

Rapport

Nooit Nederlander geweest...?

Een onderzoek naar een klacht over de Nederlandse ambassade te Praag, de Regionale Service Organisatie West-Europa en het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht gegrond.

Datum: 31 oktober 2017

Rapportnummer: 2017/118

WAT GING ER AAN DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN VOORAF?¹

Hugo² van dertien heeft al zijn hele leven een Nederlands paspoort. Hij woont samen met zijn Tsjechische moeder in Tsjechië. Met zijn Nederlandse vader heeft hij goed contact. Omdat zij samen op reis willen gaan, nemen zij contact op met de Nederlandse ambassade met het voornemen een nieuw paspoort voor Hugo aan te vragen. Dan gaan bij de ambassade ineens de alarmbellen rinkelen. Is de jongen wel Nederlander?

Hugo's vader heeft hem naar Tsjechisch recht erkend. Omdat Hugo's vader op dat moment getrouwd was met een andere vrouw dan Hugo's moeder, kon die erkenning naar Nederlands recht niet zomaar worden overgenomen. Erkenning naar Nederlands recht kon alleen via de rechtbank gebeuren. Het lijkt erop dat de Nederlandse ambassade dat over het hoofd heeft gezien en de Tsjechische erkenning na Hugo's geboorte ten onrechte heeft overgenomen.

De ambassade deelt de twijfels die over het Nederlanderschap van Hugo bestaan niet met hem en zijn ouders. In plaats daarvan krijgt Hugo ongeveer een half jaar later, nadat hij daadwerkelijk een nieuw paspoort heeft aangevraagd, een brief. Daarin staat dat hij geen Nederlander is en dat ook nooit is geweest. Dat hij drie keer een Nederlands paspoort heeft gekregen, was een fout. Hij moet zijn laatste paspoort binnen veertien dagen inleveren. Doet hij dat niet, dan wordt hij opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen.

Hugo en zijn vader schrikken enorm. Het bericht komt voor hen als een donderslag bij heldere hemel. Hugo's vader dient een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij klaagt over het gebrek aan communicatie en het onpersoonlijke handelen. Het is net of de overheid er niet bij stilstaat dat het hier gaat om een kind van vlees en bloed.

Het Ministerie reageert schriftelijk op de klacht, zonder dat persoonlijk contact met Hugo of zijn vader wordt opgenomen. Het Ministerie biedt excuses aan voor het feit dat drie keer ten onrechte een Nederlands paspoort is verstrekt. De ambassade had bij Hugo's eerste paspoortaanvraag de gezinssituatie moeten controleren in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA). Indien de ambassade dit had gedaan, was op dat moment naar voren gekomen dat Hugo's vader ten tijde van de Tsjechische erkenning getrouwd was met een andere vrouw dan Hugo's moeder, en de erkenning dus niet naar Nederlands recht kon worden overgenomen. De ambassade heeft de GBA niet geraadpleegd bij de eerste paspoortaanvraag, en ook bij de verlengingen in 2007 en 2011 is een en ander niet opgemerkt. Het Ministerie acht de klacht in zoverre gegrond. Dat vormt volgens het Ministerie echter geen aanleiding tot een actie of maatregel richting Hugo of zijn vader. Dat Hugo's vader juridische procedures volgt om hem alsnog te erkennen en zijn Nederlanderschap te laten vaststellen, is volgens het Ministerie een eigen keuze.

¹ Zie voor een uitgebreide weergave van hetgeen aan de klacht bij de Nationale ombudsman voorafging de bijlage, waarin het verslag van bevindingen is opgenomen.

² Gefingeerde naam.

Het Ministerie vindt het wel vervelend dat Hugo zo geschrokken is van de brief. Dat was niet de bedoeling. De waarschuwing over opname in het Register Paspoortsignaleringen was een standaardformulering. De ambassade kon Hugo en zijn vader (hierna: verzoeker) bovendien niet eerder informeren over hun twijfels, omdat er toen nog geen paspoortaanvraag was gedaan.

WAT IS DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

1. Verzoeker klaagt erover dat de Nederlandse ambassade in Praag bij hem en zijn minderjarige zoon Hugo de indruk heeft gewekt dat Hugo de Nederlandse nationaliteit had, door hem in 2002, 2007 en 2011 een Nederlands paspoort te verstrekken.
2. Daarnaast klaagt verzoeker over de wijze waarop de Nederlandse ambassade, de Regionale Service Organisatie West-Europa en het Ministerie van Buitenlandse Zaken met hem hebben gecommuniceerd vanaf het moment dat duidelijk werd dat twijfel bestond over het Nederlanderschap van Hugo.
3. In het verlengde daarvan klaagt verzoeker, mede namens Hugo, erover dat het paspoort van de jongen opeens en per ommegaande diende te worden ingeleverd, zonder dat hierbij conform het Verdrag inzake de rechten van het Kind een duidelijke afweging is gemaakt van de belangen van Hugo en de gevolgen van die beslissing voor hem.
4. Ten slotte klaagt verzoeker over de manier waarop het Ministerie van Buitenlandse zaken zijn klacht hierover heeft behandeld.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Klachtonderdeel 1: verstrekken Nederlandse paspoorten

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie deze klacht gegrond acht. Het Ministerie onderkent dat bij de paspoortafgiften in 2002, 2007 en 2011 fouten zijn gemaakt en heeft hiervoor excuses aangeboden.

