

Vaststelling gedragslijn voor beoordeling van buitenlandse documenten door middel van legalisatie en verificatie

Besluit van 3 april 2006, nr. DJZ/BR/0251-2006, van de Minister van Buitenlandse Zaken, tot vaststelling van een gedragslijn voor de beoordeling van buitenlandse documenten door middel van legalisatie en verificatie

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Besluit:

Artikel 1. Definities

1. In dit besluit wordt verstaan onder:
 - a. de minister: de minister van Buitenlandse Zaken;
 - b. legalisatie van een document: de bevestiging door een daartoe bevoegde instantie van tenminste de echtheid van de ondertekening en in voorkomend geval van het zegel of stempel alsmede van de hoedanigheid van de ondertekenaar van een document;
 - c. verificatie: een onderzoek naar de juistheid van de inhoud van een document;
 - d. Apostilleverdrag: verdrag van 5 oktober 1961 tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten (Trb. 1963, 28).
2. Voor de toepassing van dit besluit worden onder 'bestuursorganen' mede verstaan: instellingsbesturen en bevoegde gezagsorganen van uit de openbare kas bekostigde dan wel krachtens de Wet op de erkende onderwijsinstellingen erkende onderwijsinstellingen.

Artikel 2. Voor legalisatie in aanmerking komende documenten

1. De minister gaat, onverminderd artikel 4, op verzoek tot legalisatie over van:
 - a. documenten die buiten Nederland zijn opgemaakt en van
 - b. documenten die in Nederland zijn opgemaakt door diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen van een andere Staat, binnen het bereik van hun bevoegdheden naar het recht van die Staat en naar internationaal recht, met betrekking tot rechtshandelingen die ten overstaan van die vertegenwoordigingen hebben plaatsgevonden, met het oog op het gebruik van de onder a en b bedoelde documenten als gegevensbron in Nederland.
2. Het eerste lid, aanhef en onder a, is niet van toepassing op documenten afkomstig uit landen waar de omstandigheden van dien aard zijn dat legalisatie niet mogelijk of niet zinvol is. De minister doet daarvan mededeling via internet.

Artikel 3. Verzoek

Een verzoek tot legalisatie door de minister van een buiten Nederland opgemaakt document wordt, behoudens in door de minister te bepalen gevallen, ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordiging voor de Staat waar het document is opgemaakt.

Artikel 4. Legalisatie-onderzoek; legalisatieketen

1. De minister gaat uitsluitend tot legalisatie over indien op grond van een onderzoek van het document voldoende aannemelijk is dat:
 - a. de ondertekening van een document afkomstig is van degene die als ondertekenaar is vermeld,
 - b. de hoedanigheid van de ondertekenaar overeenstemt met de vermelding daarvan op het document,
 - c. de ondertekenaar naar het recht van de Staat waar het document is opgemaakt bevoegd was om het document op te maken en
 - d. de verschijningsvorm van het document overeenstemt met de daarvoor geldende voorschriften, krachtens het recht van de Staat waar het document is opgemaakt.
2. De minister weigert legalisatie van documenten die naar inhoud of strekking kennelijk in strijd zijn met de goede zeden of de openbare orde.
3. Het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, vindt plaats aan de hand van een op het document gestelde en tot degene die het document heeft vastgesteld te herleiden legalisatie of aansluitende reeks van legalisaties.

Artikel 5. Vragenformulier

1. De minister nodigt degene die bij een Nederlandse vertegenwoordiging een verzoek doet om legalisatie van een of meer documenten betreffende de staat van een persoon, uit om aan de hand van een vragenformulier een aantal gegevens te verstrekken betreffende het document, het beoogde gebruik van het document en betreffende de persoon waarop het document betrekking heeft.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op degene die bij een Nederlandse vertegenwoordiging een of meer krachtens het Apostilleverdrag van legalisatie vrijgestelde documenten betreffende de staat van een persoon overlegt.
3. De gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid, strekken ertoe de betrokken Nederlandse bestuursorganen in staat te stellen zich een beeld te vormen van de juistheid van de gegevens, vermeld in

het document, met het oog op de uitvoering van hun wettelijke taak. De minister verzamelt niet meer gegevens dan noodzakelijk voor het in de eerste volzin omschreven doel.

