



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Geëngageerde wetenschap in barre tijden (Besprekingsartikel P.B. Boeles, Mensen & Papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in "probleemlanden").

Eeckhout, V. van den

Citation

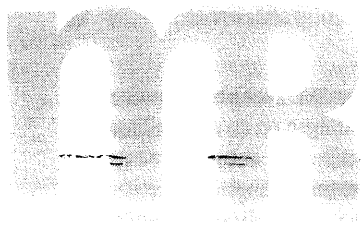
Eeckhout, V. van den. (2004). Geëngageerde wetenschap in barre tijden (Besprekingsartikel P.B. Boeles, Mensen & Papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in "probleemlanden"). *Migrantenrecht*, 3(4), 100-109. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13452>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13452>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Geëngageerde wetenschap in barre tijden

DR. V. VAN DEN EECKHOUT | Veerle van den Eeckhout is universitair hoofddocent internationaal privaatrecht aan de Universiteit Leiden en verbonden aan het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Universiteit Leiden.

Besprekingsartikel P. B. Boeles, Mensen & Papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden', Utrecht: FORUM 2003, 334 p.

1 Een 'schrijnend' verhaal ...

Het boek van Pieter Boeles, 'Mensen & Papieren. Legalisatie en verificatie van buitenlandse documenten in 'probleemlanden' start met 'een verhaal vooraf'. Bij lectuur blijkt het te gaan om een vrij zakelijk verteld, maar onmiskenbaar 'schrijnend' verhaal. Het is het waargebeurd verhaal van een Ghanese man, niet genoemd bij zijn werkelijke naam, maar 'hij zou Mawuna Kudadzi kunnen heten', aldus Boeles. Het verhaal eindigt slecht, en er is kennelijk ook geen hoop op beterschap in de nabije of verre toekomst: volgens de inschattingen van Boeles zal Mawuna Kudadzi nooit en te nimmer in Nederland als persoon voor de wet kunnen worden erkend. Hij wordt niet ingeschreven in het bevolkingsregister, hij krijgt geen verblijfsrecht bij zijn Nederlandse vriendin, hij kan niet in het huwelijk treden, hij kan geen ziektekostenverzekering afsluiten, hij kan geen Nederlands rijbewijs krijgen, hij kan geen kind erkennen, hij krijgt geen soft-nummer. Dit alles enkel en alleen omdat niemand ooit de geboorte van Mawuna, die omstreeks 1961 had plaatsgevonden, in Ghana had aangegeven; wel had Mawuna de onregelmatigheid begaan zo'n zevenentwintig jaar na dato in het formulier van het registratiekantoor voor geboorte en dood de naam van zijn inmiddels overleden vader als aangever in te vullen, maar, aldus

Boeles, 'er is geen enkele aanwijzing dat hij zich aldus in 1988 een voordeel probeerde te verwerven dat hem niet toekwam.' Uiteindelijk blijkt dit alles wel de zonet genoemde problemen tot gevolg te hebben. Al bij al maakt 'het geval van Kudadzi (...) zichtbaar hoe het 'probleemlanden'beleid tot gevolg kan hebben dat mensen tot de burgerlijke dood worden veroordeeld', aldus nog Boeles.

Als voorbeeld van hoe schrijnend en uitzichtloos sommige situaties van vreemdelingen in Nederland zijn ten gevolge van het Nederlandse legalisatie- en verificatiebeleid ten aanzien van 'probleemlanden' (Ghana, Nigeria, India, Pakistan en de Dominicaanse Republiek) kan het verhaal over Mawuna Kudadzi zeker tellen. De casus maakt duidelijk welke ingrijpende en overtrokken gevolgen weigering van legalisatie van papieren voor een vreemdeling kan hebben. Maar daarmee zal menig beleidsmaker in Nederland allicht nog niet overtuigd zijn van de noodzaak tot herijking van het Nederlandse legalisatie- en verificatiebeleid: actuele ontwikkelingen omtrent de rechtspositie van vreemdelingen tonen aan dat in het huidige politieke klimaat met het invoeren van het schrijnend karakter van de uitwerking van bepaalde regelingen nog geen overreding is te behalen. Daar- toe is actueel, in deze barre en kille tijden,

méer nodig. Wil men momenteel een regeling die vreemdelingen of allochtonen betreft structureel en fundamenteel ter discussie stellen en overtuigende argumentatie aandragen, dan is allicht een uiterst gedegen juridische analyse onmisbaar, waarbij het beleid gespiegeld wordt aan de door de overheid naar voren geschoven doelstellingen en legitimaties. En wel, in het boek van Boeles is die gedegen juridische analyse en confrontatie met vermeende beleidsdoelstellingen heel zeker te vinden. Boeles start dan wel met een 'persoonlijk verhaal', waarbij het nog heel even kan lijken dat, ondanks de zakelijke verteltrant, 'op de emoties' zal worden gespeeld - vele medestanders zullen hier allicht uitroepen dat de casus bewijst hoe hemeltergend en onaanvaardbaar het Nederlandse beleid is, meer nog, dat het beleid zelfs racistisch is; vele tegenstanders zullen allicht heel koel stellen dat fraude toch moet worden bestreden en het daarbij bovendien helaas nu eenmaal zo is dat 'de goeden' soms te lijden hebben onder 'de slechten' - maar na deze drie eerste pagina's volgt doorheen het gehele verdere boek een mijns inziens kwalitatief zeer hoogstaande wetenschappelijke analyse.

Op de casus van Mawuna Kudadzi wordt nog eenmaal specifiek teruggekomen op p. 205, bij de behandeling van artikel 16 IVBR (stellende dat een ieder, waar hij zich ook bevindt, het recht heeft om als persoon erkend te worden voor de wet) en Boeles neemt daarbij overigens ook wel degelijk het grote woord 'rassendiscriminatie' in de mond in zijn kritiek op het Nederlandse beleid, maar hij doet dat dan wel op een geheel en al onderbouwde manier. Boeles concludeert met name dat het Nederlandse beleid in strijd is met Nederlandse wetten op het gebied van internationaal privaatrecht (hierna 'ipr') en met internationale verplichtingen: in het 'probleemlandenbeleid' wordt met ipr nauwelijks rekening gehouden; er is binnen het Nederlandse recht volgens Boeles een onoverbrugbare kloof ontstaan tussen de voor die vijf landen geldende beleidsmatige benadering en de voor alle andere landen ter wereld geldende privaatrechtelijke benadering; dit verschil in behandeling komt volgens Boeles neer op een ongerechtvaardigd onderscheid dat past binnen de definitie van rassendiscriminatie en ook in strijd is met discriminatieverboden neergelegd in mensenrechtenverdragen en het Europees gemeenschapsrecht. Bij de in het kader van de bespreking van artikel 16 IVBR aangehaalde 'voorbeelden uit de praktijk' geeft Boeles nog aan (p. 207) dat momenteel gezinshereniging uit de vijf betrokken landen alleen kan worden bewerkstelligd door middel van een in het land van herkomst aan te vragen en af te wachten visum, hetgeen impliceert dat als de gezinshereniging afstuit op een legalisatieprobleem, de betrokkenen in hun eigen land blijven. 'Dat zij in Nederland niet als persoon worden erkend blijft in Nederland vrijwel onzichtbaar. Dat voelt misschien minder schrij-

nend, maar is het niet. Ook in dat geval is er sprake van uitsluiting van het recht om in Nederland als persoon te worden erkend voor de wet', aldus, zeer terecht, Boeles.

Is het al bij al zo dat Nederland wél problemen opwerpt, maar niet oplost, in de bewoordingen van Boeles (p. 207)? Moet misschien zelfs de vraag, die ik ergens op de website www.buitenlandsepartner.nl aantrof, 'Er zijn vijf probleemlanden met betrekking tot de echtheid en juistheid van documenten. Of is het probleemland Nederland?' positief beantwoord worden? In het boek van Boeles wordt over dit type vragen, die rijzen als men het probleemlandenbeleid beschouwt, een uiterst nauwgezette en genuanceerde studie opgezet.

Het boek van Boeles werd afgesloten in oktober 2002. Hierna volgt een van zijn werk, mét aanduiding van een aantal recente ontwikkelingen.

2 Ter introductie van een interdisciplinaire wetenschappelijk-geëngageerde studie

Met deze inleiding heb ik wellicht al de toon gezet van deze recensie. Een zeer lovende recensie, zo moge blijken, want ik ben dan ook zeer enthousiast over dit boek. De verwachting die gewekt wordt in de ambitieuze en beloftevolle flaptekst¹ blijkt bij lectuur geheel en al ingelost te worden. Boeles maakt alle beloften waar. Het werk van Boeles is tegelijk een geëngageerd betoog én een nauwgezette wetenschappelijke analyse, het is zowel synthetisch als analytisch, het beslaat zeer uiteenlopende rechtsgebieden, betreft zeer diverse facetten en aspecten.

Boeles begint in zijn analyse weliswaar bij 'het begin' - de gehanteerde concepten. Die in het legalisatie- en verificatiebeleid gehanteerde begrippen worden door Boeles bijzonder nauwgezette ontleed. In de ontleding van de concepten - en overigens gans het boek door - hanteert Boeles een nuchtere stijl, straight-to-the point, een stijl die mij wel bevalt. In die nuchtere stijl worden de meest complexe kwesties besproken in al hun complexiteit. Het gaat er Boeles met zijn stijl of manier van aanpak kennelijk zeker niet om een en ander te 'vereenvoudigen', louter om zodoende een en ander meer toegankelijk te maken - waarbij het risico zou opduiken de nuance te verliezen - als wel te vereenvoudigen om zodoende des te beter te kunnen nuanceren, problematiseren en analyseren. Boeles laat zich verwonderen, maar hij laat zich dan wel verwonderen als iemand met grote kennis van zaken.

Overigens is er zeer zeker nood aan het voor eerst 'afbouwen' en ontleden van concepten, aan het van meetaf aan weer opeenstapelen van de bouwstenen waarop het legalisatiebeleid is gebouwd, zeker nu, zoals Boeles zelf opmerkt (p. 215) de Minister van Buitenlandse zaken en zijn ambtenaren zich wellicht wat al te ijverig in het 'probleemlanden'-avontuur

1. Een deel van de flaptekst luidt met name als volgt: 'Dit boek is niet alleen een nauwgezet betoog maar ook een naslagwerk, waarin alle aspecten van legalisatie bijeen zijn gebracht. De studie is grensoverschrijdend, omdat alle rechtsgebieden die van belang zijn in de beschouwing worden betrokken. Zowel de verantwoordelijkheden van ambtenaren van de burgerlijke stand en gemeentelijke basisadministratie komen aan bod, als de rechtsstelsels in de vijf 'probleemlanden' met betrekking tot huwelijk, geboorte en registratie. Alle beleidsdocumenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met inbegrip van de consulaire voorschriften, worden uitvoerig weergegeven, maar ook het relevante volkenrecht, gemeenschapsrecht en vreemdelingenrecht. Het boek bevat veel documentatie, waaronder rechterlijke uitspraken die niet elders zijn gepubliceerd. Het aangehaalde materiaal is zoveel mogelijk letterlijk geciteerd.'

hebben gestort en zich vervolgens steeds verder in hun eigen denkbeelden hebben vastgewerkt, en, wat meer is, ook door de hoogste rechters zelf kernbegrippen stelselmatig misverstaan worden. Eén van de fundamentele bezwaren van Boeles tegen de vorm die het probleemlandenbeleid heeft luidt precies dat de aangevoerde rechtvaardiging van het beleid berust op een beroep op waarden en begrippen die ten onrechte worden ingeroepen of verkeerd worden verstaan; Boeles heeft het daarbij over een constante begripsverwarring.

In het probleemlandenbeleid bestaat er al heel wat verwarring over de basistermen legalisatie en verificatie zélf, zoveel is wel zeker, mede doordat ten aanzien van de probleemlanden *legalisatie* slechts wordt verricht wanneer uit een *verificatie*onderzoek is gebleken dat de *beleidsmatig vooraf bestaande twijfel* over de inhoudelijke en juridische juistheid van het document bij de Minister van Buitenlandse Zaken is weggenomen. Boeles zet uiteen (p. 30 en volgende) hoezeer daardoor legalisatie ten aanzien van die landen in de praktijk een andere betekenis krijgt die niet strookt met de inhoud die het begrip legalisatie in het algemeen heeft - met name vaststelling van de echtheid en bevoegde opmaking van het document. Waar normaal legalisatie als doel heeft vast te stellen dat het betrokken stuk echt is en door een bevoegde autoriteit is afgegeven, heeft ten aanzien van 'probleemlanden' het legalisatiebeleid immers geleid tot een vervorming van het karakter van de legalisatie: het feit dat 'legalisatie' van een stuk uit een 'probleemland' is geweigerd, sluit eenszins uit dat het stuk zelf echt is en daadwerkelijk door een bevoegde autoriteit is afgegeven. Welnu, wat betreft de basisnotie 'legalisatie' houdt Boeles zelf aan een benadering waarbij wordt uitgegaan van een en hetzelfde begrip legalisatie, ook in de analyse van het probleemlandenbeleid vast (p. 32). Hij maakt daarbij dus géén onderscheid tussen situaties waarin aan legalisatie wel of niet een verificatieonderzoek is voorafgegaan. Wel moet dan geconstateerd worden dat de wijze waarop de bevoegdheid tot legalisatie door de Nederlandse Staat ten aanzien van vijf afgezonderde Staten wordt gebruikt, niet strookt met de inhoud en betekenis van het begrip legalisatie. Zoals Boeles uiteenzet, acht ook de Afdeling Bestuursrechtspraak het toelaatbaar om de legalisatie van een document te weigeren, ook als de echtheid en de bevoegde opmaking ervan zijn vastgesteld, op basis van een beleidsmatig aangenomen generieke twijfel aan de betrouwbaarheid van alle documenten in een bepaald land. Maar, aldus Boeles, 'het enkele feit dat de Afdeling zich op die jurisprudentiële lijn heeft vastgelegd kan er echter niet toe leiden dat de definitie van legalisatie anders moet worden opgevat.'

Uiteindelijk volgt er na het eerste hoofdstuk, 'begripsbepaling', nog een hoofdstuk twee over

'Burgerlijke staat, legalisatie van documenten en internationaal privaatrecht' evenals een hoofdstuk drie over 'Het recht omtrent huwelijk en burgerlijke staat in de 'probleemlanden' en een hoofdstuk vier 'Gebruik van buitenlandse documenten in Nederlandse registers', samen 106 pagina's, vooraleer Boeles in hoofdstuk vijf toekomt aan 'Het legalisatie- en verificatiebeleid voor de zogenaamde 'probleemlanden''. Op dat ogenblik heeft Boeles een en ander dan wel zover opgebouwd dat hij in staat is dat beleid vanuit zeer verschillende invalshoeken te benaderen én te bekritisieren.

Die invalshoeken van waaruit het probleemlandenbeleid onder vuur wordt genomen zijn - zoals ook al aangegeven in de geciteerde flaptekst - zeer divers: Europees recht, bestuursrecht, mensenrechten, ipr,² De analyse van Boeles kan dan ook juristen uit uiteenlopende rechtsgebieden boeien. Zelf werd ik, als ipr-juriste, uiteraard vooral aangetrokken tot de ipr-analyse. Welnu, die ipr-analyse is opmerkelijk, fenomenaal eigenlijk. Boeles toont welke gezichtspunten en aanknopingspunten het ipr terzake biedt en meer algemeen wat er met het ipr gebeurt in het probleemlandenbeleid. Beter is het allicht te zeggen 'wat er níet met het ipr gebeurt in het probleemlandenbeleid', want het ipr blijkt nagenoeg systematisch genegéerd te worden. Zo bijvoorbeeld blijkt men bij de beoordeling of iemand gehuwd, ongehuwd of gescheiden is, een geheel eigen koers te varen in het probleemlandenbeleid. Andere regels worden gehanteerd ter beoordeling van de burgerlijke staat van een persoon dan degene die het ipr daartoe heeft uitgewerkt. Ook al zou het naar ipr-regels ontegenzeggelijk gaan om een ongehuwde staat, dan toch worden bij die staat in het kader van een verificatieonderzoek soms toch weer vraagtekens geplaatst - bijvoorbeeld als burens stellen te twijfelen aan die staat, of nog, als twijfel bestaat over de preciese geboortedatum van een persoon, terwijl die mogelijk volledig irrelevant is om te beoordelen of iemand gehuwd dan wel ongehuwd is.

In het verlengde van het voorgaande kan de vraag rijzen of de reden hiervoor is dat het ipr mogelijk als 'te soft' wordt beschouwd - in de bewoordingen van Boeles gesteld 'Het ontstaan van het 'probleemlanden'beleid zou er wellicht aan kunnen worden toegeschreven dat het ipr als te 'soft' wordt ervaren?' Is het met andere woorden zo dat ipr al te soepel overgaat tot erkenning van buitenlandse uitspraken of akten?³ Boeles zelf beschouwt het ipr alleszins níet als te soft (zie p. 217-218). Op de visie van Boeles op de verhouding ipr-legalisatie ga ik verder nog nader in.

In ipr-kringen werd totnogtoe niet bijzonder veel aandacht besteed aan de verhouding tussen legalisatie en ipr. In de procedure voorafgaand aan de uitspraak van de Hoge Raad van 16 oktober 1998⁴ kwam de legalisatieproblema-

2. Het boek van Boeles werd eerder ook al op deze manier aangekondigd en geloofd, zie met name T. P. Spijkerboer, 'Kroniek van het migratierecht', *NJB* 2003/1655.
3. Ook buiten het probleemlandenbeleid duidt de vraag op, bijvoorbeeld naar aanleiding van het beleid van de Sociale Verzekeringsbank inzake beoordeling van kinderbijstlag in situaties waarbij in het buitenland een adoptie of erkenning van een buitenhuwelijk kind heeft plaatsgevonden - over recente ontwikkelingen terzake, zie E. Gubbels, 'Recente ontwikkelingen in Ghana', *FJR*, 2004, afl. 4; ipr wordt momenteel op diverse manieren 'gekortwikt', niet alleen door het desgevallend *negeren* van het ipr, maar ook door, met name, pogingen tot ingreep *voorafgaand* aan, *volgend* op of *binnenin* het ipr, zie hierover ook V. Van Den Eeckhout, 'Community of International Family Law as seen from a Dutch perspective: what is new? - A prospective analysis', in A. Nuyts (red.), *Transnational civil litigation in the European judicial area and in relations with third States*, Brussel: Bruylant 2004, te verschijnen. Zie ook infra, voetnoot 16.
4. HR 16 oktober 1998, *NJ* 1999, 6 en *NIPR* 2002, 76. Boeles verwijst heel kort naar deze uitspraak, met name op p. 22 voetnoot 19.
5. De Hoge Raad volgde daarbij de conclusie van Advocaat-generaal Strikwerda, die had gesteld over de kwestie legalisatie 'Onderdeel I van het middel verwijt het Hof niet ambtshalve te hebben onderzocht of de voorgelegde huwelijksverklaring d.d. 12 februari 1996 is afgegeven door een bevoegde autoriteit. In het licht van de circulaire van het Ministerie van Justitie d.d. 8 mei 1996 (nr. 555 949/96/9) had het Hof tot de conclusie moeten komen dat het huwelijk in Nederland pas kan worden erkend wanneer de huwelijksakte niet alleen is gelegaliseerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Pakistan, maar ook is gelegaliseerd en geverifieerd door de Nederlandse Vertegenwoordiging aldaar, aldus het middel. Het onderdeel moet reeds wegens gebrek aan belang falen. Al aangenomen dat het legalisatie- en verificatievereiste met betrekking tot buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen de openbare orde (thans begrepen in procesrechtelijke zin) raakt en dat het Hof daarom alsnog, buiten de grieven om, had behoren te beslissen dat het huwelijk van partijen zonder de vereiste legalisatie en verificatie van de overgelegd huwelijksverklaring in Nederland niet kan worden erkend, dan nog had deze beslissing niet kunnen leiden tot vernietiging van de beschikking van de

Rechtbank tot afwijzing van het verzoek tot nietigverklaring van het huwelijk en tot het alsnog toewijzen van dat verzoek. Dat een in een vreemde gesloten huwelijk in Nederland niet kan worden erkend wegens het ontbreken van de vereiste legalisatie en verificatie van de desbetreffende buitenlandse bewijsstukken, is geen grond voor toewijzing van een verzoek tot nietigverklaring van dat huwelijk, hooguit voor niet-ontvankelijkverklaring van de verzoeker. De Hoge Raad zelf stelde 'Het onderdeel kan bij gemis aan belang niet tot cassatie leiden, nu het verzoek van de vrouw niet ertoe strekt te doen verklaren dat het huwelijk niet voor erkenning in aanmerking komt, doch strekt tot nietigverklaring van het huwelijk op grond dat het onder invloed van een ernstige onrechtmatige bedreiging is gesloten, en de omstandigheid dat het huwelijk mogelijk hier te lande niet kan worden erkend wegens het ontbreken van de vereiste legalisatie en verificatie van het huwelijksakte, geen grond oplevert voor toewijzing van een verzoek tot nietigverklaring.' Over de verwikkelingen rond het onderscheid erkenning/nietigverklaring van een huwelijk, zie V. Van Den Eeckhout, 'Aanvechting in Nederland van internationale 'gedwongen' huwelijken', *JFR* 2000, p. 141-148.

6. *NJ* 2004/5 noot Sylvia Wortmann.
7. Betoogd was dat het Hof had miskend dat noch het Haags Huwelijksverdrag, noch de WCH aan de erkenning van buitenlandse huwelijken de eis stelt dat, wanneer een huwelijksverklaring is afgegeven door een bevoegde autoriteit, de huwelijksvoltrekking gelegaliseerd is; de Legalisatiecirculaire zou dan, als ondergeschikt als zij is aan verdrag en wet, geen grondslag voor die eisen bieden.
8. Wel voegt de Hoge Raad, na gesteld te hebben dat indien legalisatie is gevraagd doch door het bevoegde bestuursorgaan is geweigerd, het discretionaire karakter van het van overeenkomstige toepassing zijnde art. 986 lid 3 Rv meebrengt dat de rechter de vrijheid heeft om toch te oordelen dat is komen vast te staan dat een rechtsgeldig huwelijk heeft plaatsgevonden, hieraan toe 'Waar aan het weigeringsbesluit, indien daartegen niet of tevergeefs bezwaar is gemaakt, onderscheidenlijk beroep is ingesteld, formele rechtskracht toekomt, zijn daarvoor echter wel feiten nodig, die in dat besluit nog niet in de overweging zijn betrokken'. Zie hierover ook de commentaar van Sylvia Wortmann in *NJ* 2004/5. Over het discretionaire karakter van artikel 986, zie ook nog meer infra.
9. In de conclusie wordt gesteld 'Uit

tiel aan de orde, maar de Hoge Raad zelf sprak er zich niet over uit. In deze casus was door de eiseres - een Pakistaans-Nederlandse vrouw - zelf ingebracht was dat het niet-gelegaliseerd Pakistaans huwelijk dat met een Pakistaanse man was gesloten, in Nederland moest worden nietigverklaard omdat zij gedwongen was tot het sluiten van dit huwelijk. Rechtbank en Hof hadden het huwelijk erkend, ondanks het ontbreken van legalisatie. In cassatie probeerde de vrouw nog expliciet in te spelen op het ontbreken van legalisatie. De Hoge Raad spreekt zich echter in deze procedure zelf niet uit over de niet-erkenbaarheid van huwelijken op grond van ontbreken van legalisatie - er was volgens de Hoge Raad gemis aan belang. Er waren met name technisch-juridische verwikkelingen rond het onderscheid erkenning/nietigverklaring van een huwelijk.⁵

3 HR 5 september 2003: legalisatie en internationaal privaatrecht

3.1 De uitspraak

Recent kwam de verhouding legalisatie - ipr wél expliciet aan de orde voor de Hoge Raad, en wel in de uitspraak van 5 september 2003.⁶ Deze uitspraak dateert van na publicatie van Boeles' boek.

Welnu, in deze uitspraak was de vraag over rechtsgeldigheid in Nederland van een Ghanese huwelijk opgedoken als voorvraag in het kader van een verzoek om de geboorteakte van een kind aan te passen. In casu hadden de man en de vrouw de rechtbank met name verzocht om de Ambtenaar van de Burgerlijke Stand te Amsterdam te gelasten de geboorteakte van het kind 'aan te vullen' (te begrijpen als 'te verbeteren') met de geslachts- en voornaam van de man als naam van de vader. Zij stelden daartoe dat zij de ouders waren van het kind en dat zij in 1995 in Ghana met elkaar waren gehuwd. Ten bewijze hiervan legden zij een 'Form of Register of Customary Marriages' over, dat was gestempeld door de Registrar of Marriages in Ghana. Zij betoogden dat zowel naar Nederlands als naar Ghanese recht een kind dat staande huwelijk is geboren de staat van wettig kind van beide ouders heeft. Het verzoek van man en vrouw botste af op het feit dat de huwelijksverklaring niet was gelegaliseerd. Als reden waarom werd geweigerd om op het verzoek van man en vrouw in te gaan, werd opgegeven dat de door de man geproduceerde Ghanese huwelijksakte niet was gelegaliseerd, terwijl in beginsel het beleid werd gevolgd om alleen gelegaliseerde documenten te gebruiken voor de burgerlijke stand en de gemeentelijke basisadministratie. Legalisatie was geweigerd nu was gesteld dat er twijfels bleken te bestaan zowel over de identiteit van de vrouw, de plaats van huwelijksvoltrekking, het tijdstip waarop het huwelijk was geregistreerd, als over de vraag of de huwelijksvoltrekking was afgegeven door een te Ghana bevoegde autoriteit. Voor rechtbank en Hof kre-

gen man en vrouw eveneens nul op het rekest. Uiteindelijk is ook het cassatieberoep verworpen. De Hoge Raad beredeneert dit als volgt. Enerzijds stelt de Hoge Raad dat art. 10 van het Huwelijksverdrag en de daarmee overeenstemmende bepaling van art. 5 lid 4 WCH er *niet aan in de weg staan* in een geval als dit (waarin het gaat om de vraag of in de geboorteakte van een in Nederland geboren kind moet worden vermeld dat de man als gevolg van een in het buitenland gesloten huwelijk de vader van het kind is) legalisatie van de overgelegde huwelijksverklaring te verlangen;⁷ want volgens de Raad moet immers worden aangenomen dat deze bepalingen betrekking hebben op de vraag op welke wijze het bestaan van een huwelijk kan worden bewezen, doch niet op de vraag of het als huwelijksverklaring overgelegde stuk als echt kan worden aanvaard; het bestaan van een huwelijk zou overeenkomstig de genoemde bepalingen kunnen worden bewezen door het overleggen van een huwelijksverklaring van een bevoegde autoriteit, maar de beantwoording van de vraag of het als huwelijksverklaring overgelegde stuk als echt kan worden aanvaard, zou overgelaten zijn aan het nationale recht. Wel merkt de Hoge Raad daarbij nog op dat indien legalisatie door het bevoegde bestuursorgaan is geweigerd, het discretionaire karakter van het van overeenkomstige toepassing zijnde art. 986 lid 3 Rv meebrengt, dat de rechter de vrijheid heeft om toch te beoordelen dat is komen vast te staan dat een rechtsgeldig huwelijk heeft plaatsgevonden.⁸

Het Hof had dus, in beroep, al bij al volgens de Hoge Raad dus wel degelijk belang mogen hechten aan de omstandigheid dat legalisatie van de huwelijksverklaring was geweigerd.

