



# Rapport

**Datum: 24 februari 1999**  
**Rapportnummer: 1999/066**

## Klacht

Op 22 september 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. en mevrouw A. te Amsterdam, ingediend door het Buro voor Rechtshulp Oost 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. Nadat verzoekers een aantal malen nadere informatie hadden verstrekt werd de klacht op 13 maart 1998 als volgt geformuleerd voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken:

Verzoekers, een echtpaar, klagen over de behandelingsduur van hun verzoek tot legalisatie van twee geboorteakten en een overlijdensakte door de Nederlandse ambassade te Accra. Tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendden, was op het verzoek nog niet beslist. Verzoekers hebben de akten op 23 juli 1996 respectievelijk 17 februari 1997 aangeboden aan de ambassade. Daarnaast klagen verzoekers erover dat de ambassade hen niet heeft geïnformeerd over de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:14 Algemene wet bestuursrecht waarbinnen een beslissing op het legalisatieverzoek kan worden verwacht.

## Achtergrond

Zie **BIJLAGE**

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Aan de Minister van Buitenlandse Zaken werden enkele nadere vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Zowel verzoekers gemachtigde als de Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. Feiten

1. Op 23 juli 1996 werden door of namens verzoekers bij de Nederlandse ambassade te

Accra twee Ghanese documenten aangeboden ter legalisatie. Het betrof een geboorteakte van S., volgens verzoekster haar dochter uit haar eerdere relatie met de heer G., en een overlijdensakte van de heer G. Volgens de geboorteakte van S. had de heer G. op 20 december 1994 aangifte gedaan van de geboorte van S. en was op die dag de akte geregistreerd. De overlijdensakte van de heer G. vermeldt 24 december 1992 als datum van zijn overlijden. De ambassade stelde een legalisatie- en verificatieonderzoek in naar de akten.

2. Bij brief van 17 oktober 1996 wendde de gemachtigde van verzoekers zich tot de Nederlandse ambassade te Accra met het verzoek om opheldering over de stand van zaken in het onderzoek naar de akten.

3. De ambassade reageerde bij brief van 23 oktober 1996 op de brief van de gemachtigde van verzoeker van 17 oktober 1996. In de brief is onder meer het volgende opgenomen: "De verificatie van de geboorteakte van S., geb.(...) en de overlijdensakte van G. is helaas nog niet afgerond. Afgelopen twee maanden bleek een zogenoemde 'open bron' niet beschikbaar voor verificatie. Ik hoop echter zeer spoedig deze verificatie te kunnen afronden. U zult het met mij eens zijn dat de aangever van de geboorte van een kind niet op een en hetzelfde moment in leven en overleden kan zijn. Verificatie zal moeten uitwijzen of de heer G. op de betreffende registratiedatum de aangifte van de geboorte kan hebben gedaan. Indien mocht blijken dat de heer G. inderdaad is overleden (dan; N.o.) moet geconcludeerd worden dat hij niet de aangever van de geboorte kan zijn geweest en kan de geboorteakte dezerzijds niet anders dan als inhoudelijk onjuist worden bestempeld. Het lijkt mij echter verstandig eerst de resultaten van het verificatieonderzoek af te wachten..."

4. Bij brief van 9 november 1996 aan het Bureau voor Rechtshulp voegde de ambassade daaraan nog het volgende toe:

"...In vervolg op mijn brief d.d. 23 oktober 1996 kan ik u mededelen dat alhier reeds uitgevoerd verificatieonderzoek serieuze twijfels heeft doen ontstaan omtrent de identiteit van de kinderen S. en H.(zoon van verzoekster; N.o.). Het is thans de taak

van uw cliënte zorg te dragen voor additionele informatie/documentatie ter staving van de in de documenten vermelde personalia van beide kinderen. In afwachting van deze aanvullende informatie/documentatie zal verdere verificatie van opgemelde documenten worden aangehouden..."

5. De gemachtigde van verzoekers reageerde bij brief van 5 februari 1997 op de brief van de ambassade van 9 november 1996. De gemachtigde merkte in de brief onder meer het volgende op:

"U geeft aan dat omtrent de identiteit van de kinderen S. en H. serieuze twijfels zijn ontstaan ten gevolge van het verificatieonderzoek en verzoekt om aanvullende informatie en documentatie door cliënt. Van de heer H. (verzoeker; N.o.) begreep ik dat in de loop van januari 1997 nog bezoek aan de school van de kinderen heeft plaatsgevonden en dat gesproken is met een oom van mevrouw A.(verzoekster; N.o.). Tevens vertelde hij mij dat hij nog geen nieuwe geboorteaktes van de kinderen heeft gevraagd bij de Ghanese

autoriteiten, omdat hij graag eerst wil weten wat er mis was met de bij u ingeleverde documenten. Werden de geboorteaktes niet geverifieerd, omdat daarop de aan (bedoeld is: naam; N.o.) van de vader als aangever staat vermeld, terwijl deze op het moment van aangifte al was overleden, of waren er nog andere bezwaren tegen de aktes. \* Is het voldoende als cliënten nieuwe aktes overleggen waarop de naam van de werkelijke aangever (een broer van de vader) staat vermeld of worden die aktes dan ook niet geverifieerd. Kunt u mij daarover nadere informeren? \* De situatie is mij op dit moment niet duidelijk. Loopt het verificatieonderzoek weer of wacht u nog op nadere informatie van cliënten, zo ja welke informatie heeft u van hen nodig? Over de overlijdensakte van de vader van de kinderen, G., vermeldt u in uw brief niets. In uw brief d.d. 23 oktober 1996 meldde u dat u verificatie zeer spoedig verwachtte af te ronden. \* Is dat inmiddels gebeurd? (...) Cliënten, de heer H. en mevrouw A., zijn inmiddels ten einde raad. \* ik verzoek u mij een volledig beeld te geven van de reden dat aan de identiteit van de kinderen wordt getwijfeld en voldoende duidelijkheid over de informatie die cliënten moeten verstrekken, dan wel op zijn minst de vragen die zijn gerezen over hun identiteit..."

6. Op 17 februari 1997 leverden familieleden van verzoekers een geboorteakte van verzoekster ter legalisatie in bij de Nederlandse ambassade te Accra.

7. Nadat de gemachtigde van verzoekers de ambassade bij brief van 5 maart 1997 had gerappelleerd, deelde de ambassade de gemachtigde bij brief van 26 maart 1997 onder meer het volgende mee:

"In antwoord op uw vragen bericht ik u als volgt:

*\* Is het... nader informeren* Wanneer verificatie alhier geheel is afgerond en naar aanleiding hiervan geen gereede twijfel m.b.t. de identiteit van de kinderen bestaat kan volstaan worden met officiële wijziging van de aangever in de geboorteregistraties bij de Ghanese Burgelijke Stand en het voor legalisatie indienen van uittreksel van deze gewijzigde geboorteregistraties bij deze ambassade. *\* De situatie... hen nodig* Verificatie liep recentelijk nog t.a.v. de alhier aangeboden notariële verklaring. *\* Is dat... inmiddels gebeurd?* Daar de geboortes van de kinderen in 1995 nog zouden zijn aangegeven door hun vader lijkt het onwaarschijnlijk dat de vader in dat jaar reeds overleden zou zijn. Verificatie heeft tot op heden nog geen licht op deze zaak kunnen werpen. (...) *\* Ik heb... weten welke.* De geboorteakte van mevrouw A. werd alhier pas op 17 februari 1997 voor legalisatie ingediend. Verificatie (o.a. bij de Ghanese Burgelijke Stand) is nog niet afgerond. *\* Ik verzoek...hun identiteit* In de vele gevoerde correspondentie met u lijkt het mij overduidelijk waaruit de twijfel m.b.t. de identiteit van de kinderen bestaat (o.a. afstamming wie is biologische vader? Is hij overleden of leeft hij nog steeds en leeftijden) Uit bovenstaande moge blijken dat het probleem zich thans nog voornamelijk toespitst op het wel of niet overleden zijn van de vader van de kinderen en daarmee de afstamming van de kinderen. Mogelijk kan mevrouw A. mij helpen door mij foto's van de biologische vader van de kinderen te doen toekomen. Voorts is het in Ghana te doen gebruikelijk dat van een begrafenis foto's worden genomen. Foto's van de begrafenis van de heer G.

zouden verificatie enorm kunnen versnellen."

8. In een brief van 1 april 1997 reageerde de gemachtigde namens verzoekers als volgt op de brief van de ambassade van 26 maart 1997:

"...De heer H. en mevrouw A. zijn moslims. De gewoonte om foto's te maken bij begrafenissen bestaat wel bij de Ashanti, maar niet bij moslims in Ghana. Van de begrafenis van de heer G. zijn helaas geen foto's gemaakt of beschikbaar. Wel zal binnenkort, zoals door u verzocht, een foto van de heer G. aan de ambassade worden afgegeven. Daarbij wijst cliënt erop dat enige maanden geleden ook al een foto van hem is afgegeven en dat deze foto door uw ambassade na drie maanden weer is teruggegeven. Andere wijzen om het overlijden van de vader en de afstamming van de kinderen aan te tonen, kunnen cliënten niet bedenken en kan mijns inziens ook niet van hen gevraagd worden..."