De Nationale ombudsman toetst dit klachtonderdeel aan het behoorlijkheidsvereiste van een coulante opstelling. Dit houdt in dat de overheid zich coulant opstelt als zij fouten heeft gemaakt. De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

In deze zaak heeft het Ministerie enerzijds toegegeven fouten te hebben gemaakt en excuses aangeboden. Anderzijds heeft het Ministerie geen stappen ondernomen om de *gevolgen* van die fouten te herstellen. Het Ministerie neemt afstand van deze gevolgen, door zich op het standpunt te stellen dat het aan verzoeker zelf is om te bepalen of hij een juridische procedure begint om het Nederlanderschap van Hugo vast te stellen. Dat terwijl verzoeker nooit voor die keuze zou hebben gestaan indien de ambassade bij de eerste paspoortvraag de GBA zou hebben gecontroleerd en al op dat moment tot de conclusie zou zijn gekomen dat erkenning alleen via de rechtbank kon plaatsvinden.

Verzoeker zou dan immers geen procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap van Hugo, als bedoeld in artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap, hebben moeten volgen.

De Nationale ombudsman vindt dat het Ministerie niet heeft voldaan aan hetgeen een burger van een goed excuus mag verwachten.³ Het Ministerie heeft onvoldoende stappen ondernomen om de gevolgen van de gemaakte fouten te herstellen. Het had allereerst in kaart moeten brengen waar deze gevolgen voor Hugo en verzoeker uit bestonden, zowel materieel als emotioneel. Vervolgens had in overleg met Hugo en verzoeker gekeken moeten worden hoe die gevolgen op een coulante maar reële manier zouden kunnen worden hersteld.

Klachtonderdeel 2 tot en met 4: communicatie

Deze klachtonderdelen komen in de kern allemaal neer op klachten over communicatie. De Nationale ombudsman toetst de gedragingen die in deze klachtonderdelen worden genoemd aan de behoorlijkheidsvereisten van goede informatieverstrekking en luisteren naar de burger.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven. De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid neemt de burger serieus en is daadwerkelijk geïnteresseerd in wat hij belangrijk vindt.

Klachtonderdeel 2: communicatie na twijfel over het Nederlanderschap

Verzoeker had vanaf maart 2015 contact met de ambassade over het verlengen van Hugo's paspoort. Vanaf die periode ontstaan bij de ambassade en de Regionale Service Organisatie West Europa (hierna: RSO-WEU) twijfels over het Nederlanderschap van Hugo. Volgens het Ministerie konden die twijfels op dat moment niet met verzoeker en Hugo worden gedeeld, omdat geen paspoortaanvraag was gedaan.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid burgers proactief informeert. De ambassade en verzoeker hadden in maart 2015 met elkaar gesproken over het feit dat de erkenning van Hugo via de rechtbank had gemoeten, en verzoeker daarom alsnog bezig was met een procedure bij de rechtbank. Niet valt in te zien waarom de ambassade verzoeker niet had kunnen wijzen op het feit dat de problemen met de erkenning mogelijk nationaliteitsrechtelijke gevolgen zouden hebben. Wat daar ook van zij, ook nádat in september 2015 een paspoortaanvraag was gedaan, zijn verzoeker en Hugo niet geïnformeerd over de twijfels over het Nederlanderschap van Hugo. Het is hierdoor dat de boodschap in de brief van 20 november 2015 als een donderslag bij heldere hemel kwam.

³ Zie 'Excuskaart: In vijf stappen naar een goed excuus van de overheid', via www.nationaleombudsman.nl.

In reactie op deze klacht over de communicatie ging het Ministerie uit zichzelf uitsluitend in op het adres waar de brief naartoe was gestuurd. De Nationale ombudsman acht dat een schrijnend voorbeeld van het gebrek aan inzicht van het Ministerie in het belang van goede communicatie.

Klachtonderdeel 3: de brief van 20 november 2015

De Nationale ombudsman acht het begrijpelijk en correct dat de beslissing op de paspoortaanvraag schriftelijk werd genomen. Dat staat er echter niet aan in de weg dat één van de betrokken instanties, bijvoorbeeld de ambassade waarmee verzoeker veelvuldig contact had vanaf maart 2015, vooraf persoonlijk contact met verzoeker en Hugo had kunnen opnemen. Op die manier had de boodschap in de brief ingeleid en toegelicht kunnen worden, ook op een voor Hugo begrijpelijke manier. Ook had de ambassade dan de mening van Hugo kunnen horen en daarop kunnen reageren.

Verzoeker heeft er terecht meermaals op gewezen dat de manier waarop de overheid communiceert over beslissingen, een groot verschil maakt in de acceptatie van de inhoud daarvan. De Nationale ombudsman vindt dat overheidsinstanties zich hier altijd bewust van moeten zijn, en moeten kiezen voor een wijze van communicatie die recht doet aan de situatie. Door de beslissing op de paspoortaanvraag uitsluitend schriftelijk mee te delen, heeft het Ministerie hier niet aan voldaan.

Klachtonderdeel 4: klachtbehandeling

Verzoeker heeft in zijn klacht gewezen op de emoties die bij Hugo en hemzelf leefden, en onder de aandacht gebracht dat deze zaak om een minderjarig kind draait. Het Ministerie heeft in het kader van de klachtbehandeling nooit persoonlijk contact opgenomen. Desgevraagd heeft het Ministerie laten weten de meerwaarde daarvan niet in te zien. Verzoeker heeft in reactie hierop laten weten dat een mondelinge toelichting naast een schriftelijke boodschap grote toegevoegde waarde heeft, nu dat kan bijdragen aan acceptatie van de inhoud van die boodschap. Daarmee slaat hij in de ogen van de Nationale ombudsman de spijker op zijn kop. De Nationale ombudsman acht het extra schrijnend dat het Ministerie zich hier ook ná het dossier nogmaals bestudeerd te hebben naar aanleiding van de klacht bij de Nationale ombudsman en ná expliciet over de communicatie in dit dossier te zijn bevraagd, niet bewust van is.

Overigens merkt de Nationale ombudsman nog op dat in de klachtbehandeling niet op alle klachten van verzoeker is ingegaan⁴ en bovendien van onjuiste feiten is uitgegaan.⁵ Dit soort fouten, die tot extra frustratie in een al moeizame relatie leidden, hadden voorkomen kunnen worden door het zoeken van persoonlijk contact met verzoeker. Daarbij merkt de Nationale ombudsman op dat het stellen van vragen om te achterhalen

⁴ Verzoeker klaagde dat hij nooit een uitleg had gekregen over de inhoud van de e-mail van 12 maart 2015. Uiteindelijk kreeg hij deze uitleg alsnog buiten de klachtprocedure om. Zie het verslag van bevindingen, p. 14, tweede alinea.

⁵ Dat verzoeker in november 2015 door het Ministerie geïnformeerd zou zijn over de problemen met erkenning. Verzoeker was hier reeds in maart 2015 door de ambassade op gewezen. Zie het verslag van bevindingen, p. 9, laatste alinea en verder.

waar een klacht daadwerkelijk om draait en wat de klager met die klacht wil bereiken, onderdeel uitmaakt van goede klachtbehandeling.

Communicatie: hoe moet het dan wel?

De Nationale ombudsman wil benoemen dat er ook zaken wél goed zijn gegaan op het gebied van communicatie. Een voorbeeld daarvan zijn de contacten tussen verzoeker en het Ministerie in februari 2016, over het terugkrijgen van het ingenomen paspoort en de met de paspoortaanvraag gemoeide kosten.⁶ Het Ministerie weet dus wel hoe het moet, maar doet dat alleen niet altijd.

Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Deze zaak gaat in de kern niet over verzoeker, maar over Hugo, een minderjarig kind. Verzoeker heeft dit ook steeds onder de aandacht gebracht, onder andere door het meesturen van foto's, het beschrijven van Hugo's dagelijks leven, zijn gevoel Nederlander te zijn en de impact die deze hele situatie op Hugo heeft gehad. De Nationale ombudsman toetst het handelen van het Ministerie – in afstemming met De Kinderombudsman – aan het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK).

Uit artikel 3 van het IVRK volgt dat wanneer kinderen betrokken zijn hun belangen altijd een eerste overweging moeten vormen en dat bij elke beslissing die direct of indirect betrekking heeft op een kind de belangen van het kind bij die beslissing worden bepaald en worden afgewogen tegen andere belangen. Als een beslissing wordt genomen die anders is dan wat in het belang van het kind zou zijn, moet de beslissing worden gemotiveerd en uitgelegd worden aan het kind op een voor het kind begrijpelijke manier (artikel 3 en 12 IVRK). Voorts volgt uit artikel 8 van het IVRK dat de overheid verplicht is de identiteit van het kind te beschermen en, indien nodig, de voornaamste aspecten van deze identiteit te herstellen, zoals nationaliteit.

Het Nederlandschap heeft tijdens Hugo's hele leven onderdeel uitgemaakt van zijn identiteit. Met de brief van 20 november 2015 was dit voor Hugo opeens niet langer het geval. Hugo's belang bestond eruit hierover persoonlijk, tijdig en op een bij zijn leeftijd passende manier geïnformeerd te worden. Het Ministerie heeft dit belang onvoldoende voor ogen gehad, door de twijfels over zijn Nederlandschap niet eerder met Hugo('s ouders) te delen, waardoor dit bericht geheel onverwacht voor hem kwam, en hier vervolgens uitsluitend per brief over te communiceren. Bij de beslissing om verzoeker en Hugo schriftelijk te informeren had de afweging gemaakt moeten worden of een brief volstond en wat de tekst van de brief zou moeten zijn. Het Ministerie stelt dat de brief een standaardbrief is, maar verwacht had mogen worden dat deze brief met verstrekkende gevolgen zowel qua inhoud als taalgebruik toegesneden wordt op de betrokken minderjarige. Hugo was ten tijde van de brief immers dertien jaar, en dus zeker in staat om kennis te nemen van de beslissing en de motivering. Door zich bovendien niet coulant op te stellen bij het verbinden van gevolgen aan de door het Ministerie gemaakte fouten, heeft het Ministerie het herstel van Hugo's identiteit belemmerd. De gehele werkwijze getuigt niet van een kindvriendelijke opstelling met oog voor de belangen van Hugo. De

⁶ Zie het verslag van bevindingen, p. 11-12, onder 'Terugkrijgen oud paspoort en leges'.

Nationale ombudsman stelt – in afstemming met De Kinderombudsman – vast dat de werkwijze van het Ministerie niet voldoet aan artikel 3, 12 en 8 van het IVRK.

CONCLUSIE

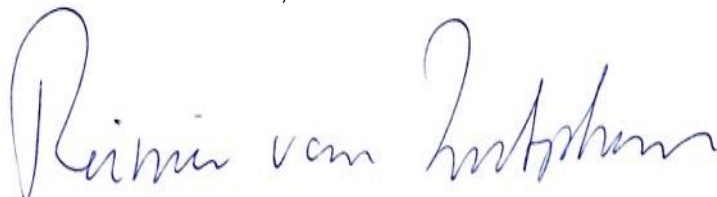
De klachten over de onderzochte gedragingen van de Nederlandse ambassade te Praag, de Regionale Service Organisatie West-Europa en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn gegrond, wegens schending van de behoorlijkheidsvereisten van courante opstelling, goede informatieverstrekking en luisteren naar de burger, alsmede wegens het niet voldoen aan de eisen van artikel 3, 12 en 8 van het IVRK.

AANBEVELINGEN

Ten aanzien van Hugo en verzoeker beveelt de Nationale ombudsman aan dat het Ministerie nogmaals kijkt naar de gevolgen die het verbindt aan de gemaakte fouten. De Nationale ombudsman beveelt het Ministerie aan om als onderdeel daarvan de door verzoeker geclaimde schade nogmaals te bekijken en zich daarbij courante op te stellen. Voor de goede orde wijst de Nationale ombudsman er – onder verwijzing naar de door hem opgestelde 'Excuuskaart: In vijf stappen naar een goed excuus van de overheid' – expliciet op dat een goed excuus niet uitsluitend uit schadevergoeding bestaat.

De Nationale ombudsman beveelt het Ministerie daarnaast in algemene zin aan om in toekomstige soortgelijke zaken meer aandacht te hebben voor persoonlijk contact in een zo vroeg mogelijk stadium, waarbij aandacht is voor de persoon van de burger en de communicatie die daarbij past. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan zaken waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken. Maar persoonlijk contact is uiteraard in iedere situatie van belang. In dat kader wijst de Nationale ombudsman uitdrukkelijk op het hoofdstuk 'Behoorlijke klachtbehandeling' in rapport 2017/020.⁷ Daarin staat onder meer *"Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aankomt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie."*

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

⁷ www.nationaleombudsman.nl

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

De geboorte en erkenning van Hugo

Verzoeker is een Nederlandse man die momenteel in Nederland woont. In 2002 verwachtte hij een kind van een Tsjechische vrouw. Verzoeker was op dat moment getrouwd met een andere vrouw. Omdat hij niet getrouwd was met de moeder van het kind, zou hij niet automatisch de juridische vader van het kind worden en het kind daardoor ook niet automatisch de Nederlandse nationaliteit krijgen. Om de juridische vader te worden, zou hij het kind eerst moeten erkennen.

Op 3 februari 2002 is de zoon van verzoeker, Hugo, geboren. Verzoeker heeft Hugo nog voor zijn geboorte naar Tsjechisch recht erkend. Hij is daarmee voor de Tsjechische wet de juridische vader van Hugo geworden. Verzoeker staat ook op de Tsjechische geboorteakte als vader vermeld, en Hugo heeft zijn achternaam.

Verzoeker heeft na de geboorte van Hugo contact opgenomen met de Nederlandse ambassade in Praag, Tsjechië (hierna: de ambassade). Nadat hij de ambassade bewijsstukken had gegeven van de erkenning naar Tsjechisch recht, heeft de ambassade aan Hugo een Nederlands paspoort verstrekt. In 2007 en 2011 heeft de ambassade opnieuw Nederlandse paspoorten aan Hugo verstrekt.

Begin 2014 wees de gemeente waar verzoeker woonde hem erop dat de erkenning van Hugo naar Nederlands recht niet op de juiste wijze had plaatsgevonden. Omdat verzoeker ten tijde van de geboorte van Hugo getrouwd was met een andere vrouw dan Hugo's moeder, had erkenning alleen kunnen plaatsvinden via de rechtbank. Dat was niet gebeurd. Hugo was daardoor naar Nederlands recht niet door verzoeker erkend: de erkenning was nietig.

Verzoeker nam contact op met een advocaat en begon alsnog een procedure bij de rechtbank om Hugo naar Nederlands recht te erkennen.⁸ Op 24 juli 2015 stelde de rechtbank de erkenning vast en op 29 oktober 2015 werd de erkenning ingeschreven in de registers van de gemeente Den Haag.

Een nieuw paspoort: voorjaar 2015

Het laatst afgegeven Nederlandse paspoort van Hugo was geldig tot 5 april 2016. Omdat verzoeker in juli 2015 samen met Hugo een reis wilde maken en hij niet meer geheel op de paspoortfoto leek, dacht verzoeker dat het een goed idee was het paspoort vóór deze reis te verlengen. Verzoeker heeft daarom op 6 maart 2015 contact gezocht met de ambassade en gevraagd welke stukken daarvoor precies nodig waren en aan welke vereisten die stukken moesten voldoen.

Het viel de behandelend medewerker van de ambassade op dat verzoeker ten tijde van de geboorte van Hugo getrouwd was met een andere vrouw dan de moeder van Hugo. Dit riep vragen bij hem op. Hij nam daarom op 11 maart 2015 contact op met de Regionale Service Organisatie West Europa (hierna: RSO-WEU), die ondersteuning biedt

⁸ Deze procedure bracht de nodige kosten met zich mee: € 8.741,31 aan advocaatkosten, exclusief reiskosten, kosten voor het verkrijgen en vertalen van documenten.

aan ambassades. In de periode van 11 tot en met 13 maart 2015 vond e-mailcontact plaats tussen de ambassade en de RSO-WEU. Hierna volgen een aantal voor dit onderzoek relevante passages uit deze mailwisseling.

E-mail van 11 maart 2015, van ambassade aan RSO-WEU:

"In de bijlage stuur ik gescande documenten voor het verlengen van het kinderpaspoort van Hugo. [...] Zou dit voldoende zijn?"

E-mail van 11 maart 2015, van RSO-WEU aan ambassade:

"Er dient alleen nog een ongehuwdverklaring van de vader te zijn. Als de vader nog gehuwd is met een andere vrouw dan de moeder, wordt de erkenning niet overgenomen volgens Nederlands recht."

E-mail van 12 maart 2015, van RSO-WEU aan ambassade:

"En in dit geval is er iets raars aan de hand (kijk maar in het GBA⁹). Hij zal echt die verklaring van ongehuwd zijn dienen te overleggen."

E-mail van 13 maart 2015, van ambassade aan RSO-WEU:

"[...] uit de verklaring van burgerlijke staat van de vader moet blijken dat hij ten tijde van de erkenning niet getrouwd was met een andere vrouw, toch?"

E-mail van 13 maart 2015, van RSO-WEU aan ambassade:

"Precies, dat is wat van belang is om voor Nederland de erkenning over te kunnen nemen."

E-mail van 13 maart 2015, van ambassade aan RSO-WEU:

"Ik heb net verzoeker aan de lijn gehad [...]. Ten tijde van de erkenning was er volgens hem sprake van scheiding van tafel en bed maar nooit officieel gescheiden. Het lijkt alsof het kind nooit recht had op het Nederlandse paspoort... Wat denk je?"

E-mail van 13 maart 2015, van RSO-WEU aan ambassade:

"Het lijkt erop dat het kindje niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Ze kunnen een paspoortaanvraag indienen, zodat alles bestudeerd kan worden. Waar is het huidige paspoort afgegeven? Eigenlijk moet dat worden ingenomen als blijkt dat er geen sprake is van de Nederlandse nationaliteit. Nogmaals, het beste is als ze de aanvraag nu indienen zodat de zaak goed bekeken kan worden."

Tijdens het telefoongesprek op 13 maart 2015 vroeg de ambassade aan verzoeker of het klopte dat hij ten tijde van de Tsjechische erkenning van Hugo getrouwd was met een andere vrouw dan Hugo's moeder. Verzoeker beaamde dit en liet de ambassade weten bezig te zijn met een procedure bij de rechtbank, om Hugo alsnog naar Nederlands recht te erkennen.

⁹ Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Tegenwoordig de Basisregistratie Personen (hierna: BRP).

De ambassade liet verzoeker op 16 maart 2015 weten welke stukken hij moest overleggen zodat de paspoortaanvraag in behandeling kon worden genomen. De ambassade liet verzoeker niet weten dat er twijfels bestonden over het Nederlandschap van Hugo. Desgevraagd liet de ambassade op 17 maart 2015 weten dat Hugo zijn oude paspoort kon blijven gebruiken totdat een nieuw paspoort was afgegeven.

Het verlengen van het paspoort nam meer tijd en moeite in beslag dan verzoeker van tevoren had voorzien. Daarom besloot hij toch met het oude paspoort met Hugo op reis te gaan, en het paspoort pas later te verlengen.

Een nieuw paspoort: najaar 2015

Op 17 september 2015 bezocht verzoeker samen met Hugo de ambassade en diende daar een aanvraag in voor verlenging van zijn paspoort. In de periode tussen 7 oktober en 13 november 2015 deed verzoeker meerdere keren navraag naar de stand van zaken.

Op 4 november 2015 stuurde verzoeker het bewijs van inschrijving van de erkenning naar Nederlands recht naar de ambassade, die het doorstuurde naar de RSO-WEU.

De ambassade had in de periode van 17 september tot en met 13 november 2015 meermaals contact met de RSO-WEU, vanwege de twijfels over het Nederlandschap van Hugo. Op 13 november 2015 liet de ambassade verzoeker weten dat een beslissing op de paspoortaanvraag op korte termijn genomen zou worden.

De beslissing op de paspoortaanvraag

Op 20 november 2015 stuurde de RSO-WEU, namens het Ministerie, in reactie op de paspoortaanvraag een Nederlandstalige brief naar het woonadres van Hugo in Tsjechië, gericht aan zijn ouder(s)/verzorgers. In die brief schreef het Ministerie dat uit nader onderzoek was gebleken dat Hugo nooit de Nederlandse nationaliteit had verkregen. De Tsjechische erkenning kon niet worden overgenomen naar Nederlands recht, omdat verzoeker op het moment van die erkenning getrouwd was met een andere vrouw dan de moeder van Hugo. De eerder afgegeven paspoorten zijn dan ook ten onrechte afgegeven. Dat die paspoorten zijn afgegeven, heeft geen gevolgen voor de nationaliteit van Hugo. Een Nederlands paspoort is een reisdocument en geen bewijs van Nederlandschap. De Nederlandse nationaliteit kan niet worden verkregen doordat de overheid bij iemand het vertrouwen heeft gewekt dat hij die nationaliteit bezit. Dat Hugo inmiddels via de rechtbank alsnog door verzoeker was erkend, betekent volgens het Ministerie niet dat hij ook de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen.

Omdat Hugo volgens het Ministerie nooit Nederlander is geweest, is zijn Nederlandse paspoort automatisch niet meer geldig. Daarover staat in de brief: *"Na ontvangst van deze brief dient u dit paspoort per omgaande bij de Nederlandse ambassade te Praag in te leveren. Mocht u binnen 14 dagen niet aan voornoemd verzoek voldoen, dan zal ik de persoonsgegevens van Hugo laten opnemen in het Register Paspoortsignaleringen."*

Omdat niet kon worden geconcludeerd dat Hugo het Nederlanderschap bezat, werd zijn aanvraag voor een nieuw Nederlands paspoort niet in behandeling genomen.

Tot slot wees het Ministerie erop dat verzoeker door tussenkomst van een advocaat een verzoek tot vaststelling van het Nederlanderschap van Hugo kon indienen bij de rechtbank Den Haag. Die is op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap bevoegd om vast te stellen of een persoon het Nederlanderschap bezit of op een bepaald tijdstip bezat (hierna: artikel 17 procedure).

Procedure vaststellen Nederlanderschap

Om het Nederlanderschap van Hugo alsnog vast te laten stellen is verzoeker een artikel 17 procedure begonnen. Deze procedure loopt nog.

Verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur

Voor verzoeker kwam het bericht over het Nederlanderschap van Hugo onverwacht. Omdat hij graag wilde weten wat er in de aanloop naar de brief gebeurd was, deed hij op 23 november 2015 een verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob-verzoek). Op 13 en 24 januari 2016 deed hij verzoeken om aanvullende informatie. In reactie op zijn Wob-verzoek ontving verzoeker (delen van) de e-mailcorrespondentie tussen de ambassade en het Ministerie. Zo ontdekte hij dat men zich er al in maart 2015 van bewust was dat er mogelijk een probleem bestond omtrent het Nederlanderschap van Hugo.

De ontvangen informatie riep bij verzoeker vragen op. In het bijzonder had hij vragen over de e-mail van het Ministerie aan de ambassade van 12 maart 2016, waarin stond *"En in dit geval is er iets raars aan de hand (kijk maar in het GBA)."* Verzoeker wilde graag weten wat hiermee bedoeld werd en vroeg dit bij e-mail van 24 januari 2016 aan het Ministerie. Een inhoudelijke reactie bleef uit.

Terugkrijgen oud paspoort en leges

Op 18 februari 2016 vroeg verzoeker het Ministerie per e-mail of het mogelijk was Hugo's oude, ongeldig gemaakte, Nederlandse paspoort terug te krijgen. Daar hechtte hij namelijk veel emotionele waarde aan. In die e-mail schreef hij ook: *"Ik ben en blijf nogal 'ontstemd' over de hele gang van zaken en hoe ik (met name door de ambassade in Praag) behandeld ben. Als ik de correspondentie lees krijg ik het gevoel dat men van mening is dat ik de zaak misleid heb en dat ik via 'frauduleus' handelen een paspoort voor mijn zoontje heb weten te bemachtigen. Ik ben ronduit verbijsterd dat ik bovendien het geld niet terugkrijg dat ik betaald heb bij de ambassade. Ik heb betaald voor een product dat niet geleverd is!"*

Diezelfde dag liet het plaatsvervangend hoofd van het cluster Consulaire Zaken weten *"Ik licht morgenochtend het dossier om te zien of het paspoort erin zit en in bevestigend geval zal ik het veilig stellen en het u sturen. Formeel is het zo dat u betaalt voor de behandeling van uw aanvraag maar daar ga ik in dit geval geen issue van maken. Ik zal er dan ook voor zorgen dat de leges aan u worden gerestitueerd [...]."*

Op 19 februari 2016 liet hij vervolgens weten *"Ik heb hier het ongeldig gemaakte paspoort van Hugo. Dat zal ik maandag op de post laten doen. [...] Als de artikel 17 procedure gunstig uitvalt zal er dus inderdaad een nieuw reisdocument moeten worden aangevraagd bij de ambassade in Praag. In dat geval kunt u er echter van verzekerd zijn dat ik e.e.a. vanuit Den Haag zal begeleiden om de aanvraagvoorwaarden en –periode tot het absolute minimum te beperken."*

HET EERSTE CONTACT MET DE NATIONALE OMBUDSMAN

Naar aanleiding van al het voorgaande nam verzoeker in februari 2016 contact op met de Nationale ombudsman. Een medewerker van de Nationale ombudsman legde hem uit dat de Nationale ombudsman pas bevoegd is om klachten te behandelen nádat bij de overheidsinstantie zelf klachtbehandeling heeft plaatsgevonden. Desgevraagd liet de medewerker weten dat een klachtenprocedure bij uitstek een procedure is waarin plaats is voor het uiten van emoties en waarin gewerkt kan worden aan herstel van vertrouwen.

KLACHT BIJ HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Verzoeker diende op 23 februari 2016 een klacht in bij het Ministerie.¹⁰ Daarin wees hij erop dat Hugo en hij een emotionele tijd met veel onzekerheid hadden doorgemaakt. Het bericht dat Hugo nooit Nederlander was geweest, kwam als een donderslag bij heldere hemel en heeft hen zwaar getroffen. Verzoeker ervaarde het als grievend dat hij maandenlang, zowel per e-mail als telefoon, contact heeft gehad met de ambassade maar ervoor gekozen is dit bericht per brief aan het adres van zijn zoon in Tsjechië mee te delen. Verzoeker liet weten niet te begrijpen dat zij niet zijn uitgenodigd voor een gesprek. Het gaat immers om een zeer onverwachte en zeer ingrijpende beslissing, die in de ogen van verzoeker met grote zorgvuldigheid zou moeten worden gecommuniceerd. Bovendien hebben verzoeker en Hugo de inhoud en toon van de brief van 20 november 2015 als zeer kwetsend en grievend ervaren. De waarschuwing dat Hugo bij het niet inleveren van zijn paspoort in het Register Paspoortsignaleringen zou worden opgenomen, gaf verzoeker en Hugo het gevoel dat hij als een veroordeelde crimineel werd behandeld.

Ook merkte verzoeker op dat indien de ambassade hem bij de geboorte van Hugo in 2002 had laten weten dat erkenning via de rechtbank moest plaatsvinden, hem veel kosten bespaard zouden zijn gebleven.

Daarnaast klaagde verzoeker dat hij nooit een reactie had gekregen op de door hem gestelde vraag over de e-mail van 12 maart 2015 van de RSO-WEU aan de ambassade, waarin was opgemerkt dat er iets raars aan de hand was.

Bij zijn klacht voegde verzoeker een foto van Hugo. Daarmee wilde hij duidelijk maken dat het hier gaat om een kind van vlees en bloed, en niet om een dossier. Verzoeker sloot zijn brief af met een verzoek om informatie over hoe de klachtbehandeling verder

¹⁰ Het Ministerie is officieel ook verantwoordelijk voor het handelen van de ambassade en de RSO-WEU.

zou verlopen. Daarbij gaf hij aan uiteraard beschikbaar en bereid te zijn om naar Den Haag te komen voor een mondelinge toelichting of het beantwoorden van vragen.

HOE BEHANDELDE HET MINISTERIE DE KLACHT?