Anderzijds stelt de Hoge Raad dat het Hof wel blijk had gegeven van een *onjuiste rechtsopvatting* door bij de beoordeling van de vraag of, zoals door hen is gesteld, de man en de vrouw in Ghana rechtsgeldig zijn gehuwd, betekenis toe te kennen aan art. 14 van het Huwelijksverdrag en art. 6 WCH, bepalend dat een buiten Nederland gesloten huwelijk erkenning wordt onthouden, indien deze erkenning onverenigbaar zou zijn met de *openbare orde*: de genoemde artikelen zien volgens de Hoge Raad immers op de vraag of de erkenning van een in het buitenland gesloten huwelijk als zodanig in strijd met de openbare orde zou zijn en niet op de vraag op welke wijze kan worden bewezen dat het huwelijk inderdaad is gesloten. Of nog, de weigering om een in den vreemde rechtsgeldig gesloten huwelijk hier te lande te erkennen wegens strijd met de openbare orde staat volgens de Hoge Raad los van de vraag of een overgelegd stuk met betrekking tot dat huwelijk echt is. Dit oordeel leidde evenwel toch niet tot cassatie: de Hoge Raad verwerpt uiteindelijk - in navolging van de conclusie van de Advocaat-Generaal, dat eveneens strekte tot verwerping van het beroep⁹ - het beroep, stellende 'Het

onderdeel kan nochtans bij gebrek aan belang niet tot cassatie leiden. Het Hof heeft immers (...) vastgesteld dat nooit is komen vast te staan dat de huwelijksverklaring is afgegeven door een te Ghana bevoegde autoriteit, terwijl voorts in deze overweging besloten ligt dat ook anderszins het gestelde huwelijk niet is bewezen. Deze oordelen zijn in cassatie niet bestreden en kunnen de afwijzing van het verzoek van de man en de vrouw zelfstandig dragen.'

Kortom, enerzijds beantwoordt de Hoge Raad de vraag of de eis van legalisatie in strijd is met het Haags Huwelijksverdrag en met de WCH negatief. Anderzijds beantwoordt de Hoge Raad ook de vraag of de in de WCH voorziene openbareordeexceptie betrekking heeft op de legalisatie van stukken negatief. Anders gesteld komt het er dus eigenlijk op neer dat volgens de Hoge Raad het ipr zich enerzijds zelf niét verzet tegen het belang hechten aan legalisatie: volgens de Hoge Raad biedt het ipr, in de gegeven casus, ruimte om eisen te stellen inzake legalisatie - weliswaar met dien verstande dat volgens de Hoge Raad nog steeds discretionaire beoordelingsruimte mogelijk moet zijn. Maar anderzijds is het volgens de Hoge Raad ook zo dat het ipr zich zelf niet léént tot inbouwing van het legalisatiebeleid in die zin dat een vereiste van legalisatie niet mag worden verdisconteerd in de exceptie van internationale openbare orde: de poging tot inbouwing van een legalisatievereiste in de exceptie van internationale openbare orde wordt afgewezen.

3. 2 Commentaren bij HR 5 september 2003

De visie van de Hoge Raad dat het ipr wel dege-lijk ruimte biedt eisen te stellen inzake legalisatie moet allicht toch wel enige teleurstelling hebben teweeggebracht in de hoek van pleitbezorgers van vreemdelingen, met name bij diegenen die hoopten dat ipr langs deze weg wél hulp kon bieden in de strijd tegen het legalisatiebeleid en dat middels aanhaling van het ipr een legalisatievereiste zou kunnen worden geneutraliseerd. Hoop in die zin kon rijzen na uitspraken als die van 23 januari 2001 van de rechtbank Amsterdam¹⁰ waarbij de rechtbank bij het verzoek om een in Nigeria gesloten huwelijk in te schrijven in de GBA besloot dat de legalisatiecirculaire als strijdig met het Haagse Huwelijksverdrag buiten toepassing moest blijven - een uitspraak die de goedkeuring kon wegdragen van een ipr-eminentie als professor G.-R. de Groot.

Boeles heeft op dit punt een andere visie dan de Groot. Hij stelt 'In zijn noot in *JV* 2001, 191 wijst de Groot er op dat art. 11 van het Haags Huwelijksverdrag een limitatieve lijst geeft van gronden waarop de erkenning van een huwelijk mag worden geweigerd. Hij stelt dat die gronden niets met legalisatie of verificatie van doen hebben. Ik ben dat in zoverre met hem oneens, dat het hier gaat om verwijzingsregels

in verband met de materiële geldigheid van huwelijken en dat de beoordeling daarvan volgens de Hoge Raad pas zinnig kan plaatsvinden als men ervan kan uitgaan dat de huwelijksakte echt is.' En de Hoge Raad lijkt deze visie te bevestigen.

Zelf was ik hoedanook nieuwsgierig naar de reactie van Boeles zelf op de recente HR-uitspraak, zoals reeds aangegeven uitgesproken na publicatie van zijn boek. Welnu, Boeles schreef al een commentaar bij deze uitspraak¹¹ en toont zich daarin verheugd en instemmend met de uitspraak van de Hoge Raad. Volgens hem heeft de Hoge Raad immers een aantal misverstanden opgehelderd, en één van die misverstanden is 'dat het ipr zou gaan over de vraag naar de echtheid of valsheid van stukken'.

Die instemming van Boeles met de uitspraak van de Hoge Raad over de verhouding ipr-legalisatie mag overigens niet verkeerd verstaan worden, zo lijkt mij: al geenszins zou de instemming van Boeles met het feit dat volgens de Hoge Raad het Haagse Huwelijksverdrag legalisatie toelaat mogen begrepen worden als zou Boeles meer algemeen van mening zijn dat ipr zich niet verzet tegen het huidige probleemlandenbeleid. Enkel lijkt Boeles de onverenigbaarheid van het ipr met het probleemlandenbeleid veeleer op een ander plan te situeren. Zo benadrukt Boeles in zijn commentaar bij de uitspraak dat deze beschikking een verhelderende en juiste uitspraak is over de verhouding tussen de verwijzingsregels van het ipr en de 'eigenlijke' legalisatie waarmee de echtheid van een stuk en de bevoegdheid van de verstrekkende autoriteit wordt vastgesteld, maar dat deze beschikking niets zegt over de juistheid van het legalisatiebeleid ten aanzien van 'probleemlanden', omdat deze kwestie niet ter discussie stond. En ook als hij het heeft over artikel 986 lid 3 Rv, op basis waarvan volgens de Hoge Raad legalisatie kan worden verlangd, haast Boeles zich daaraan toe te voegen 'eigenlijke legalisatie, wel te verstaan'. Zelf acht Boeles het 'koppelingsbeleid', dat er op neer komt dat een huwelijksakte niet wordt gelegaliseerd zolang twijfel blijft bestaan aan de geboortegegevens van de betrokkenen, in strijd met in Nederland geldende ipr-wetgeving als het wordt toegepast ten aanzien van huwelijksakten, waarvan is vastgesteld dat zij echt zijn en door de bevoegde instantie verstrekt (p. 140). Elders (p. 215) schrijft hij hierover dat het bij het 'koppelingsbeleid' zogenaamd gaat om de vaststelling van de identiteit van de huwelijkspartners, maar in werkelijkheid gaat om een onderzoek (naar geboortegegevens) dat met identificatie van de betrokkenen niets van doen heeft en de legalisatie van geldige huwelijks- en scheidingsakten onnodig ophoudt. Nog elders in het boek (p. 209) heeft Boeles het over 'uitgewogen regels van ipr', met name waar hij stelt dat Nederland niet het recht heeft aan iemand de erkenning vals persoon voor de wet

het vorenstaande volgt dat de klacht dat het Hof heeft miskend dat de door het Huwelijksverklaring en de WCH voorziene openbareorde-uitzondering niet betrekking heeft op de legalisatie van bewijsstukken betreffende het huwelijk, doch op - kort gezegd - materieel-rechtelijke aspecten van het buitenlandse huwelijk, gegrond is. Waar de vraag of aan het als huwelijksverklaring van een buitenlandse autoriteit overgelegde stuk de eis van legalisatie mag worden gesteld buiten het materiële toepassingsgebied van het Huwelijksverdrag valt (en dus ook voor de WCH niet wordt geregeld), heeft daarin opgenomen openbare orde-exceptie geen betrekking op de eis van legalisatie. Niettemin faalt de klacht wegens gebrek aan belang. De eis van legalisatie steunt op de Legalisatiecirculaire.'

10. *JV* 2001/191, bepleit door advocaat M. Tjebbes. Bepaalde rechtspraak oordeelde zodoende dat legalisatie niet nodig was voor inschrijving in het GBA; voor rechtspraak in andere zin, zie evenwel bv. Rb 's Gravenhage zp Haarlem 18 januari 2002, *JV* 2002/S94 eveneens met betrekking tot de vraag of het Haags Huwelijksverdrag er wel of niet aan in de weg staat legalisatie te vereisen voor inschrijving van een huwelijk in de registers GBA; zie ook de rechtspraak waarnaar verwezen in Boeles, p. 58, onder het titeltje 'is het legalisatiebeleid ten aanzien van huwelijksakten in strijd met de ipr-wet?'
11. *JV* 2003/525.
12. *Ars Aequi* 2003, katern 89, p. 4849-4850.
13. H. Tomson, 'De Hoge Raad over legalisatie', *Burgerzaken & Recht* 2003, p. 391-393.
14. In casu verkeerde een aanstaande echtgenote in de onmogelijkheid een geboorteakte te vertonen. De ambtenaar weigerde een akte van ondertrouw op te maken, omdat op basis van de overgelegde stukken onvoldoende kon worden vastgesteld wat de burgerlijke staat van de vrouw was, mede tengevolge van het feit dat haar geboortedatum niet geverifieerd kon worden en onvoldoende vaststond. Verzoekers stelden dat de identiteit van de verzoekster en haar burgerlijke staat wel voldoende vaststonden, zodat zij tot het afleggen van een eed als bedoeld in art. 1: 45 BW behoorde te worden toegelaten. De rechtbank oordeelde dat door de ambtenaar te veel werd vastgehouden aan de formele vereisten van legalisatie en verificatie van de papieren van verzoekster. 'In plaats daarvan dient te worden beoordeeld of de belangen van verzoekster (om te kunnen huwen) moeten prevaleren boven die, gediend met het stellen van de

eis van verificatie en legalisatie. Nu de ambtenaar die afweging niet gemaakt heeft zal de rechtbank die maken'. Zie wel kritisch over de visie van de rechtbank dat de ambtenaar zelf de afweging hoorde te maken, K. Boele-Woelki, *Ars Aequi* 2004, katern 90, p. 4917-4918 (de visie van de rechtbank zou volgens Boele-Woelki een al te grote verantwoordelijkheid leggen op de schouders van de ambtenaar van de burgerlijke stand).

15. Zie voor enkele uitspraken, Rb 's Gravenhage 15 januari 1997, *NIPR* 1997, 198 (bereidheid van rechter tot het uitspreken van een echtscheiding ondanks het ontbreken van bewijsstukken van een in Afghanistan voltrokken huwelijk; Rb 's Gravenhage 5 februari 1997, *NIPR* 1997, 2001 (bereidheid van rechter tot het uitspreken van een echtscheiding ondanks het ontbreken van een afschrift van de huwelijksakte van een in Iran gesloten huwelijk) en Rb. Alkmaar 22 mei 1997, *NIPR* 1997, 195 (bereidheid van rechter tot het uitspreken van een echtscheiding ondanks het ontbreken van authentieke bescheiden van een in Iran gesloten huwelijk). Zie ook nog recent Hof Den Haag 22 december 2003 LJN A05800 zaaknr. 603-R-03 (echtscheiding in geval van een niet-gelegaliseerd huwelijk).
16. Zie hierover L. Jordens-Cotran, 'De wet conflictenrecht afstamming', *Burgerzaken en recht* 2002, p. 261-267 en 296-303, specifiek p. 302 noot 117, waar zij er op wijst dat deze eis veel verder gaat dan de algemene regel van behoorlijke rechtspleging en inhoudt dat de erkenning slechts kan plaatsvinden wanneer de buitenlandse rechter zijn beslissing op betrouwbare gegevens heeft gebaseerd. Zij wijst hier tevens op de praktijk inzake erkenning van buitenlandse rechterlijke beslissingen inzake geboortetaken, waarbij het vaste jurisprudentie is om de betrouwbaarheid van de gegevens waarop de buitenlandse beslissing is gebaseerd te onderzoeken 'en men daarbij kennelijk denkt aan de gevolgen van een erkenning op het gebied van de Nederlandse sociale zekerheid of de nationaliteit'. Zo wordt dan als het ware in het ipr geanticipeerd op belangen die spelen in het sociaal zekerheidsrecht en nationaliteitsrecht: die belangen en overwegingen worden als het ware al verdisconteerd in de fase van het ipr. Over de praktijk in het sociale zekerheidsrecht zelf inzake de invulling van het begrip 'eigen kind' in artikel 7 AKW, met negeren van ipr-regels, zie al supra, voetnoot 3. Zoals Boeles zelf ook aanstipt, zijn in de vroegere praktijk in het sociaal zekerheidsrecht met betrekking

te onthouden op de enkele grond dat er twijfel of onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de correctheid van de in een document vermelde gegevens. 'Vanzelfsprekend kan aan Nederland niet het recht worden ontzegd om de juistheid van de gegevens te verbeteren en zorg te dragen voor verbetering. Maar dat moet dan zo gebeuren dat het recht op erkenning als persoon voor de wet onverlet blijft. Het lijkt mij dat de uitgewogen regels die in het kader van het internationaal privaatrecht zijn ontwikkeld precies dat doel kunnen dienen', aldus Boeles.

De uitspraak van de Hoge Raad zelf vond overigens ook al instemming bij een andere ipr-hoogleraar, professor K. Boele-Woelki - minstens werd de visie van de Hoge Raad door haar niet bekritiseerd;¹² vermeldenswaard is zeker ook dat de advocaat-generaal in deze procedure, wiens conclusie werd gevolgd door de Hoge Raad, nu precies de ipr-grootheid Strikwerda was.

Eveneens instemmend betuigt zich Tomson,¹³ commentator in Burgerzaken en Recht. Tomson wijst er overigens in verband met de rechtspraak waarbij de rechtbank oordeelde dat de legalisatiecirculaire ondergeschikt is aan het Haags Huwelijksverdrag en de WCH op dat het Register Amsterdam toen niet in beroep is gegaan, niet omdat het principieel de redenering van de rechtbank onderschreef, maar om andere redenen: 'Niet omdat de dienst het eens was met de zienswijze van de rechtbank, maar omdat men vond dat er in deze gevallen geen reden was om te twijfelen aan het huwelijk. Uit de weigering van Buitenlandse Zaken bleek dat er wel een huwelijk was, maar dat de huwelijksakte niet werd gelegaliseerd, omdat de geboortegegevens niet door een objectieve onafhankelijke bron kon worden bevestigd, het zogeheten koppelingsbeleid. In deze Ghanese zaak bleek uit het verificatieonderzoek dat er wel twijfel was of het huwelijk wel had plaatsgevonden.' Verder stelt Tomson het nog als volgt: 'Zowel AG als HR zijn helder. Indien een document wordt overgelegd waarvan belanghebbenden stellen dat het een bewijs is van hun huwelijk dan mag de abs eisen dat de authenticiteit wordt aangetoond door legalisatie (...) Wat de Hr niet heeft gezegd, is dat het feit dat één document niet is gelegaliseerd betekent dat het hierin vermelde rechtsfeit niet mag worden aangenomen.' Hoger gaf ik al aan dat de Hoge Raad inderdaad zelf expliciet wees op de mogelijkheid dat ook als geen legalisatie heeft plaatsgevonden, het toch mogelijk zou zijn een huwelijk als rechtsgeldig te beschouwen. Maar de visie dat ipr legalisatie als zodanig zou verbieden, ging dus kennelijk te ver.

3. 3 Ruimer bekeken: IPR en restrictief vreemdelingenbeleid; wisselende inzet van vereisten, telkenmale ten nadele van vreemdelingen?

Is het ipr dan al geen 'redmiddel' om legalisatievereisten buiten de deur te kunnen houden,

het ipr zelf laat zich gelukkig niet al te veel gelegen liggen aan perikelen inzake documenten en legalisatie daarvan. Zo is er rechtspraak waarbij het ontbreken van gelegaliseerde buitenlandse (Nigeriaanse) papieren geen onoverkomelijk bezwaar werd gevonden voor huwelijksluiting (Rb. Leeuwarden 8 oktober 2003, LJN 9037¹⁴), of waarbij men zich bereid toonde tot het uitspreken van een echtscheiding ondanks het feit dat sommige bewijsstukken ontbraken¹⁵). Hier valt een zekere 'weerstand' te bemerken vanuit ipr-invalshoek tegen een al te strenge omgang met documenten.

Overigens, als men het heeft over 'weerstand' van ipr tegen het problemlandenbeleid en mogelijk meer algemeen het restrictieve migratiebeleid, passen hier mijns inziens wel twee sterk nuancerende opmerkingen. Vooreerst is het zo dat incidenteel ipr toch wel degelijk enigszins 'besmet' lijkt te raken met al grote gestrengheid in de controle van documenten en gegevens - zie bijvoorbeeld de recent uitgevaardigde WCA waarbij in artikel 9 lid 1 sub b een vereiste van 'behoorlijk onderzoek' werd ingevoerd: opmerkelijk is dat naast de algemene eis van behoorlijke rechtspleging waaraan de buitenlandse beslissing moet voldoen, in artikel 9 lid 1 sub b voor erkenning wordt vereist dat de beslissing na een *behoorlijk onderzoek* is genomen.¹⁶

Vervolgens, het feit dat een overheid geen legalisatievereiste stelt, valt niet noodzakelijk altijd gunstig uit voor de vreemdeling. Het is zelfs al gebeurd dat een betrokkene zelf het ontbreken van legalisatie inroept, bijvoorbeeld om 'af te raken' van een bepaalde familiale relatie, zie bijvoorbeeld de hoger aangehaalde casus voor HR 16 oktober 1998. Opmerkelijk is dat in een vakgebied als het sociaal zekerheidsrecht *wisselend* belang gehecht wordt aan legalisatie en verificatie van documenten die de familiale situatie van betrokkenen vaststellen. Gaat men er de rechtspraak op na, dan blijkt dat soms wel heel strikt wordt vastgehouden aan vereisten van legalisatie en verificatie om een akte 'betrouwbaar' te achten. Zo bijvoorbeeld wees de Sociale Verzekeringsbank reeds verzoeken om toekenning van kinderbijslag af omdat geen gelegaliseerde geboortetaken waren overgelegd.¹⁷ Zo ook wordt in het 'Ghana-besluit' vereist dat de aanvrager de omstandigheid dat hij ten tijde van de geboorte van het betreffende kind gehuwd was met de moeder aantoonde door overlegging van dubbel gelegaliseerde afschriften van de betreffende huwelijks- en geboortetaken. Maar soms ook wordt legalisatie overbodig geacht. Zo werd in een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 april 2001¹⁸ het aan betrokkene toegekende weduwepensioen ingetrokken omdat betrokkene opnieuw in het huwelijk zou zijn getreden. Het geding spitste zich toe op de vraag of dit tweede, in Egypte gesloten huwelijk een rechtsgeldig huwelijk was, dat in Nederland diende te

worden erkend ook al was het niet gelegaliseerd. De Centrale Raad had terzake om advies gevraagd aan het Internationaal Juridisch Instituut, dat had gesteld dat legalisatie géén voorwaarde is voor erkenning. De Centrale Raad beschouwde daarop het huwelijk als erkenbaar en hechtte er de overeenkomstige consequenties aan op het vlak van toekenning van wedu-wepensioen.

Bekijkt men voorgaande rechtspraak, dan ligt volgende conclusie voor de hand. Voorzover rigide toepassing van favor-gerichte ipr-regels financieel goéd uitkomt voor de overheid die sociale zekerheidsaanspraken op basis van internationale rechtsverhoudingen moet beoordelen, past men deze ipr-regels veelal ook daadwerkelijk toe en maakt men verder geen complicaties rond legalisatie. Maar, als dit ten nadele van de overheid dreigt uit te vallen, lijkt het er op dat men zoveel als mogelijk toepassing van ipr-regels poogt te vermijden en/of specifieke vereisten als legalisatie van documenten poogt toe te voegen vooraleer aanspraak kan worden gemaakt op bepaalde rechtsgevolgen. Op dit fenomeen, evenals het ruimere fenomeen van manipulatie van ipr-regels, wees ik al op in een eerdere bijdrage in dit tijdschrift.¹⁹ Eenzelfde type opmerkingen - wisselende omgang, nagenoeg systematisch in het nadeel van degenen die aanspraken voorleggen - kan worden gefomuleerd ten aanzien van inzet van het vereiste van inschrijving in de GBA, of nog, ten aanzien van invulling van ipr-regels zelf (omgang met vreemd recht, inzet van de exceptie van internationale openbare orde enzovoort).

3. 4 Naturalisatie en legalisatie: systematisch vereisen van legalisatie

In de regelgeving inzake *naturalisatie* blijkt aan het legalisatie- en verificatievereiste dan weer *systematisch* veel belang te worden toegekend en in naturalisatiekwesities speelt systematisch vereisen van legalisatie en verificatie allicht nagenoeg systematisch in het nadeel van de betrokkenen. Het belang dat gehecht wordt aan legalisatie is zelfs dermate groot dat, althans voor mensen uit landen ten aanzien waarvan de Nederlandse overheid géén categoriale erkenning van bewijsnood hanteert, praktisch iedere denkbare mogelijkheid om bij een aanvraag om naturalisatie onder het vereiste van een gelegaliseerde geboorteakte uit te komen is *afgesloten* (zie hierover Boeles, p. 196, waar hij uiteenzet hoe voor inschrijving in de GBA soms geen legalisatie is vereist, maar wél in het kader van naturalisatie). 'Daarmee is in vol bewustzijn het risico aanvaard dat de Nederlandse nationaliteit wordt onthouden aan mensen die geheel buiten hun toedoen in de onmogelijkheid verkeren hun geboortegegevens te bewijzen', aldus Boeles (p. 200).²⁰

3. 5 Perikelen inzake de rechtsgrondslag voor legalisatie

Uiteraard rijst bij dit alles de vraag naar de

rechtsgrondslag voor het vereisen van legalisatie. Ik beperk me in dit kader tot enkele opmerkingen daarover met betrekking tot het sociaal zekerheidsrecht - dat in het boek van Boeles niet aan de orde komt, althans niet vanuit deze invalshoek - en het vreemdelingenrecht - dat in Boeles' werk uitgebreid wordt ontleed. Welnu, in de uitspraak van de CRvB van 5 december 2001 (USZ 2002/53), inzake het onthouden van kinderbijslag omdat de geboortes niet waren gelegaliseerd, werd gesteld: 'Uit het bestreden besluit blijkt niet duidelijk op welke wettelijke grondslag gedaagde de weigering van kinderbijslag heeft gebaseerd. Gelet echter op hetgeen gedaagde in het bestreden besluit heeft overwogen, op het ontbreken van een verwijzing in dat besluit naar artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 17 van de AKW en op het systeem van de AKW, is de Raad van oordeel dat deze weigering aldus verstaan moet worden dat geen recht bestaat op kinderbijslag, omdat niet is komen vast te staan dat de kinderen aangehuwde kinderen van appellant zijn als bedoeld in artikel 7 van de AKW'. In het *vreemdelingenrecht* bestond een tijdlang discussie over de vraag of het legalisatievereiste als een materieel vereiste dan wel als een bewijsvereiste diende te worden beschouwd. Boeles beschrijft de ontwikkelingen hieromtrent en geeft aan hoe, om aan de divergerende rechtspraak op dat punt een eind te maken, de kwestie werd voorgelegd aan de zogenaamde Rechtseenheidskamer. In 1999 stelde deze Rechtseenheidskamer dat geen rechtsregel eraan in de weg staat het vereiste van het aantonen van de ongehuwde staat met officiële en gelegaliseerde (en in bepaalde gevallen geverifieerde) bescheiden te stellen als materiële voorwaarde voor toelating. Boeles besteedt hier terecht (p. 159 en volgende) ruim aandacht aan, want de keuze voor het beschouwen van het legalisatievereiste als een zelfstandig, materieel vereiste doet zeker vragen rijzen bij het beantwoorden van de vraag of er überhaupt wel grondslag te vinden is voor legalisatie in het vreemdelingenbesluit: hoe of wat valt dit vereiste in te passen in de bewoordingen van het vreemdelingenbesluit waar men het heeft over 'een naar ipr rechtsgeldig huwelijk'²¹, - en als het niet inpast in deze bewoordingen maar als bijkomend vereiste geldt, is daarvoor dan wel een rechtsgrondslag te vinden? Boeles' conclusie (p. 165) luidt dat de beleidsregel van Vreemdelingen-circulaire 2000, B2/12,²² indien beschouwd als extra toelatingsvereiste, geen wettelijke grondslag heeft.

In de uitspraak van de Hoge Raad van 5 september 2003 heeft de Hoge Raad het - wel te verstaan dus inzake legalisatie in de strikte zin van het woord - over artikel 986 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering, dat de rechter de mogelijkheid biedt om legalisatie van een authentiek buitenland document te eisen en in casu van toepassing is via artikel 1:26d BW, welk artikel behoort in Afdeling 11

tot de waarde die wordt gehecht aan buitenlandse vonnissen waarbij een geboortedatum wordt gewijzigd, praktijken van manipulatie aan te wijzen, zie hierover met name H.U. Jessurun D'Oliveira, 'Kromme rectificaties', *Ars Aequi* 1983, p. 663-673 (waarnaar ook wordt verwezen door Boeles). Zie *recenter* omtrent de bewijskracht van vreemde vonnissen waarbij een wijziging van geboortedatum wordt vastgesteld, de rechtspraak van het Hof van Justitie (Dafeki, naderhand ook Kocak en Ors, waarover ook meer infra onder IV) in verhouding tot CRvB 14 januari 1998 (inzake rectificatie van geboortedata door middel van een Marokkaans vonnis en het daarvan afhankelijke recht op kinderbijslag), USZ 1998/75 met kritische noot van A.P. van der Mei. Zie ook HR 13 juli 2001, *NIPR* 2002, nr. 166 p. 303, Hof Den Haag 9 januari 2002 (AE2483), Hof Den Haag 3 juli 2002 (200-H-01), Rb. Arnhem 8 april 2003 (AF7657) en Rb. Haarlem 20 november 2001 (AD7488) waarbij de controle van de gegevens waarop de buitenlandse autoriteit zich heeft gesteund wordt ingebouwd in het ipr.

17. Zie bv. CRvB 5 december 2001, USZ 2002/53 inzake het onthouden van kinderbijslag omdat de geboorteaktes niet werden gelegaliseerd
18. USZ 2001/155.
19. V. Van Den Eeckhout, 'De vermaatschappelijking van het internationaal privaatrecht. Ontwikkelingen aan het begin van de 21ste eeuw', *Migrantenrecht* 2002, nr. 6, p. 144-158. Zie ook supra, voetnoot 3.
20. Zie recent hierover ook ABRvS 5 juni 2003, *JV* 2003/329 m. nt Boeles.
21. In art. 3.14 onder a Vreemdelingenbesluit, waar voorwaarden voor gezinshereniging worden opgesomd, is sprake van de vreemdeling van achttien jaar of ouder die met de hoofdpersoon een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk of een in Nederland geregistreerd partnerschap is aangegaan. Een legalisatievereiste komt niet voor in artikelen van het vreemdelingenbesluit die gezinshereniging betreffen.
22. Luidend dat de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet wordt ingewilligd, indien de vreemdeling de daarvoor benodigde gelegaliseerde en/of geverifieerde documenten betreffende de staat van personen niet heeft overgelegd.

titel 4 van Boek 1 BW, de verklaring voor recht omtrent de rechtsgeldigheid in Nederland van een buitenlandse akte.²³

Daarbij kan nog worden aangestipt dat, reagerend op het onderdeel van het middel waarin werd betoogd dat het Hof in navolging van de Rechtbank had getoetst aan de verkeerde circulaire - het onderdeel voerde aan dat het Hof zijn oordeel in plaats van aan de Legalisatiecirculaire d.d. 12 januari 2000 aan de circulaire d.d. 24 augustus 2000 had behoren te toetsen - de Hoge Raad stelt dat dit onderdeel niet tot cassatie kan leiden, omdat het Hof zijn beslissing niet heeft gebaseerd op een toetsing aan de in het onderdeel bedoelde circulaire, doch op een eigen beoordeling van het aan hem voorgelegde bewijs, en het hof er van is uitgegaan dat dit ook voor de Rechtbank gold. Het Hof had namelijk overwogen 'anders dan de man en de vrouw in de tweede grief stellen, heeft de Rechtbank het inleidende verzoek niet opgevat als een beroep tegen een beslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand op grond van art. 1:18b BW. Het is duidelijk dat de Rechtbank haar beslissing heeft genomen in het licht van art. 1:24 BW en ook op dit artikel heeft gebaseerd, wat ook zij van de overwegingen over de ambtenaar van de burgerlijke stand'. Dit onderdeel van het middel mist volgens de Hoge Raad aldus feitelijke grondslag.