9. De ambassade deelde de gemachtigde bij brief van 21 april 1997 het volgende mee:

"...U schreef dat mij binnenkort een foto van de heer G. zou worden aangeboden. Tot op heden is dat helaas nog niet gebeurd..."

10. Verzoekers gemachtigde schreef daarop de ambassade bij brief van 30 mei 1997 het volgende:

"... Naar aanleiding van uw schrijven van 21 april 1997, is de aanbieder van de akten enkele malen bij de ambassade geweest met een foto van de heer G. De aanbieder is evenwel telkens weggestuurd zonder dat de foto in ontvangst werd genomen. Derhalve verzoek ik u te bewerkstelligen dat de bewuste foto alsnog in ontvangst genomen kan worden en dat het onderhavige onderzoek zo spoedig mogelijk wordt afgerond. Voorts wijs ik u erop dat onlangs ten behoeve van de echtgenote (...) van cliënt (opnieuw) een geboorteakte ter legalisatie en verificatie is aangeboden. Met het oog op de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, verzoek ik u deze akte separaat en liefst zo spoedig mogelijk te doen legaliseren en verifiëren..."

11. De ambassade liet daarop bij brief van 17 juni 1997 de gemachtigde het volgende weten:

"...Naar aanleiding van uw fax d.d. 30 mei 1997, deel ik u mede dat de foto van de heer G. thans in mijn bezit is. Het ter legalisatie ingediende uittreksel uit het geboorteregister t.b.v. mevrouw A. is thans nog in onderzoek..."

12. De gemachtigde van verzoekers deelde daarop de ambassade bij brief van 21 juli 1997 het volgende mee:

"...In uw schrijven van 17 juni 1997 geeft u aan, dat de foto van de heer G. thans in uw bezit is, waaruit ik afleid dat het onderhavige verificatie-onderzoek nog in behandeling is. Voorts deelt u in dit schrijven mede, dat het ter legalisatie ingediende uittreksel uit het geboorteregister van mevrouw A. nog in onderzoek is. Gelet op het feit dat deze geboorteakte in maart 1997 ter legalisatie en verificatie aan uw ambassade is

aangeboden, moet worden aangenomen, dat de maximaal toegestane wettelijke beslistermijn is overschreden (art. 4:13 Algemene wet bestuursrecht). Zulks geldt met nog meer reden voor de legalisatie aanvraag van de aangeboden akten van de kinderen van cliënte. Bovendien is nagelaten een redelijke verlengingstermijn te noemen waarbinnen de beschikking wel zal worden genomen (art. 4:14 Algemene wet bestuursrecht). Namens cliënte, mevrouw A. (...), bericht ik u dat zij gegriefd is over de lange behandelingsduur van de legalisatieaanvragen, alsmede het nalaten een redelijke termijn te noemen waarbinnen wel zal worden beslist. Ik verzoek u de legalisatieaanvragen zo spoedig mogelijk af te ronden..."

13. De ambassade reageerde in een brief van 15 augustus 1997 als volgt op de brief van verzoekers gemachtigde van 21 juli 1997:

"...In antwoord op uw brief van 21 juli jl. bericht ik u dat verificatie van het betreffende document helaas nog enige tijd zal vergen. Als gevolg van onduidelijkheden in deze zaak is verder onderzoek noodzakelijk..."

14. Bij beschikking van 2 februari 1998 weigerde de Nederlandse ambassade de legalisatie van de eerder aangeboden akten.

#### **B. Standpunt verzoekers**

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

#### **C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken**

1. In zijn reactie op de klacht deelde Minister onder mee het volgende mee:

"...Voor de documenten die op 23 juli 1996 werden ingediend werden op 24 juli 1996 verificatie-instructies aan belanghebbenden verstrekt, hetgeen eveneens plaatsvond op 21 april 1997 voor wat betreft de documenten die op 17 februari van hetzelfde jaar werden ingediend. De wezenlijke verificatie van de eerste twee genoemde documenten bij de 'Registrar of Births and Deaths' vond plaats tussen 16 en 26 augustus 1996, terwijl het geboorteuittreksel van A. op 24 maart 1997 bij dezelfde autoriteit werd geverifieerd. Met betrekking tot bedoelde aanvragen heeft twee keer een veldonderzoek plaats gevonden en wel van 22 oktober tot 9 november 1996 en 7 mei tot 23 december 1997..." De Minister gaf in zijn brief vervolgens een overzicht van de gevoerde correspondentie tussen verzoekers gemachtigde en de ambassade. Deze correspondentie is hiervóór opgenomen onder **A.**