4. Het ingevulde vragenformulier wordt aan de verzoeker ter hand gesteld.
5. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op documenten afkomstig uit een lidstaat van de Europese Unie, uit een andere staat die partij is bij de Overeenkomst van 2 mei 1992 betreffende de Europese Economische Ruimte (Trb. 1992, 132) of uit Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten of Zwitserland.

Artikel 6. Verificatie

1. Op verzoek van het betrokken bestuursorgaan verleent de minister tussenkomst bij de uitvoering van een onderzoek naar de juistheid van de gegevens, vermeld in een document, in aanvulling op het onderzoek, bedoeld in artikel 4.
2. De minister geleidt de bevindingen van het onderzoek door aan het betrokken bestuursorgaan.

Artikel 7. Vergoeding en betaling

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet op de consulaire tarieven is de in de Regeling op de consulaire tarieven vastgestelde vergoeding voor legalisatie en verificatie van documenten bij vooruitbetaling verschuldigd.

Artikel 8. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit wordt met de daarbij behorende toelichting in de Staatscourant geplaatst.

*De Minister van Buitenlandse Zaken, namens deze:
de Directeur-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken,
R.V.M. Jones-Bos.*

Toelichting

1. Algemeen

1.1. Grensoverschrijding van documenten

Ondanks de snelle toename van het elektronische berichtenverkeer hebben 'traditionele' documenten in het rechtsverkeer nog steeds een niet te onder-

schatten betekenis. Documenten vervullen – althans in een op westerse leest geschoeide bestuurlijke context – een essentiële functie bij het vaststellen van onder andere persoonsgegevens, zoals identiteit, burgerlijke staat, familiebetrekkingen, leeftijd, woonplaats.

Documenten zijn niet slechts van belang voor het interne rechtsverkeer. De betekenis van documenten strekt zich ook uit tot het grensoverschrijdend verkeer van personen, goederen en diensten: zowel de Nederlandse autoriteiten als de autoriteiten van andere landen hebben belang bij zekerheid omtrent de status van elkaars documenten.

Het gebruik van documenten afkomstig uit een andere rechtsorde als bron van gegevens vooronderstelt dat de instanties die ‘afnemer’ zijn van de gegevens kunnen beoordelen of de aangeboden documenten – gegevensdragers – deugdelijk zijn. ‘Deugdelijk’ betekent in dit verband dat de documenten zijn afgegeven door de bevoegde – buitenlandse – instantie overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften. Een dergelijke aanname verwijderd zich echter ver van de werkelijkheid. De Nederlandse autoriteiten kunnen niet op de hoogte zijn van alle instanties die in het buitenland bevoegd zijn tot het afgeven van documenten en van de vereiste verschijningsvorm van die documenten, laat staan dat zij zich een oordeel kunnen vormen over de juistheid van de inhoud. Het is dan ook noodzakelijk dat van documenten, voordat zij als gegevensbron in Nederland kunnen dienen, wordt vastgesteld dat ze zijn opgemaakt door de naar lokaal recht daartoe bevoegde instanties en dat ze niet vals of vervalst zijn: die vaststelling wordt aangeduid met het begrip ‘legalisatie’.

1.2. Begripsomschrijving

Naar internationaal gangbare maatstaven omvat legalisatie van een document de bevestiging door een daartoe bevoegde en deskundige instantie van de echtheid van de ondertekening van een document, dan wel van een zegel of stempel, en van de hoedanigheid van de ondertekenaar. Niet ongebruikelijk, en in Nederland gangbaar, omvat de bevestiging van de hoedanigheid van de ondertekenaar mede een bevestiging van diens bevoegdheid en houdt de legalisatie tevens in dat de vorm van het document correct is bevonden.

Van de legalisatie van een buitenlands document met het oog op gebruik in Nederland blijkt uit een verklaring door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken op dat document. Een dergelijke verklaring kan de minister alleen maar afgeven als door of namens de minister van Buitenlandse Zaken van het land van herkomst het document blijkt een verklaring of handtekening is gewaarmerkt. Die verklaring waarmerkt doorgaans een reeks onderliggen-

de verklaringen op het document die uiteindelijk teruggaan tot degene die het document heeft afgegeven. Men spreekt in dit verband van een ‘legalisatieketen’. Elke verklaring in de keten strekt tot waarborg voor de juistheid van de onmiddellijk daaraan voorafgaande verklaring. De minister beoordeelt niet de inhoud en het beoogde gebruik van het document. Dit leidt uitzondering in gevallen waarin het document kennelijk in strijd met de openbare orde of goede zeden is. Dergelijke documenten komen niet voor legalisatie in aanmerking.