Zoals al aangegeven ging het bij de Hoge Raad, in de onderhavige specifieke casus, dan wel over legalisatie in de strikte zin van het woord - én benadrukte de Hoge Raad zelf ook inzake legalisatie het discretionaire karakter van artikel 986. Over de kwestie van ipr - ook in andere casusposities - en legalisatie in de zin van het probleemlandenbeleid is het nog wachten op een uitspraak van de Hoge Raad. Vraag is hoe de zienswijze van de Hoge Raad in zodanige uitspraak dan weer zal kunnen worden ingepast in discussies over de grondslag van legalisatie in het vreemdelingenrecht.

4 Legalisatie en andere disciplines

Zelf zoekt Boeles alleszins ook in andere disciplines dan het ipr ondersteuning voor aanvechting van het probleemlandenbeleid, zoals bijvoorbeeld het leerstuk van mensenrechten²⁴ of nog, het Europees recht. Over de betekenis van Europese regels voor het Nederlandse probleemlandenbeleid is reeds enige rechtspraak voorhanden. Volgens de rechtbank van Amsterdam, in haar uitspraak van 23 januari 2001²⁵ blijkt hoezeer Europees recht een rol kan spelen in Nederlandse procedures waarbij de ambtenaar Burgerzaken vereist dat een Ghanese echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan een gelegaliseerde en inhoudelijk geverifieerde huwelijksakte overlegde: volgens de rechtbank moest het huwelijk ook zonder dat document worden erkend en geregistreerd. Zo ook betrof het in de procedure voor de rechtbank 's-Gravenhage 2p Amsterdam 22 februari 2000²⁶ een

in Nigeria gesloten huwelijk tussen een Nigeriaanse vrouw en haar in Nederland werkzame Britse echtgenoot. Met verwijzing naar het beginsel van vrij verkeer van personen wordt in deze uitspraak het stellen van een legalisatievereiste wel, maar het stellen van een verificatievereiste niet aanvaardbaar geacht in het licht van het door gemeenschapsrecht gegarandeerde vrije verkeer van personen als het gaat om registratie in de bevolkingsboekhouding. 'Legalisatie' zou zodoende nog wél de toets van het Europees recht kunnen doorstaan, verificatie niet.

Koppelt men de problematiek aan het intracommunautaire vrij verkeer van personen, dan is wellicht winst te halen voor belangenbehartigers van vreemdelingen, zij het mogelijk niet ongelimiteerd: mogelijk liggen ook beperkingen op de loer, precies gezien het dan lijkt te moeten gaan om intracommunautair personenverkeer. Welnu, opmerkelijk in deze context zijn de afleidingen die Boeles maakt uit de uitspraken Dafeki en Kocak en Ors van het Hof van Justitie, en wel in die zin dat de europeesrechtelijke principes ook in de verhoudingen tot niet-europese landen zouden kunnen gelden. De manier waarop in die uitspraken een regime wordt uitgebouwd dat beoogt niet-discriminatorisch te werken, beschouwt Boeles overigens als onderdeel van wat hijzelf als een goede alternatieve oplossing van het probleemlandenbeleid naar voren schuift. Volgens Boeles (p. 218) is immers precies door de Duitse wetgever (zie de zaak Kocak en Ors) de juiste weg gewezen, door de wijze waarop deze wetgever het probleem heeft aangepakt van grootscheepse wijzigingen van geboortedata om vervroegd voor een pensioen in aanmerking te komen. Die regeling komt erop neer, dat de eerste opgave van een geboortedatum bepalend is voor het recht op ouderdomspensioen. Van die geboortedatum kan uitsluitend worden afgeweken als het bevoegde orgaan vaststelt dat er sprake is van een schrijffout of als een andere geboortedatum blijkt uit een document waarvan het origineel is afgegeven voordat de eerste opgave van een geboortedatum bij het socialezekerheidsorgaan plaatsvond - een regeling die volgens het Hof van Justitie (Kocak en Ors) niet discriminerend was. Boeles beschouwt dit systeem als model voor een wettelijk stelsel dat ook hij bepleit, waarin iemand wordt gehouden aan de gegevens zoals die omtrent hem of haar zijn geregistreerd. 'In het door mij bepleite systeem wordt de volle mogelijkheid geboden bij de beslissing tot registratie alle beschikbare informatie in de beschouwing te betrekken. Echte en bevoegd afgegeven akten worden dan altijd gelegaliseerd, al dan niet vergezeld van de mededeling dat er een verificatierapport met betrekking tot de in die akte vermelde gegevens bestaat', aldus Boeles. Met het citeren van dit laatste zinsonderdeel is tegelijk ook al een ander onderdeel van de door Boeles bepleite oplossing aangegeven: Boeles pleit er immers

23. Overwogen wordt 'Bij de beoordeling van het tegen 's Hof's arrest gerichte cassatiemiddel moet het volgende worden vooropgesteld. De rechter dient bij de beoordeling van een verzoek als bedoeld in art. 1:24 BW tot, zoals in het onderhavige geval, verbetering van een in een register van de burgerlijke stand voorkomende akte volledig te toetsen of de akte in de door de verzoeker gewenste vorm in die registers behoort te worden opgenomen (...). In een geval als het onderhavige, waarin het gaat om de vraag of in de geboorteakte van een in Nederland geboren kind moet worden vermeld dat de man als gevolg van een in het buitenland gesloten huwelijk de vader van het kind is, en het verzoek derhalve een vaststelling vergt die grote verwantschap vertoont met een beslissing als bedoeld in art. 1:26 BW, moet art. 1:26d BW van overeenkomstige toepassing worden geacht en kan de rechter derhalve met overeenkomstige toepassing van art. 986 lid 3 Rv. Legalisatie van de overgelegde huwelijksverklaring verlangen.' Zie over dit punt ook de commentaar van Sylvia Wortmann bij de uitspraak van de Hoge Raad.

24. Omtrent artikel 8 EVRM merkt Boeles (p. 154) onder meer op 'dat van een beleid als het probleemlandenbeleid niet kan worden volgehouden dat het - objectief gezien - erop gericht het bestaan van gezinsleven vast te stellen. 'Het is erop gericht aan het bestaan van gezinsleven te twijfelen, zelfs als dit gezinsleven wordt aangetoond met een akte die naar Nederlands IPR als bewijs van een personenrechtelijk rechtsfeit moet worden beschouwd. Een dergelijk beleid kan, als dat voortgezette scheiding tot gevolg heeft, wel degelijk een inmenging in het recht op eerbiediging van het in twijfel getrokken gezinsleven opleveren, zeker als de twijfel niet rust op in elk individueel geval vastgestelde objectieve gronden doch op generiek beleid.'

25. JV 2001/190, m. nt. de Groot.

26. JV 2000/105.

voor tevens als uitgangspunt te nemen dat verificatieonderzoeken enkel en alleen nog de status van ambtsberichten zouden kunnen hebben. Alleen zo zou men zich bij legaliseren van documenten volgens Boeles weer tot de eigenlijke taak kunnen beperken.

Dat men terugmoet naar legalisatie in de eigenlijke zin van het woord, lijkt mij min of meer de slagzin waarmee Boeles' boek kan worden samengevat. Een tijdje geleden zag ik dit ook bevestigd in het TV-programma 'Het andere oog', waarin het boek van Boeles werd voorgesteld: Boeles meldde daarin dat het er eigenlijk op neerkwam dat men eenvoudigweg terug moest naar legalisatie in de ware zin van het woord, en dat dan alle problemen inzake Europees recht, rassendiscriminatie enzovoort direct van de baan zouden zijn.²⁷ In zijn boek komt ook duidelijk de betrachting naar voren 'legalisatie' terug te brengen tot legalisatie in de ware betekenis van het woord - zoals door hemzelf aan het begin van het boek gedefinieerd. Wel stelt Boeles voor deze terugkeer naar legalisatie als het ware 'in te kaderen': hij laat zijn pleidooi vergezeld gaan van een aantal voorstellen zoals het zonet vermelde gebruik van verificatierapporten als ambtsberichten. Dit alles zou dan resulteren in een systeem dat de overheid zou moeten overtuigen mee te gaan in Boeles' visie. Een eenvoudig pleidooi terug te keren naar legalisatie zonder meer zou allicht al direct afgeschoten worden als al te idealistisch en irreëel.

5 Vijf probleemlanden, of Nederland probleemland ?

Opmerkelijk is dat Boeles in het uitwerken van een alternatief voorstel tot beleid meeredeneert vanuit de vermeende doelstellingen van het beleid - vooral: fraudebestrijding - en precies vanuit die naar voren geschoven beleidsdoelstellingen oplossingen poogt te formuleren. Het gebruik van verificatierapporten met de waarde van ambtsberichten en de techniek van eerste melding zouden met name precies gericht zijn op fraudebestrijding, maar dan wel 'fraude ten aanzien van': Boeles benadrukt dat fraude alleen zou kunnen worden geconstateerd *in relatie tot het doel* waarvoor een gelegaliseerde akte wordt gebruikt - voor de vraag of een stuk kan worden gelegaliseerd zou het doel waarvoor het stuk wordt gebruikt dan weer irrelevant zijn.