**Feiten.** Tot slot concludeerde de Minister het volgende:

"...Uit de gevoerde correspondentie, (...), kan worden opgemaakt dat zich in deze zaak steeds weer nieuwe feiten en ontwikkelingen hebben aangediend, waardoor het verificatieonderzoek meer tijd heeft gevergd dan gewoonlijk in dergelijke zaken het geval is, hetgeen met name werd veroorzaakt door het ingestelde tweede verificatieonderzoek van 7 mei tot 23 december 1997..." 2. In een bij de reactie van de Minister gevoegd verslag van het advocatenkantoor dat door de ambassade was ingeschakeld voor het tweede veldonderzoek is aangegeven waarom dat onderzoek zo lang had geduurd. Onder meer werd aangevoerd dat de verantwoordelijke arts in het Korle-Bu ziekenhuis lange tijd

niet beschikbaar was om een verklaring af te geven over de geboorte van de twee kinderen. Uiteindelijk was met de ambassade overeengekomen dat een andere arts de verklaring zou ondertekenen. Naspeuringen naar de verblijfplaats van de vader van mevrouw A. hadden veel tijd geveerd. Tot op het moment van afsluiten van het onderzoeksverslag -23december 1997 - kon deze niet worden getraceerd. Ten slotte was het moeilijk geweest om het dorpje Adusah te vinden. Dit staat niet op een kaart en voorts bleek huisnummering in dit dorpje niet overeen te komen met hetgeen in de akten was gesteld. In het onderzoeksverslag concludeert het advocatenkantoor dat verzoekster niet de moeder is van de twee kinderen. De geboorte van de kinderen bleek bij het Korle-Bu ziekenhuis niet bekend te zijn. Met betrekking tot de heer G. werd geconcludeerd dat het hier een niet bestaand persoon betrof. Personen uit de familie en woonomgeving van verzoekers hadden verklaard nog nooit gehoord te hebben van G.

#### **D. Reactie verzoekers**

In een reactie op de hen toegezonden stukken deelden verzoekers het volgende mee: "...Allereerst en wellicht ten overvloede merk ik namens cliënten op, dat de aanvraag om legalisatie en verificatie van de geboorteakte van S. en de overlijdensakte van G. heeft geduurd van 23juli 1996 tot 2 februari 1998 en derhalve ruim anderhalf jaar. Dat deze lange behandelingsduur (mede) werd veroorzaakt door de langdurige afwezigheid van de verantwoordelijke arts in het eerdergenoemde ziekenhuis kan in redelijkheid niet worden ingezien. Immers, aangenomen moet worden dat (ook in Ghana) bij langdurige afwezigheid van een arts deze kan of zal worden vervangen door een collega, welke kan worden benaderd voor het verstrekken van informatie. Voor wat betreft de vader van mevrouw A. wijs ik u erop dat er reeds geruime tijd geen contact meer met hem wordt onderhouden. Bovendien is hij verhuisd en is zijn huidige adres en woonplaats onbekend. Cliënten waren derhalve niet in staat om informatie over de woon- of verblijfplaats van betrokkenen te verstrekken aan de ambassade en overigens heeft de ambassade voorzover bekend niet om deze informatie verzocht. Benadrukt moet worden, dat de belangrijkste contactpersoon de moeder van cliënte wel beschikbaar was om de benodigde informatie te verstrekken. Derhalve mag het feit, dat de vader van cliënte niet traceerbaar was geen rechtvaardiging vormen voor de lange behandelingsduur van de legalisatieaanvraag. Ten slotte moet worden erkend dat Adusah een klein dorpje is, dat inderdaad moeilijk zal zijn te vinden. Bovendien is de huisnummering in Ghana regelmatig aan mutatie onderhevig waardoor niet uitgesloten kan worden dat het opgegeven adres later is gewijzigd. Alles overziende moet worden staande gehouden dat de onderhavige legalisatie/verificatie aanvragen te lang hebben geduurd..."

