna is geen bevredigende verklaring voor deze onjuistheden ontvangen en is besloten over te gaan tot een ander onderzoek. Tevens is de beoordeling administratief verwerkt."

2. Bij zijn brief van 20 mei 1998 voegde de Minister een aan verzoekster gerichte

schriftelijke bevestiging van ontvangst van verschillende documenten van 3 januari 1997, dat onder meer inhield:

"The Embassy can be contacted one month after the receipt of abovementioned documents on the progress of the verification. Before legalising any document the Royal Netherlands Embassy is obliged to verify the same with the issuing authorities. It is beyond the Embassy to have influence on the time which is needed by these authorities to finalise matters. Therefore the exact time needed for the completion of the legalisation procedure is difficult to judge."

3. Bij zijn brief van 20 mei 1998 voegde de Minister tevens een informatieformulier "PROCEDURE FOR SUBMISSION OF DOCUMENTS TO BE LEGALISED" van de Nederlandse ambassade te Accra. In dit document worden geen (te verwachten) behandelingstermijnen genoemd.

E. Reactie van verzoekster

De gemachtigde van verzoekster deelde bij brief van 15 september 1998 mee:

"...bericht ik u dat voor zover bekend de Nederlandse ambassade in Ghana aan de zaakwaarnemer van cliënte in Ghana geen informatie heeft verstrekt over de (te verwachten) behandelingsduur van de legalisatieaanvraag en zulks evenmin schriftelijk heeft bevestigd. ..."

Beoordeling

1. Verzoekster - een in Nederland verblijvende Ghanese vreemdeling - heeft een vergunning tot verblijf in Nederland aangevraagd. Zij heeft in verband met deze aanvraag bij de Nederlandse ambassade in Accra (Ghana) op 3 januari 1997 een aanvraag ingediend tot legalisatie van een verklaring dat zij ongehuwd is en van de geboorteakten van haar kinderen K. en E. Zij klaagt over de lange behandelingsduur van deze aanvraag. Voorts klaagt verzoekster erover dat de ambassade heeft nagelaten haar tijdig erover te informeren dat de beschikking op haar aanvraag niet tijdig kon worden genomen, onder vermelding van een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel zal worden genomen. Verzoeksters klaagt er kennelijk over dat de ambassade heeft gehandeld in strijd met de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gezien de samenhang van de twee klachtonderdelen worden deze hierna gezamenlijk behandeld.

2. Ten aanzien van documenten uit Ghana geldt sinds 1 april 1996 de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle documenten worden geverifieerd die bij de ambassade in Accra ter legalisatie worden aangeboden (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). De artikelen 4:5, 4:13, 4:14 en 4:15 van de Awb zijn het kader voor de beoordeling door de Nationale ombudsman van de behandeling van een aanvraag tot legalisatie van documenten (zie **ACHTERGROND**, onder 1. en 2.).

3. Ingevolge artikel 4:13 Awb dient, bij gebreke van specifieke regelgeving voor legalisatie, te worden beslist binnen een redelijke termijn. Deze termijn is verstreken wanneer niet

binnen acht weken is beslist en evenmin aan betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb. In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

4. Op verzoeksters aanvraag van 3 januari 1997 heeft een medewerker van de ambassade, namens de Minister van Buitenlandse Zaken, met betrekking de ongehuwdverklaring en de geboorteakte van K. beslist op 20 oktober 1997 en met betrekking tot de geboorteakte van E. namens de ambassadeur te op 8 oktober 1997. De beslistermijn is aldus meer dan negen maanden. Uit de briefwisselingen tussen de ambassade en de gemachtigde van verzoekster blijkt dat de ambassade

verzoekster impliciet duidelijk heeft gemaakt dat de ambassade niet binnen acht weken een beslissing op haar aanvraag zou nemen. Er is echter niet gebleken dat de ambassade verzoekster in kennis heeft gesteld van een redelijke - termijn waarbinnen wel zou worden beslist.

5. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft gewezen op een aantal omstandigheden in de probleemlanden die naleving van de Awb door de desbetreffende posten bemoeilijken. Het lijkt geen twijfel dat die omstandigheden het veelal niet mogelijk maken om de termijnbepalingen uit de Awb zonder meer na te leven. Echter, artikel 4:14 van de Awb biedt de betreffende instantie de ruimte om zelf een beslistermijn te stellen. Daarvoor geldt dat zo'n termijn redelijk moet zijn. Omstandigheden als door de Minister genoemd zijn in deze van direct belang. Vereist is dan wel dat de aanvrager binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag ervan in kennis wordt gesteld dat een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, onder vermelding van de redelijke termijn als hierboven bedoeld waarbinnen hij een beschikking tegemoet kan zien (artikel 4:13 en 4:14 van de Awb). Aldus weet de aanvrager waar hij aan toe is. Niet valt in te zien waarom de omstandigheden in de probleemlanden zoals de Minister die heeft geschetst in de weg zouden moeten staan aan naleving van de Awb op de hiervoor genoemde punten.

6. De Minister heeft voorts opgemerkt dat de behandeling van de aanvraag vertraging heeft opgelopen ten gevolge van de grote werkdruk op de consulaire afdeling van de ambassade. Deze omstandigheid kan de vertraging van de afhandeling van de aanvraag wel verklaren, maar niet rechtvaardigen.

7. Tenslotte voert de Minister nog aan dat de behandeling is vertraagd omdat verzoekster geen bevredigende verklaring heeft gegeven voor onduidelijkheden dan wel onjuistheden met betrekking tot haar burgerlijke staat, nadat haar gemachtigde hiervan op de hoogte was gebracht. Hierin kan de Minister niet worden gevolgd. In de brief van 21 april 1997 van de ambassade, waarin deze mededeling wordt gedaan aan de gemachtigde van verzoekster, wordt niet gevraagd om een verklaring of informatie hierover. Om deze reden behoefde verzoekster of haar gemachtigde geen verklaring te geven in reactie op die mededeling. Op grond van artikel 4:15 jo. 4:5 van de Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 1.) kan de termijn voor het geven van een beschikking worden opgeschort. Het stellen van vragen of een verzoek zaken over te leggen alleen is niet voldoende voor een opschorting van de beslistermijn in overeenstemming met deze bepalingen. Bij zijn uitnodiging om de

aanvraag aan te vullen, dient het bestuursorgaan de aanvrager tevens

een termijn te stellen, zodat betrokkene weet wat op dit punt van hem wordt verwacht. Het stellen van een termijn is bovendien van belang omdat, ingevolge artikel 4:15 van de Awb, het ongebruikt verstrijken van de gestelde termijn voor het aanvullen van de aanvraag de termijn voor het geven van een beschikking doet herleven. De ambassade heeft verzoekster of haar gemachtigde niet uitgenodigd de aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde termijn. De mededeling van de ambassade in haar brief van 21 april 1997 schortte de beslistermijn dan ook niet op.

8. De ambassade heeft in deze zaak gehandeld in strijd met de hiervoor bedoelde bepalingen van de Awb. Daarmee is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond. **BIJLAGE ACHTERGROND**

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3"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 en vierde 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.

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

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan." **Artikel 4:14**"Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

Artikel 4:15"De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."

2. Toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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

3. "Officiële mededeling over aanwijzing vijf problemlanden met betrekking tot documenten

" van de Minister van Buitenlandse Zaken van 7 maart 1996, kenmerk DAZ/JZ/WvA/66671 (gepubliceerd in de Staatscourant 1996/49 van 8 maart 1996). Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

"De Nederlandse administratie wordt de laatste jaren geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten dat wordt overgelegd om in die administratie te worden opgenomen. Gebleken is dat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten worden overgelegd. Dit is dan ook de reden dat de Minister van

Buitenlandse Zaken heeft besloten met ingang van 1 april 1996 een vijftal landen tot probleemland op het gebied van het schriftelijk bewijs te benoemen. Het gaat om de volgende landen: (...) Ghana. Alle documenten die vanaf 1 april 1996 zullen worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf landen, zullen inhoudelijk worden geverifieerd. Slechts in uitzonderingsgevallen zal daarvan door de Nederlandse Vertegenwoordigingen worden afgeweken."