Zeer terecht benadrukt Boeles meermaals (bv. p. 216) dat als het gaat om fraude, in de huidige situatie veelal onjuist en te weinig geargumenteed wordt.²⁸ Die stugge houding waarbij op een heel algemene en niet-geconcretiseerde manier gesteld wordt dat mensen langsheen een welbepaalde regeling al te gemakkelijk zouden kunnen 'frauderen', waarna een systeem wordt uitgedokterd waarbij mensen in een pat-situatie terechtkomen, viel de voorbije jaren overigens wel vaker te bespeuren, ook in ande-

re rechtsgebieden die vreemdelingen betroffen - zo bijvoorbeeld in de handelwijze van de Sociale Verzekeringsbank in de omgang met Ghane-se erkenningen.²⁹

Tevens benadrukt Boeles (p. 211) dat het er in veel gevallen overigens niet blijkt om te gaan dat men geconfronteerd wordt met 'valsheid' als wel met 'inhoudelijke onjuistheden'. Dit kadert trouwens in één van de 'fundamentele bezwaren tegen de vorm die het probleemlandenbeleid heeft' die Boeles op p. 215 formuleert: onder punt 5 stelt hij dat de aangevoerde rechtvaardiging van het beleid berust op een beroep op waarden en begrippen die ten onrechte worden ingeroepen of verkeerd worden verstaan, waarna hij als eerste punt aanhaalt: 'Het gaat zogenaamd om fraudebestrijding, maar er wordt zelden een - op het behalen van een onrechtmatig voordeel gerichte - fraude aangetoond, wel slordigheid en gerommel bij de registratie van gegevens omtrent de burgerlijke staat'. Verder schrijft hij daarbij: 'De constante begripsverwarring die bij het probleemlandenbeleid wordt aangetroffen, hindert mij daarom zo geducht, omdat iedere communicatie over de redelijkheid van de opvattingen van de Minister van Buitenlandse zaken en de Afdeling daarop strandt.'

Zo stelt Boeles al bij al de rechtvaardiging zelf van het probleemlandenbeleid aan de orde, én doet hij tegelijk constructieve voorstellen die aansluiten bij de rechtvaardiging die totnogtoe door de overheid naar voren werd geschoven. Hij toont aan dat de manier waarop men de vermeende doelstellingen poogt te bereiken niet de correcte manier is: weigering van legalisatie van echte en door een bevoegd gezag opgestelde akten is een onjuist en te weinig precies middel om fraude te bestrijden, zo toont Boeles aan.

Dergelijke analyse noopt een overheid tot wederwoord. Wil men als overheid niet ingaan op dit type analyse, kritiek en voorstellen, dan laadt men het vermoeden op zich dat het uiteindelijk niet gaat om fraudebestrijding: dan wekt men de schijn dat men eigenlijk zelfs niet geïnteresseerd is in fraudebestrijding, maar eenvoudigweg een stok zoekt om mensen uit te sluiten. Wil de overheid zover gaan, zo rijst de vraag?

In deze barre tijden kan men wel heel cynisch worden. Bekijkt men hoe het debat inzake, bijvoorbeeld, gezinsvorming is gelopen, dan zou men als toeschouwer naar de toekomst toe uiteindelijk van niets meer versteld staan, nu beleidsmakers voor niets meer lijken terug te deinzen: uiteindelijk is men in dit debat over gezinsvorming en gezinshereniging toch maar heel 'open' overgegaan tot erkenning dat het er de overheid grotendeels om gaat mensen buiten te houden, onverschillig of fraude voorhanden is; kritiek als zou een en ander niet te rij-

27. Zie bv. ook p. 215-216: 'Als de Minister zich weer tot zijn eigenlijke taak beperkt zullen (zo goed als) alle problemen rond de toepassing van het wettelijke, verdragsrechtelijke en ongeschreven conflictenrecht, het recht omtrent vrij personenverkeer, de inbreuken op de procesgelijkheid van partijen, het recht op eerbiediging van privéleven en gezinsleven, het recht om als persoon voor de wet te worden erkend en het recht om niet te worden gediscrimineerd, op slag tot het verleden kunnen behoren'.

28. Tekenend is volgende passage, waarbij Boeles stelt dat verificatierapporten wél kunnen worden opgemaakt om de kennis over de achtergronden van een document te vergroten, maar de beoordeling van de betekenis van het verificatierapport thuis hoort bij de instantie van wie door de betrokken vreemdeling een prestatie wordt gevraagd, waarna Boeles dit als volgt illustreert: 'De beoordeling van de vraag of een gevonden verschil in geboortedata, afstammingsgegevens of huwelijkse staat een vermoeden van fraude rechtvaardigt, kan per geval en per context verschillen ... De vraag of iemand 65 jaar is doet terzake voor de pensioenaanspraak, maar niet voor de geldigheid van zijn of haar huwelijk. De vraag of iemand 12 jaar is doet terzake voor de erkenning van zijn hof haar huwelijk en de mogelijke aanspraken op verblijf voor gezinshereniging, maar is te ver verwijderd van de beoordeling van de pensioengerechtigde leeftijd om in dat opzicht als relevant te kunnen worden aangemerkt. In het kader van kinderbijslag of verblijf voor gezinshereniging is afstamming relevant, maar niet voor een pensioenaanspraak'.

29. Zie hierover ook kort V. Van Den Eeckhout, 'Communitarization of International Family Law as seen from a Dutch perspective: what is new? - A prospective analysis', in A. Nuyts (red.), *Transnational civil litigation in the European judicial area and in relations with third States*, Brussel: Bruylant 2004, te verschijnen. Zie hierover ook al supra, de verwijzingen in voetnoot 3 en 16.

men zijn met juridische verplichtingen, daarin begrepen verdragsrechtelijke verplichtingen, blijkt geen grote indruk te maken op de beleidsmakers. Blijken juridische regels in de weg te zetten, dan is men bereid die regels aan te passen zodat het politiek gewenste wél mogelijk wordt. Geen regel lijkt nog heilig. In naam van de zogenaamde doelstelling die 'integratie' heet, mét alle daarmee gepaard gaande aannames, uitgangspunten, ideologieën en mythen wordt als een bulldozer opgetreden en alles opzijgeschoven wat maar in de weg staat. Nog steeds worden pogingen gedaan een en ander voor te stellen als humanitair geïnspireerd, maar ook dat laagje vernis bladert langzaam meer en meer af. Waar ik in het begin van deze recensie nog stelde dat voor overreding van beleid een degelijke wetenschappelijke analyse, gepaard met een spiegeling van het beleid aan de door haarzelf naar voren geschoven legitimaties, nodig is, is het eigenlijk in die zin nog maar de vraag of zelfs dit type kritiek in deze tijden nog (voldoende) kans maakt gehoord te worden.

Boeles zelf lijkt in de legalisatieproblematiek nog wel het geloof in de goede wil van eenieder - althans beleidsuitvoerders - te behouden. Op p. 212 stelt Boeles dat hij er zonder meer van uit gaat dat de individuele ambtenaren die het problemlandenbeleid uitvoeren en de individuele rechters die het sanctioneren, geenszins op rassendiscriminatie uit zijn - maar het wel belangrijk is dat zij zich realiseren dat het effect van een beleid - hoezeer ook onbedoeld - onder de omschrijving van rassendiscriminatie kan vallen. Wel dan, wat er ook zij van de bedoelingen en intenties van menig beleidsuitvoerder en beleidsmaker: wie na publicatie van het boek van Boeles niet het verwijt wil krijgen te handelen op een manier die rassendiscrimina-

tie in de hand werkt, móet ingaan op de kritiek van Boeles. Zoals gezegd: Boeles' werk daagt uit de kritiek te weerleggen. Houdt men de situatie zoals heden ten dage, dan zullen verhalen als dat van Mawuna Kudadzi blijven opduiken. Dan ook kan men spreken van 'gezichtsbedrog' als het gaat om aanspraken van vreemdelingen: zij lijken dan wel recht te hebben op erkenning van hun huwelijk, echtscheiding enzovoort, maar de facto wordt hen die aanspraak op een slinkse manier weer ontzegd. Wil men deze dubbele houding blijven aanhouden en optische effecten creëren waarbij het lijkt alsof vreemdelingen aanspraken hebben maar deze niet of nauwelijks ten gelde kunnen maken? Wil men misschien nog veel openlijker discriminatoir optreden, en bijvoorbeeld - zoals een ipr-collega onlangs opperde - een bepaling opnemen in de WCH dat huwelijken uit bepaalde landen sowieso niet erkend worden? Of wil men een redelijke oplossing, waarbij fundamentele rechtsregels worden gerespecteerd, bijvoorbeeld in de zin die Boeles voorstelt?

Zelf ving ik de voorbijgane tijd van verschillende zijden signalen en geruchten op dat men het Nederlandse problemlandenbeleid, vooral onder Europese impulsen, aan het herbekijken is, en wel in de zin dat een en ander in meer soepele zin zou kunnen evolueren. Ik hoop van harte dat deze signalen op waarheid berusten. Maar wat hier ook van zij, en hoe ook een toekomstig legalisatiebeleid er uit zal zien, het werk van Boeles kan bij het zich bevragen over een gepaste regeling niet genegeerd worden, zoveel is zeker. Het lijkt mij dat een land dat zichzelf, nog steeds, een 'democratische rechtsstaat' wil noemen, dat toch minstens wel verschuldigd is aan de auteur van dit boek en de mensen zelf over wie het boek gaat - zoals Mawuna Kudadzi. |

Oproep toezenden referentprocedure zaken

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 januari jl. over de referentprocedure bij mvv aanvragen heeft tot niet geringe opschudding geleid. In veel gevallen is het gevolg van de nieuwe stand van zaken dat aanvragen opnieuw vanaf het begin moeten worden doorlopen. In een aantal gevallen leidt dit tot problemen omdat niet langer

aan bepaalde toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. De sectie Juridische Zaken van FORUM roept - mede met het oog op de voorbereiding van de aanstaande WRV bijeenkomst op 9 juni as. - op om in dit verband in het oog springende zaken onder de aandacht te brengen.

Tel.: 030 - 2974 390/207