

Vergaderjaar 2004–2005

29 831

Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2004

Op 8 september 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in twee beroepszaken betreffende legalisatie en verificatie (zaaknummers 200304168/1 en 200303055/1, bijgevoegd).¹

In deze uitspraak is de Afdeling tot het oordeel gekomen dat legalisatie noch verificatie aan te merken is als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid Awb waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

De Afdeling wijst er voorts op dat in de internationale rechtspraak onder legalisatie van buitenlandse openbare akten uitsluitend wordt verstaan de formaliteit waarbij een bevestigende verklaring wordt afgegeven omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het document heeft gehandeld en, in het voorkomende geval, de identiteit van het zegel of het stempel op het document. Legalisatie kan dan ook slechts strekken tot bevestiging van de formele echtheid van een document, niet tot het bieden van uitsluitel omtrent de juistheid van de inhoud ervan.

De Afdeling is van oordeel dat een Nederlandse gebruikende uitvoeringsinstantie, in geval van twijfel over de inhoud van een document, aan de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst van het document kan verzoeken de daarin vermelde feiten te doen verifiëren.

Aan de hand van de uitkomsten van dat verificatieonderzoek kunnen de gebruikende instanties dan beoordelen of het document als bewijsstuk kan dienen voor het door de houder beoogde doel. De uitspraak is vooral van betekenis voor het legalisatie- en verificatiebeleid dat sinds 1996 wordt gevoerd met betrekking tot brondocumenten afkomstig uit de Dominicaanse Republiek, Ghana, India, Nigeria en Pakistan. In dat jaar is door de minister van Buitenlandse Zaken een aanwijzing vastgesteld waarmee bij wijze van proef bovengenoemde landen als probleemlanden (Staatscourant 49, 1996) werden aangewezen. De ervaring had namelijk geleerd dat onder meer uit deze landen veel docu-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

menten werden aangeboden die vals of vervalst bleken of waarover twijfel bestond omtrent de juistheid van de inhoud. Door de Aanwijzing is vastgelegd dat de inhoud van brondocumenten uit deze landen in alle gevallen ook geverifieerd dient te worden alvorens de Nederlandse Vertegenwoordiging tot legalisatie van die brondocumenten kan overgaan. Sinds 1996 is dit dan ook de praktijk in de probleemlanden.

De consequentie van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is nu dat het legaliseren van brondocumenten niet meer afhankelijk mag worden gesteld van de uitkomst van het verificatieonderzoek. Legalisatie zal derhalve, enkel en alleen, plaats moeten vinden op basis van een oordeel over de formele echtheid van een document.

Ik heb mij derhalve genoodzaakt gezien het legalisatie- en verificatiebeleid te herzien:

1. De officiële mededeling «Aanwijzing probleemlanden» d.d. 7 maart 1996, het besluit «Identiteitsvaststelling bij afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf door Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen in probleemlanden» d.d. 13 juni 2001 en de daaraan gerelateerde besluiten – zoals het besluit «Beoordeling van documenten uit Ghana, Nigeria, Pakistan, India en de Dominicaanse Republiek» d.d. 30 augustus 2002 – worden in het licht van de uitspraak ingetrokken. Een mededeling van die strekking zal op korte termijn worden gedaan in de Staatscourant.
2. Alle Nederlandse diplomatieke en beroepsconsulaire posten zijn geïnstrueerd bij legalisatie en verificatie te werk te gaan in overeenstemming met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat wil zeggen verzoeken tot legaliseren in behandeling te nemen zonder voorafgaande verificatie van de inhoud.

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is gekomen in een periode waarin het legalisatie- en verificatiebeleid met betrekking tot documenten afkomstig uit de zgn. probleemlanden reeds voorwerp van discussie was.

De Advies Commissie Vreemdelingen Zaken (ACVZ) adviseerde reeds in haar in 2003 verschenen rapport tot een andere opzet van het beleid ten aanzien van de controle op buitenlandse documenten. De ACVZ stelde dat de beslissing ten aanzien van het gebruik van een buitenlands document daar moest worden neergelegd waar hij naar de mening van de ACVZ principieel gezien hoort, namelijk bij de Nederlandse «gebruikende» instantie. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak schept duidelijkheid over dit punt en over andere punten in deze discussie.

Hiernaast zijn vragen gerezen over de doelmatigheid van dit beleid, die worden ingegeven door de toepassingspraktijk ervan op de diplomatieke en consulaire posten. De bevindingen tot 8 september waren dat een grote inspanning werd gedaan (qua menskracht, tijd, middelen en geld) om een bescheiden resultaat te boeken. Het aantal vastgestelde gevallen van fraude bedraagt nl. slechts een fractie van het oorspronkelijk aantal verzoeken tot legalisatie.

Dit laat onverlet mijn bereidheid om de Nederlandse uitvoeringsinstanties zoveel mogelijk van dienst te zijn met verificaties van brondocumenten. Om toch een dam op te werpen tegen de instroom in het Nederlandse rechtsverkeer van valse of vervalste buitenlandse documenten, zal ik het bestaande interdepartementale overleg over het legalisatie- en verificatiebeleid verzoeken zich te buigen over spoedige mogelijkheden om, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van

de Raad van State, ideeën te ontwikkelen om de noodzakelijke zekerheid te verschaffen over de inhoud van buitenlandse brondocumenten. Mijn gedachten gaan daarbij uit naar algemene ambtsberichten over de kwaliteit van de registers in een aantal risicolanden, in combinatie met verificatieonderzoek van specifieke documenten op verzoek.

Uitgangspunten voor mijn departement in dit overleg zijn dat verificatieonderzoek voortaan alleen wordt verricht op expliciet verzoek van een Nederlandse instantie en dat een dergelijk onderzoek kostendekkend kan worden verricht.

Ik stel mij voor op een nader te bepalen tijdstip mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, de Minister van Justitie, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie de Tweede Kamer een notitie te doen toekomen over het legalisatie- en verificatiebeleid.

De Voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is ingelicht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot