

Rapport

Afgifte noodpaspoort voor Indonesië

Klacht

Medewerkers van het consulaat-generaal in Düsseldorf hebben onjuiste informatie aan verzoeker verstrekt over het reizen naar Indonesië met een noodpaspoort waardoor verzoeker zijn vakantiereis niet heeft kunnen maken en hij onnodige kosten heeft gemaakt.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de minister van Buitenlandse Zaken te Den Haag gegrond.

Datum: 21 juli 2016

Rapportnummer: 2016/069

AANLEIDING

Verzoeker zou op 30 augustus 2014 op vakantie gaan naar Indonesië en met Singapore Airlines vertrekken vanaf de luchthaven van Frankfurt in Duitsland. Op 25 augustus 2014 constateert hij echter dat zijn Nederlandse paspoort niet lang genoeg geldig is om die vakantie te maken. Het paspoort moet namelijk bij aankomst in Indonesië nog zes maanden geldig zijn. Daarom belt verzoeker op 26 augustus 2014 met het Nederlandse consulaat in Düsseldorf met de vraag of hij een noodpaspoort zou kunnen aanvragen. De medewerkster van het consulaat controleert of een noodpaspoort door Indonesië geaccepteerd wordt. Omdat dat het geval is volgens de medewerkster, wordt er een afspraak gemaakt op 27 augustus 2014. Op die dag komt verzoeker naar het consulaat en dient daar de aanvraag in. Een andere medewerkster kijkt nog een keer na of Indonesië noodpaspoorten accepteert en overlegt ook nog met een collega voordat zij het paspoort daadwerkelijk afgeeft. Verzoeker heeft er vertrouwen in dat het allemaal goed zit en drie dagen later op 30 augustus 2014 gaat hij met een gerust hart op reis. Tot zijn grote schrik wordt hem echter de toegang tot het vliegtuig geweigerd door Singapore Airlines omdat een noodpaspoort door Indonesië niet zou worden geaccepteerd. Verzoeker keert volledig onthutst terug naar huis. Omdat hij wil weten wat er is misgegaan belt hij met het Bureau Nooddocumenten op Schiphol. Een medewerker van de Koninklijke Marechaussee laat weten dat Indonesië geen nooddocumenten voor vakantie accepteert en dat door de Marechaussee geen noodpaspoorten voor dit doel verstrekt worden. Er wordt op de spoedprocedure voor het verkrijgen van een gewoon paspoort bij de gemeente gewezen. Verzoeker neemt later ook nog contact op met de Indonesische ambassade in Den Haag waar hij dezelfde vraag stelt. Ook daar krijgt hij het antwoord dat Indonesië geen nooddocumenten voor vakantie reizen accepteert.

KLACHTBEHANDELING MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Verzoeker schakelt vervolgens een advocaat in die een brief naar het consulaat stuurt, waarbij hij het consulaat aansprakelijk stelt en om een schadevergoeding verzoekt. In reactie hierop laat het consulaat per brief van 10 december 2014 weten dat zij de claim ongegrond acht. Het consulaat stelt dat zowel Indonesië als Singapore op de geraadpleegde lijsten stonden van landen die een Nederlands noodpaspoort accepteren die de medewerkers van het consulaat hebben geraadpleegd. Daarnaast is bij de uitreiking van het noodpaspoort aan verzoeker ook verteld dat hij zelf verantwoordelijk is om met dat noodpaspoort te reizen. Het consulaat is ook van mening dat een Nederlands staatsburger van tevoren moet informeren over de vereisten waaraan zijn reisdocumenten moeten voldoen. In die brief stelt het consulaat ten slotte dat zij geen oordeel kan geven over de beslissing van Singapore Airlines om verzoeker te weigeren op de vlucht en het verzoek om schadevergoeding wordt afgewezen.

Verzoeker neemt hier geen genoegen mee en per brief van 16 maart 2015 dient hij een klacht in bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij schrijft daarin dat hij het

vertrouwen had dat de medewerkster van het consulaat gecontroleerd had of een noodpaspoort door Indonesië en Singapore geaccepteerd zou worden.