1.3. Apostilleverdrag

Het legaliseren van documenten als hiervoor omschreven is een bewerkelijke aangelegenheid. In een aantal verdragen is dan ook voorzien in de – wederzijdse – afschaffing van legalisatie van documenten afkomstig uit de bij de verdragen aangesloten landen. Het gaat om landen met een zodanig ingerichte en functionerende administratie en registratie dat een volledige legalisatieketen niet nodig is. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar het op 27 september 1956 te Parijs tot stand gekomen verdrag betreffende de afgifte van bepaalde uittreksels uit akten van de burgerlijke stand bestemd voor het buitenland (Trb. 1957, 119) en het op 26 september 1957 te Luxemburg tot stand gekomen verdrag inzake kosteloze afgifte en vrijstelling van legalisatie van afschriften en uittreksels van akten van de burgerlijke stand (Trb. 1958, 168). Voorts brengt de als Apostilleverdrag bekend staande internationale overeenkomst tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten mee dat in het internationale rechtsverkeer tussen de landen die partij zijn bij het verdrag de legalisatie van openbare akten aan de hand van een legalisatieketen is vervangen door een eenvoudige formaliteit, het plaatsen van de apostille. De apostille is een verklaring op het stuk omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid van de ondertekenaar en, in voorkomend geval, de identiteit van zegel of stempel.

1.4. Aanwijzing problemlanden; evaluatie

Ondanks legalisatie in de hiervoor aangeduide zin is de betrouwbaarheid van documenten afkomstig uit het buitenland niet in alle gevallen boven alle twijfel verheven. De omstandigheid dat in het legalisatieonderzoek niet van gebreken in vorm of totstandkoming van een document is gebleken, vormt immers geen waarborg dat de inhoud van een document op waarheid berust. Soms is het noodzakelijk om de juistheid van de gegevens te verifiëren.

Sommige landen hebben – een door de feiten bevestigde – twijfelachtige reputatie als het om de betrouwbaarheid

van documenten gaat. Op 8 mei 1996¹ wees de Minister van Buitenlandse Zaken een vijftal ‘problemlanden’ aan: – de Dominicaanse Republiek – Ghana – India – Nigeria – Pakistan.

De minister gaf daarbij te kennen dat documenten uit die landen die aan de Nederlandse vertegenwoordiging ter plekke worden aangeboden voortaan inhoudelijk geverifieerd zullen worden. De minister adviseerde Nederlandse instanties geen andere documenten te accepteren. Met ingang van 8 september 2004 is deze aanpak evenwel verlaten.

1.5. Nieuwe aanpak

In twee zaken betreffende geweigerde legalisaties (zaaknummer 200304168/1 en zaaknummer 200303055/1) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 8 september 2004 uitspraak gedaan. 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 Algemene Wet Bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

De Afdeling wijst er voorts op dat in de internationale rechtspraktijk 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 beoordelende instantie waaraan een gelegaliseerd document wordt aangeboden, in geval van twijfel over de juistheid van de feiten die erin worden vermeld, 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 kan de beoordelende instantie dan beslissen of het document als bewijsstuk kan dienen voor het door de houder beoogde doel.

Volgens die uitspraak is het dus aan de beoordelende Nederlandse instantie om expliciet aan te geven dat een bepaald buitenlands document inhoudelijk dient te worden onderzocht in het land van herkomst. Dat betekent dat geen grondslag bestaat voor het verrichten van een standaardverificatie als onderdeel van de legalisatieprocedure. Bij besluit van 1 november 2004 (Stcrt.

217) is daarop de in paragraaf 1.4 genoemde Aanwijzing probleemlanden ingetrokken.

Bij het opstellen van de onderhavige gedragslijn is rekening gehouden met de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspreek.

Teneinde de Nederlandse bestuursinstanties waaraan gelegaliseerde documenten worden aangeboden een handreiking te bieden, zal aan degenen die verzoeken om legalisatie van een of meer documenten betreffende de staat van personen worden verzocht om aan de hand van een gestandaardiseerd vragenformulier een aantal vragen te beantwoorden. De antwoorden daarop kunnen de Nederlandse bestuursinstanties een indicatie verschaffen omtrent de juistheid van de gegevens op het document. Het interview maakt geen deel uit van de legalisatieprocedure in enge zin en de beantwoording heeft geen invloed op de uitkomst van de legalisatieprocedure.

2. Artikelsgewijs

Artikel 1

Het begrip bevoegde instantie omvat instanties wier competentie – naar lokaal recht – meebrengt dat zij een rol in de legalisatieketen vervullen. De omschrijving van het begrip 'legalisatie' is conform de betekenis die daaraan door de internationale gemeenschap pleegt te worden gegeven. Voor de goede orde zij vermeld dat legalisatie in deze gedragslijn betrekking heeft op de legalisatie van documenten, niet op de in de notariële praktijk bekende legalisatie van handtekeningen.

Een beslissing tot legalisatie van een document strekt zich uit tot het volledige document waarop het verzoek betrekking heeft en is beperkt tot dat document. Documenten kunnen niet voor

partiële legalisatie in aanmerking komen. Omdat legalisatie gericht is op de beoordeling van documenten (gegevensdragers) als geheel en niet beperkt is tot onderdelen daarvan, zoals de handtekening, kunnen verzoeken die betrekking hebben op 'documenten' waaraan essentiële gegevens ontbreken – bijvoorbeeld stukken die buiten een briefhoofd en ondertekening geen gegevens bevatten – niet tot een positieve beslissing leiden. Legalisatie van een aantal gebundelde documenten kan uitsluitend per document afzonderlijk plaatsvinden en niet van de verzameling als geheel.

Artikel 2

Deze gedragslijn heeft betrekking op de legalisatie van buitenlandse documenten met het oog op gebruik in Nederland. De gedragslijn, met uitzondering van het gebruik van het vragenformulier in bepaalde gevallen, is niet van toepassing op documenten waaromtrent bij een voor Nederland bindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie is bepaald dat legalisatie niet is vereist. In sommige landen zijn de omstandigheden van dien aard dat legalisatie niet mogelijk of zinvol is, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een centraal gezag of door oorlogsomstandigheden. De minister maakt daarvan melding op de internetsite van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (www.minbuza.nl, rubriek 'reizen en landen').

Artikel 4

Het tweede lid vormt de grondslag om legalisatie aan o.a. zogenoemde 'niet-joodverklaringen' te onthouden. Dergelijke verklaringen kunnen discriminatie in de zin van artikel 90quater en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht opleveren of bevorderen.

Het derde lid verwijst naar de hiervoor genoemde legalisatieketen. Indien de verschijningsvorm van het document niet correct is, zal de minister legalisatie kunnen weigeren, ook al blijkt uit de op het document gestelde legalisatie(reeks) niet van tekortkomingen.

Artikel 5

De informatie die door betrokkenen aan de hand van het vragenformulier is verstrekt kan de desbetreffende Nederlandse bestuursinstanties van dienst zijn bij de afweging om al dan niet een verificatieonderzoek uit te doen voeren.

Artikel 6

Zoals hiervoor is uiteengezet, zijn legalisatie en verificatie ontkoppeld. Verificatie kan uitsluitend plaatsvinden op verzoek. De uitkomsten van een verificatieonderzoek geleidt de minister door aan de instantie die om het onderzoek heeft verzocht. Dat verificatierapport is van informatieve aard en beoogt geen rechtsgevolgen. Als het onderzoek twijfel aan de juistheid van de gegevens niet wegneemt, betekent dat niet dat het document niet voor legalisatie in aanmerking zou kunnen of had mogen komen. De koppeling tussen legalisatie en verificatie is immers losgelaten. Wel biedt het verificatierapport de betrokken bestuursinstantie in Nederland de mogelijkheid om daaraan de gevolgen te verbinden die haar geraden voorkomen. De minister van Buitenlandse Zaken treedt niet in die afweging.

*De Minister van Buitenlandse Zaken, namens deze:
de Directeur-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken,
R.V.M. Jones-Bos.*

¹ Circulaire DAZ/JZ/WvA/66671; Stcrt. 8 maart 1996.