

RECHTBANK DORDRECHT

Sector Bestuursrecht

zaaknummers: 97/336

V-nr: ve10002331

uitspraak van de meervoudige kamer voor vreemdelingenzaken

in het geding tussen:

A., te Dordrecht,
eiser,
gemachtigde: mr A.A.J. Fraanje,

en:

de Minister van Buitenlandse Zaken,
verweerder,
gemachtigde: mr M.A. Damminga.

1. Ontstaan en loop van de zaak

Bij schrijven van 1 juli 1996, kenmerk LAG VIS 714, is eisers verzoek om legalisatie van een door de Oredo Local Government afgegeven geboorteakte d.d. 29 juni 1995 en een door de Oredo Local Government afgegeven ongehuwdverklaring d.d. 24 januari 1996, door hem ingediend bij de Nederlandse Ambassade te Lagos, afgewezen.

Hiertegen heeft eiser op grond van het bepaalde in artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij brief van 31 juli 1996 een bezwaarschrift ingediend bij verweerder.

Bij besluit van 20 februari 1997, kenmerk DJZ/BO 279/97, heeft verweerder de bezwaren van eiser ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft eiser bij brief 27 maart 1997, ingekomen op 28 maart 1997, beroep ingesteld bij de arrondissementsrechtbank te Dordrecht (verder te noemen: de rechtbank).

Op 29 mei 1997 heeft de rechtbank een op 19 mei 1997 door eiser ingediend verzoek om versnelde behandeling als bedoeld in artikel 8:52 van de Awb afgewezen.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 8:42, eerste lid, van de Awb heeft verweerder de rechtbank bij schrijven van 2 juni 1997 de op deze zaak betrekking hebbende stukken en het verweerschrift doen toekomen. Verweerder heeft ten aanzien van bepaalde overgelegde stukken, te weten de memoranda van de Nederlandse ambassade te Lagos aan het Ministerie van Buitenlandse zaken d.d. 15 april 1996 en 16 mei 1996 en een onderzoeksrapport, verzocht om geheimhouding als bedoeld in artikel 8:29 van de Awb.

De rechtbank heeft dit verzoek om geheimhouding bij beslissing van 10 juni 1997 ingewilligd voor de duur van het vooronderzoek.

Op diezelfde datum heeft de rechtbank, met inachtneming van artikel 8:52 van de Awb, het herhaalde verzoek van eiser om versnelde behandeling gehonoreerd.

Op 21 augustus 1997 heeft een inlichtingencompartie plaatsgevonden.

De zaak is op 2 juni 1998 behandeld ter zitting van een meervoudige kamer.

Eiser is ter zitting verschenen, bijgestaan door mr. A.A.J. Fraanje, advocaat te Dordrecht, en zijn partner, (...).

Verweerder is verschenen bij gemachtigde mr. M.A. Damminga, medewerker van de Afdeling Bestuursrechtelijke Zaken van de Dienst Juridische zaken.

Omtrent de voortzetting van de geheimhouding van de memoranda van de Nederlandse ambassade te Lagos aan het Ministerie van Buitenlandse zaken en het onderzoeksrapport heeft de rechtbank ter zitting - en in een andere samenstelling - besloten dat kennisneming

van het onderzoeksrapport door uitsluitend de rechtbank geheel en kennisneming van de memoranda

d.d. 15 april 1996 en 16 mei 1996 door uitsluitend de rechtbank gedeeltelijk gerechtvaardigd is.

De meergenoemde memoranda zijn als gevolg hiervan in geschoonde versie aan het dossier toegevoegd.

Eiser heeft de rechtbank geen toestemming als bedoeld in artikel 8:29 vijfde lid van de Awb gegeven om mede op de grondslag van het onderzoeksrapport en de 'ongeschoonde' memoranda uitspraak te doen.

2. Overwegingen

Bij de beoordeling van de vraag of het hier bestreden besluit in rechte kan standhouden ziet de rechtbank zich allereerst geplaagd voor de vraag of de brief van 1 juli 1996 een besluit in de zin van artikel 1:3 eerste lid van de Awb inhoudt.

Ingevolge artikel 1:3 eerste lid van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met 'rechtshandeling' wordt bedoeld: een handeling gericht op rechtsgevolg. Voor het publiekrechtelijk karakter van een rechtshandeling is vereist dat het bestuursorgaan de bevoegdheid daartoe ontleent aan een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet geschapen grondslag.

De rechtbank stelt met verweerder vast dat een geschreven grondslag voor de procedure van legalisatie en verificatie ontbreekt.

Verweerder heeft gesteld dat de legalisatiepraktijk is gegroeid in het internationale rechtsverkeer vanuit de behoefte om documenten die door een andere Staat zijn afgegeven en die vanwege de soevereiniteit van Nederland hier te lande niet geaccepteerd behoeven te worden geschikt te maken voor gebruik in de Nederlandse rechtsorde.

Daartoe is een procedure van legalisatie en verificatie in het leven geroepen die mede beoogt de juistheid van de gegevens in de registers van de burgerlijke stand en in de gemeentelijke basisadministratie te waarborgen door opneming daarin van onjuiste documenten te voorkomen.

Gelet hierop en gezien de bestuurstaak van verweerder waartoe behoort de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen is de rechtbank van oordeel dat sprake is van een publiekrechtelijke grondslag.

Aangezien naar uit het vorenstaande blijkt legalisatie van een buitenlands document voorwaarde is voor gebruik van dat document in de Nederlandse rechtsorde bijvoorbeeld voor opneming in de gemeentelijke basisadministratie is de beslissing op een verzoek om legalisatie gericht op rechtsgevolg.

De rechtbank stelt voorop dat nu beperking van de kennisneming van bepaalde (delen van) stukken gerechtvaardigd is zij zonder toestemming van eiser niet mede op de grondslag van het onderzoeksrapport en de geheim te houden delen van de memoranda uitspraak kan doen. Vorenbedoelde (delen van) stukken zullen derhalve niet worden meegewogen bij de beoordeling van het geschil.

Voordat de rechtbank toekomt aan de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, merkt zij op dat eiser eerst ter zitting naar voren heeft gebracht dat hij thans over een 'nieuwe' geboorteakte beschikt. De rechtbank kan deze nieuwe akte echter niet bij haar beoordeling betrekken, omdat het bestreden besluit daarop terecht geen betrekking heeft. Eiser heeft immers noch in zijn aanvraag van 28 maart 1996, noch in zijn bezwaren of in een ander schrijven aan verweerder dan wel de Nederlandse Ambassade te Lagos gevraagd dit stuk te legaliseren dan wel hij zijn onderhavige verzoek om legalisatie te betrekken. De rechtbank zal zich derhalve beperken tot de vraag of verweerder zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de op 28 maart 1996 van de zijde van eiser overgelegde geboorteakte en ongehuwdverklaring niet voor legalisering in aanmerking komen.

Ten behoeve van de legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen zijn richtlijnen opgesteld.

In de circulaire van de Staatssecretaris van Justitie aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en van de gemeentelijke basisadministratie d.d. 17 november 1993, in werking

getreden op 1 december 1993, kenmerk Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht nr. 409546/93/6, heeft de Staatssecretaris, voornoemd, mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken richtlijnen bekendgemaakt.

Hierin is met betrekking tot de legalisatie de volgende hoofdregel neergelegd:

'De herkomst van een buitenlands stuk betreffende de staat van een persoon dient te worden gecontroleerd door middel van legalisatie. Dit geldt, behoudens hierna te noemen uitzonderingen, ongeacht het land waar het stuk is opgemaakt. Het geldt voort zowel voor Nederlanders als voor vreemdelingen. Het betreffende stuk dient in het land van herkomst te worden gelegaliseerd door daartoe bevoegde autoriteiten die boven de afgeevende instantie staan. In de meeste gevallen zal dit 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.'

Vervolgens zijn in de richtlijnen enkele hier niet ter zake doende uitzonderingen op de hoofdregel genoemd.

Over verificatie is in de richtlijnen opgemerkt dat, indien twijfel bestaat over de inhoud van een stuk het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht kan worden te bewerkstelligen dat de autoriteiten van het land van herkomst het stuk verifiëren.

Voornoemde richtlijnen zijn op 15 mei 1996 vervangen, omdat de Nederlandse administratie werd geconfronteerd met een enorme toename van het aantal buitenlandse documenten en omdat uit bepaalde landen veel valse of vervalste documenten overgelegd bleken te worden.

Deze - mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse zaken bekendgemaakte - nieuwe richtlijnen zijn opgenomen in de circulaire van de Staatssecretaris van Justitie aan de ambtenaren van de burgerlijke stand en van de gemeentelijke basisadministratie d.d. 8 mei 1996, kenmerk 555949/96/6.

Hierin is een aantal landen, waaronder Nigeria, aangewezen als probleemland. Stukken uit die landen mogen niet meer worden aanvaard, indien zij niet inhoudelijk zijn geverifieerd door de daartoe bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire Vertegenwoordiging.

In bijlage 1 bij de circulaire van 8 mei 1996 is een ambtsbericht van verweerder d.d. 7 maart 1996 opgenomen. Hierin staat dat alle documenten die vanaf 1 april 1996 worden aangeboden bij de Nederlandse Vertegenwoordigingen in de vijf probleemlanden, inhoudelijk zullen worden geverifieerd en dat, als uit de inhoudelijke controle blijkt dat er iets niet in orde is, de documenten niet aan de verzoeker worden teruggegeven maar aan de Nederlandse instantie worden gezonden waarvoor de documenten bestemd zijn. Daarbij wordt in een zogenaamd 'individueel ambtsbericht' aangegeven op grond waarvan de documenten niet geaccepteerd dienen te worden.

De rechtbank stelt vast dat de onderhavige documenten voor 1 april 1996 ter legalisering zijn aangeboden. Hieruit volgt, gelet op het hiervoor weergegeven overgangsrecht, dat het bestreden besluit dient te worden beoordeeld met toepassing van de richtlijnen, zoals zij zijn opgenomen in de circulaire van 17 november 1993.