Hij is van mening dat, aangezien het consulaat tot twee keer toe had aangegeven dat Indonesië een noodpaspoort accepteerde, zijn controlerende rol daarmee is overgenomen door het consulaat. Hij stelt daarnaast dat hij mag verwachten dat een Nederlands staatsburger correct en volledig door een Nederlands consulaat wordt geïnformeerd.

Omdat verzoekers claim van 1 december 2014 werd afgehandeld door het consulaat, wordt de klacht van 16 maart 2015 in behandeling genomen door de Regionale Service Organisatie West-Europa (RSO-WEU) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In haar reactie van 12 juni 2015 bevestigt de RSO wat al eerder door het consulaat aan verzoeker is geschreven. De RSO voegt daar nog aan toe dat controle over de geldigheid van een noodpaspoort plaatsvindt aan de hand van een lijst voor intern gebruik en aan de Travel Information Manual (TIM). De RSO stelt dat deze lijst een maandelijkse uitgave van de International Air Transport Association (IATA) is en bekendstaat als zeer betrouwbaar. Op beide lijsten staan zowel Indonesië als Singapore vermeld als landen die een noodpaspoort accepteren en daarom wordt verzoekers klacht weer ongegrond geacht.

KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN

Verzoeker kan het hier niet bij laten zitten en hij dient dan een klacht in bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman vindt het verhaal van verzoeker een reden om een onderzoek te openen. De klacht voor het onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat medewerkers van het consulaat-generaal in Düsseldorf aan hem onjuiste informatie hebben verstrekt over het reizen naar Indonesië met een noodpaspoort waardoor verzoeker zijn vakantiereis niet heeft kunnen maken en hij onnodige kosten heeft gemaakt.

De Nationale ombudsman legt de klacht vervolgens voor aan de minister van Buitenlandse Zaken en vraagt of hij op de klacht wil reageren. Daarnaast worden er ook specifieke vragen gesteld.

REACTIE VAN DE MINISTER

Per brief van 6 juni 2016 reageert de minister van Buitenlandse Zaken op de brief van de Nationale ombudsman en de daarin specifiek gestelde vragen.

De minister laat allereerst weten dat hij een onderzoek naar de klacht van verzoeker heeft ingesteld. De minister schrijft verder in zijn brief dat toen verzoeker over het noodpaspoort belde met het consulaat in Düsseldorf, zijn medewerkers zoals gebruikelijk de lijsten controleerden waarin de informatie staat met betrekking tot de acceptatie van

nooddocumenten. Zij raadpleegden daarbij de interne lijst die is opgenomen in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) en de Travel Information Manual (TIM). In het HBBZ staat Indonesië (en ook Singapore) vermeld op de lijst Acceptatie Nederlandse nooddocumenten door buitenlandse mogendheden van juni 2014 die geldig was in augustus 2014. Om te achterhalen welke informatie in augustus 2014 was opgenomen in de TIM, heeft de minister IATA gevraagd om een kopie van die betreffende uitgave. Daarin staat bij zowel Indonesië als bij Singapore dat een noodpaspoort wordt geaccepteerd. Op basis van deze bronnen concludeerden de medewerkers terecht dat een noodpaspoort kon worden afgegeven aan verzoeker volgens de minister.

Tijdens zijn onderzoek bleef de minister zich echter afvragen waarom verzoeker toch niet op de vlucht van Singapore Airlines werd toegelaten. Er zou gesteld kunnen worden dat dat een beslissing is geweest van die luchtvaartmaatschappijen, maar niet van de Indonesische autoriteiten en dat daarmee de klacht ongegrond is. Verzoeker had echter aan de Nationale ombudsman laten weten dat Singapore Airlines had gezegd dat Indonesië het noodpaspoort niet accepteert. Hij had later ook de Indonesische ambassade gebeld en die had dat bevestigd. Volgens de minister is dat niet terecht en vermoedt hij dat verzoeker niet is toegelaten tot de vlucht naar Indonesië omdat zijn noodpaspoort niet voorzien was van een visum dat was afgegeven door de Indonesische ambassade. Dit vermoeden wordt bevestigd door de lijst in het HBBZ van juni 2014 en ook de Tim. In beide lijsten staat dat zowel Indonesië als Singapore noodpaspoorten accepteren, maar daar staat ook aanvullende informatie bij.

In de betreffende HBBZ-lijst staat tussen haakjes bij Indonesië onder andere: 'inreis met visum'.