#### **E. Nadere informatie Minister van Buitenlandse Zaken**

De Nationale ombudsman vroeg de Minister van Buitenlandse Zaken of de ambassade tijdens het tweede veldonderzoek het advocatenkantoor had gerappelleerd en zo ja op welk moment. Voorts werd de Minister

verzocht in te gaan op de stelling van verzoekers dat in het voorjaar van 1997 meermalen een foto van de heer G. bij de ambassade was aangeboden, maar dat die foto niet in ontvangst was genomen. In zijn reactie deelde de Minister onder meer het volgende mee: "De ambassade deelt mij desgevraagd mede dat uit het dossier van betrokkene noch uit de aantekeningen in het data-gegevensbestand stukken of aanwijzingen zijn gevonden waaruit blijkt dat het advocatenkantoor tussentijds navraag heeft gedaan naar de stand van zaken. Evenmin zijn aantekeningen te vinden van telefonische navragingen van de zijde van het Bureau voor Rechthulp te Amsterdam. De ambassade acht het overigens wel mogelijk dat tijdens bezoeken aan de ambassade van de lokale gemachtigde van belanghebbenden navraag m.b.t. de stand van zaken is gedaan. Tenslotte meldt de ambassade dat uit de administratie niet kan worden vastgesteld dat in het voorjaar tevergeefs is getracht een foto van de heer G. aan te bieden." In een telefonisch gegeven toelichting op bovenstaande brief deelde een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken mee dat de ambassade het advocatenkantoor niet schriftelijk had gerappelleerd. Dit gebeurde wel mondeling. De advocaten die voor de ambassade onderzoeken instellen lopen geregeld bij de ambassade binnen waarna er over de stand van zaken in het onderzoek wordt gesproken.

## Beoordeling

### I. Algemeen

1. De overheid dient er voor zover mogelijk voor te zorgen dat gegevens die worden opgenomen in de door haar beheerde (openbare) registers juist zijn. Hiertoe maakt zij bij documenten die uit het buitenland afkomstig zijn onder meer gebruik van het middel van legalisatie en in bepaalde gevallen van verificatie. Dit laatste is ook het geval voor Ghana (zie **ACHTERGROND** onder 3). Sinds 1 april 1996 geldt daarbij de regel dat, behoudens uitzonderingsgevallen, alle Ghanese documenten inhoudelijk worden geverifieerd die ter legalisatie bij de ambassade in Accra worden aangeboden.
2. Verzoekers klagen in de eerste plaats over de duur van de behandeling door de Nederlandse ambassade te Accra van hun verzoeken van 23 juli 1996 respectievelijk 17 februari 1997 tot legalisatie van een aantal documenten. Tot op het moment dat zij zich tot de Nationale ombudsman wendden, was op de verzoeken nog niet beslist. Daarnaast klagen zij erover dat de ambassade hen niet heeft geïnformeerd over de redelijke termijn waarbinnen een beslissing viel te verwachten. Nu tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman een beslissing is genomen op de verzoeken, zal de Nationale ombudsman een oordeel geven over de totale behandelingsduur.
3. Over de vraag of een beslissing op een aanvraag om legalisatie al dan niet een besluit is in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb, wordt momenteel in de rechtspraak verschillend geoordeeld (zie **ACHTERGROND** onder 2.). De termijn voor legalisatie, en de eventuele verificatie in dat verband, van een document is niet in of bij wet geregeld. Dit



betekent dat, voor zover de beslissing op een legalisatieverzoek moet worden aangemerkt als een beschikking, een ambassade bij de behandeling van een legalisatieaanvraag moet voldoen aan de ter zake geldende Awb-termijnen. Voor zover de bewuste beslissing niet zou moeten worden aangemerkt als een beschikking, ligt het in de rede om aanknoping te zoeken bij de bedoelde Awb-bepalingen, en deze van overeenkomstige toepassing te achten.

4. Artikel 4:13 van de Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 1.) bepaalt dat, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst op een aanvraag wordt beslist. Deze termijn is verstreken wanneer niet binnen acht weken is beslist en evenmin betrokkene een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb. In zo'n kennisgeving dient een redelijke termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. II. Het verzoek om legalisatie van 23 juli 1996

1. Het verzoek om legalisatie van 23 juli 1996 is in behandeling geweest tot 2 februari 1998, de datum waarop het verzoek werd afgewezen. De totale behandelingsduur valt uiteen in een aantal perioden. De eerste periode loopt tot 9 november 1996, de datum waarop het eerste veldonderzoek werd afgesloten en waarop verzoekers werd meegedeeld dat zij dienden te zorgen voor aanvullende informatie, omdat er serieuze twijfels waren ontstaan over de identiteit van de kinderen van verzoekster.