De rechtbank merkt daarbij op dat zij het ten aanzien van verificatie en legalisatie ontwikkelde beleid niet onredelijk of anderszins onaanvaardbaar acht.

Zij merkt daarnaast op dat, gelet op het voor de onderhavige aanvraag van belang zijnde beleid voor Nigeria geldt dat verificatie en/of legalisatie van akten van de burgerlijke stand wordt verricht door de daartoe bevoegde autoriteiten, die boven de afgeevende instantie staan. Vervolgens kan dan de Nederlandse Ambassade te Lagos de documenten legaliseren.

Gelet op de stukken heeft verweerder in strijd met zijn eigen beleid gehandeld door onmiddellijk zelf onderzoek te verrichten naar de inhoud van de door eiser overgelegde documenten met voorbijgaan van de autoriteiten van het land van herkomst.

Het vorenstaande brengt mee dat het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking komt wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

De rechtbank acht evenwel termen aanwezig om, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigende besluit in stand blijven. Zij overweegt daartoe het volgende.

Hoewel vast staat dat de aanvraag niet overeenkomstig het destijds ter zake geldende beleid is afgehandeld, kan, naar het oordeel van de rechtbank, niet worden gezegd dat de door

verweerder uit het ten behoeve van het legaliseren van de documenten verrichte onderzoek getrokken conclusie niet voor juist moet worden gehouden.

Gelet op de stukken, met name de vrijgegeven passages uit de meergenoemde memoranda en eisers eigen verklaring staat vast, dat eiser, anders dan de geboorteakte suggereert, niet is geboren in Oka Village in Benin-City, maar afkomstig is uit Uniaro Village in Ovia North -West Local Government Area of Edo State.

Verder is gebleken dat de ondersteunende stukken, te weten een geloofsakte, een akte van de lagere school van 19 september 1977 en een akte van de middelbare school van mei 1980, eveneens onjuiste informatie over eiser bevatten. Immers, - eiser bezocht niet de Uwa Primary School in Benin, maar de Uniaro (Aro) Primary School te Uniora Village in Ovia North-West Local Government, alwaar hij 'Elementary 1 to 6' doorliep; - eiser heeft de Oghede Secondary School te Oghede niet bezocht, daar deze school pas in oktober 1980 werd opgericht en er dat jaar geen examens werden afgenomen van de leerlingen van deze school; - de overgelegde Primary School Certificate, West African Examination Council, General Certificate of Education en de Confirmation of Clan Indigenship zijn vervalst.

Hoewel eiser in onder andere een op 9 september 1997 aan de rechtbank gericht schrijven heeft toegegeven dat voornoemde stukken niet goed waren en niet bij de aanvraag betrokken hadden moeten worden, is de rechtbank van oordeel dat de uitkomst van een door de Nigeriaanse autoriteiten in te stellen onderzoek naar de inhoud van de geboorteakte en de ongehuwdverklaring niet tot legalisatie zal kunnen leiden omdat vaststaat dat eiser niet is geboren in Oka Village in Benin-City.

De omstandigheid dat de geboorteakte, de ongehuwdverklaring en de affidavit van eisers moeder, naar eiser in eerdergenoemd schrijven d.d. 9 september 1997 stelt, door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Abuja zijn gelegaliseerd brengt - wat hier ook van zij - in dit oordeel geen verandering.

Dit geldt ook ten aanzien van eisers stelling dat hij slachtoffer is geworden van de (duistere) praktijken van H. Ogheide.

Ten overvloede merkt de rechtbank nog op dat verweerder mogelijk alsnog naar aanleiding van door eiser in te dienen (en reeds ingediende) nieuwe stukken aanleiding zal zijn tot legalisering van door eiser - onder andere ten behoeve van de door hem op 14 december 1995 ingediende aanvraag ter verkrijging van een vergunning tot verblijf bij zijn Nederlandse partner (...) - benodigde documenten over te gaan.

De rechtbank ziet, gelet op het vorenstaande, aanleiding om verweerder met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb te veroordelen in de kosten welke eiser in dit proces redelijkerwijs heeft moeten maken. De kosten in verband met de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand zijn begroot op f 1420,=. De rechtbank is niet gebleken dat eiser nog andere proceskosten heeft moeten maken.

Gezien het voorgaande beslist de rechtbank als volgt.

3. Beslissing

De Arrondissementsrechtbank te Dordrecht,

- verklaart het beroep gegrond;
 - vernietigt het bestreden besluit;
 - bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven;
 - beveelt dat de Nederlandse Staat aan eiser het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van f 211,= vergoedt;
 - veroordeelt verweerder in de proceskosten welke eiser in verband met de behandeling van deze beroepszaak redelijkerwijs heeft moeten maken, welke kosten worden begroot op f 1420,= ter zake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - wijst de Nederlandse Staat aan als de rechtspersoon die voormelde kosten moet vergoeden.
- (...)