In de TIM staat de volgende informatie:

Indonesia

2. Visa: Visa required

Visa Exemptions onder 2. A max. stay of 30 days (not applicable to holders of Emergency and Temporary passports);

De minister verwijst verder naar het reisadvies dat in augustus 2014 gepubliceerd stond op de website van het ministerie. Daarin stond onder andere het volgende vermeld: Augustus 2014:

Komt u Indonesië binnen met een (roze) noodpaspoort? Dan moet u bij binnenkomst een visum hebben dat is afgegeven door een ambassade van Indonesië.

Op basis van deze informatie acht de minister de klacht van verzoeker gegrond en gaat hij over tot het vergoeden van de geleden schade. De minister is van mening dat alhoewel zijn medewerkers te Düsseldorf een geldig reisdocument uitreikten aan verzoeker, zij achteraf tekort zijn geschoten in de volledigheid van hun informatieverstrekking. Het consulaat had bij de afgifte van het noodpaspoort verzoeker moeten doorverwijzen naar de Indonesische autoriteiten om na te vragen aan welke

voorwaarden dat paspoort voor binnenkomst moest voldoen. Doordat het consulaat dit heeft nagelaten, is volgens de minister bij verzoeker ten onrechte de verwachting gewekt dat hij zonder verdere voorwaarden met zijn noodpaspoort naar Indonesië kon reizen.

BEOORDELING

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Dit betekent onder meer dat als een burger zich tot een Nederlands consulaat wendt voor een noodpaspoort, hij ook alle benodigde informatie over het reizen met dat noodpaspoort behoort te verkrijgen.

Verzoeker wendde zich met zijn vraag of hij met een Nederlands noodpaspoort naar Indonesië kon reizen tot het consulaat in Düsseldorf. Hij kreeg allereerst telefonisch van een medewerker te horen dat het mogelijk was om met een noodpaspoort naar Indonesië te reizen. Verzoeker kreeg hetzelfde te horen van een andere medewerker toen hij het noodpaspoort kwam aanvragen en deze medewerker had de informatie gecontroleerd en ook nog navraag gedaan bij een collega. Hiermee mocht verzoeker erop vertrouwen dat deze informatie juist was en dat hij met het noodpaspoort zonder andere vereisten tot Indonesië toegelaten zou worden.

Weliswaar stond er in de door de medewerkers geraadpleegde lijsten dat Indonesië Nederlandse noodpaspoorten accepteert, tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman kwam echter aan het licht dat de medewerkers niet de aanvullingen en de uitzonderingen uit de betreffende lijsten geraadpleegd hebben. Daarin stond namelijk vermeld dat Indonesië toegang met een noodpaspoort enkel in combinatie met een geldig visum verleent. Dat is een belangrijk detail dat niet achterwege gelaten had kunnen worden. De minister komt daarom tot de conclusie dat de informatie die de medewerkers aan verzoeker hebben verstrekt niet volledig was en dat zij tekort schoten in hun informatievoorziening. De Nationale ombudsman volgt deze conclusie van de minister.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk is en ziet hierin aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken te Den Haag is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

INSTEMMING

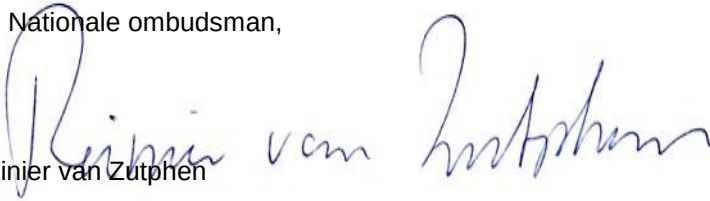
Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de minister van Buitenlandse Zaken laten weten dat hij de klacht van verzoeker alsnog gegrond acht en dat hij de

gemaakte kosten van verzoeker zal vergoeden. De Nationale ombudsman heeft hier met instemming kennis van genomen.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om medewerkers op consulaten en ambassades in het buitenland te instrueren om altijd ook de aanvullingen en uitzonderingen in de betreffende lijsten voor noodpaspoorten te raadplegen alvorens zij tot afgifte van een noodpaspoort gaan.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Reinier van Zutphen', written over a printed name.

Reinier van Zutphen