2. Gezien de hiervoor genoemde Awb-termijnen, diende de ambassade in beginsel binnen acht weken te beslissen op het verzoek om legalisatie dan wel vóór het verstrijken van die termijn een kennisgeving te sturen waarin een redelijke termijn werd genoemd waarbinnen een beslissing zou kunnen worden verwacht. Na 23 juli 1996 heeft de ambassade echter pas bij brief van 23 oktober 1996 een bericht gestuurd, nadat verzoekers gemachtigde de ambassade had gerappelleerd. Op dit punt is in strijd gehandeld met artikel 4:13 en 4:14 van de Awb. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

3. De tweede periode loopt vanaf 9 november 1996 tot eind april 1997, het moment waarop de ambassade besloot tot het laten verrichten van een tweede veldonderzoek. De ambassade heeft verzoekers gemachtigde bij brief van 9 november 1996 meegedeeld dat verzoekers nadere informatie dienden te verstrekken en dat verificatie van de documenten daarom werd aangehouden. De ambassade heeft echter geen termijn gesteld waarbinnen verzoekers aanvullende documenten of informatie moesten overleggen. 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 vragen van nadere informatie of een verzoek zaken over te leggen is op zichzelf echter 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 verzoekers of hun gemachtigde niet uitgenodigd de aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde termijn. De mededeling van de ambassade in haar brief van 9 november 1996 schortte de beslistermijn dan ook niet op. Op dit punt is gehandeld in strijd met het bepaalde in artikel 4:5, eerste lid en 4:15 van de Awb. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Het tweede veldonderzoek is begonnen op 7 mei 1997 en heeft geduurd tot 23 december 1997, waarna op 2 februari 1998 de afwijzende beschikking is gegeven. Het advocatenkantoor heeft een aantal verklaringen gegeven voor de lange duur van het onderzoek. De Nederlandse ambassade blijft verantwoordelijk voor de behandelingsduur van een legalisatieverzoek ook wanneer zij derden inschakelt voor het verrichten van een nader onderzoek. Van de ambassade mag in zo'n geval worden verwacht dat zij de termijn bewaakt waarbinnen de derde het onderzoek verricht, en zonodig regelmatig rappelleert. Voorts had mogen worden verwacht dat de ambassade, gelet op de kennisgevingverplichting zoals neergelegd in artikel 4:14 van de Awb, verzoekers tussentijds zou hebben geïnformeerd over de termijn waarbinnen uiteindelijk - een beslissing op het verzoek kon worden verwacht. Het is niet juist dat dit niet is gebeurd. In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

### **III. . Het verzoek om legalisatie van 17 februari 1997**

Op 17 februari 1997 ontving de ambassade het verzoek om legalisatie van verzoeksters geboorteakte. De ambassade stelde vervolgens een

onderzoek in. Op het verzoek is niet binnen acht weken beslist, terwijl evenmin verzoekers op enig moment de mededeling als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb is gedaan. Dat was niet juist, te meer omdat verzoekers de ambassade bij brief van 21 juli 1997 expliciet op deze laatste verplichting hebben gewezen. De onderzochte gedraging is ook op dit punt 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 legalisatieaanvraag 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 van documenten een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Op 10 augustus 1998 heeft de arrondissementsrechtbank Den Haag een uitspraak gedaan met dezelfde strekking (JV 1998/159). De arrondissementsrechtbank te Amsterdam heeft op 8 juni 1998 eveneens een uitspraak gedaan over dit punt (JV 1998/112). De rechter komt hierin tot de slotsom dat een beslissing op een verzoek om legalisatie niet kan worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen

deze uitspraak. De arrondissementsrechtbank te 's-Hertogenbosch heeft op 22 juli 1998 een uitspraak (Jurisprudentiebijlage Vreemdelingen Bulletin, 1998, nr. 18/13) gedaan met dezelfde strekking. De Nationale ombudsman heeft in rapport 98/452 een overweging opgenomen die ertoe leidt dat de divergentie in opvatting zoals die momenteel bestaat binnen de rechtspraak praktisch niet van betekenis is voor de beoordeling van klachten over de termijn voor legalisatie en verificatie van documenten. De Nationale ombudsman heeft in dat rapport overwogen dat legalisatie of verificatie van een document niet in of bij wet is geregeld. Dit betekent dat, voor zover de beslissing op een legalisatieverzoek 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 probleelanden 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 probleeland 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."