Omdat een ontvangstbevestiging uitbleef, diende verzoeker zijn klacht op 4 maart 2016 opnieuw in. Op 9 maart 2016 werd de ontvangst van zijn e-mails door het Ministerie bevestigd. Nadat zes weken waren verstreken en verzoeker uitsluitend een ontvangstbevestiging had ontvangen, nam hij op 6 april 2016 per e-mail contact op met het Ministerie. In reactie daarop liet het Ministerie weten gebruik te maken van de mogelijkheid om de antwoordtermijn met twee weken te verlengen.

Op 11 april 2016 ontving verzoeker, zonder voorafgaand inhoudelijk contact tussen hem en het Ministerie, een reactie op zijn klacht.

Het Ministerie liet weten de klacht deels gegrond te achten, omdat ten onrechte Nederlandse paspoorten aan Hugo verstrekt waren. Het Ministerie bood hiervoor excuses aan. Het Ministerie stelde zich op het standpunt dat verzoeker hierdoor echter geen extra kosten had gemaakt. De kosten voor erkenning via de rechtbank zouden hoe dan ook zijn gemaakt. Volgens het Ministerie was het verzoekers eigen keuze dat hij de artikel 17 procedure tot vaststelling van het Nederlanderschap van Hugo was begonnen. De kosten hiervoor zijn volgens het Ministerie dan ook niet een direct gevolg van de nalatigheid van het Ministerie en de ambassade.

Het speet het Ministerie dat verzoeker het gevoel had onheus behandeld te zijn. Het Ministerie schreef dat het heel vervelend was dat de tekst in de brief van 20 november 2015 dreigend op hem overkwam. De tekst was niet als dreiging bedoeld, maar betrof een standaard formulering die vermeld moest worden zodat verzoeker op de hoogte was van het feit dat het paspoort zo spoedig mogelijk ingeleverd moest worden.

Het Ministerie liet weten het oprecht spijtig te achten dat Hugo zoveel emotie had ervaren, omdat verzoeker hem had moeten vertellen dat hij nooit de Nederlandse nationaliteit had gehad. Het hoopte voor verzoeker en zijn zoontje dat de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de artikel 17 procedure positief zou zijn en hij op basis daarvan een Nederlands paspoort voor Hugo zou kunnen aanvragen.

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

In reactie hierop heeft verzoeker bij e-mail van 15 april 2016 opgemerkt excuses niet afdoende te vinden en zijn klacht te zullen voorleggen aan de Nationale ombudsman. Hij liet daarbij weten dat hij dit geen situatie acht die kan worden afgedaan met een standaard formulering. Verzoeker vond dat het Ministerie de kosten die gemoeid zijn met het alsnog verkrijgen van het Nederlanderschap niet kon afdoen als een eigen keuze. Ten slotte merkte verzoeker op dat hij bij herhaling geen reactie had gekregen op zijn vraag over de e-mail van 12 maart 2015, waarin was opgemerkt dat er iets raars aan de hand was.

VRAAG OVER E-MAIL VAN 12 MAART 2015 ALSNOG BEANTWOORD

Op 2 juni 2016 ontving verzoeker, buiten de klachtbehandeling om, een e-mail van zijn contactpersoon bij het Ministerie. Daarin werd zijn vraag over de e-mail van 12 maart 2015 alsnog beantwoord: *"Er is zo veel gecorrespondeerd in deze aangelegenheid dat de beantwoording van deze specifieke vraag aan onze aandacht moet zijn ontsnapt, maar ik denk dat het antwoord moet zijn dat er bij het raadplegen van de GBA is geconstateerd dat u nog getrouwd was met een andere vrouw dan de moeder van Hugo waardoor de erkenning in Tsjechië naar Nederlands recht nietig was."*

KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN

Omdat verzoeker het niet eens is met het oordeel van het Ministerie over zijn klacht, heeft hij zich tot de Nationale ombudsman gewend. Hij liet daarbij weten veel frustratie en emotie te hebben ervaren doordat alles zo formeel door het Ministerie is opgepakt. Hij is teleurgesteld dat hij in het kader van de klachtbehandeling niet is gebeld door het Ministerie. Hij was graag om tafel gegaan. Verzoeker voelt zichzelf, maar vóóral Hugo, niet als mens gezien.

De Nationale ombudsman legde de klacht van verzoeker op 27 juli 2016 voor aan het Ministerie en stelde op 19 oktober 2016 aanvullende vragen.

HOE REAGEERDE HET MINISTERIE?

Klachtonderdeel 1: verstrekken Nederlandse paspoorten

Het Ministerie liet weten dat de ambassade bij Hugo's eerste paspoortaanvraag de gezinssituatie had moeten controleren in de BRP. Indien de ambassade dit had gedaan, was op dat moment naar voren gekomen dat verzoeker ten tijde van de Tsjechische erkenning getrouwd was met een andere vrouw dan de moeder van Hugo, en de erkenning dus niet naar Nederlands recht kon worden overgenomen. De ambassade heeft de BRP niet geraadpleegd bij de eerste paspoortaanvraag, en ook bij de verlengingen in 2007 en 2011 is een en ander niet opgemerkt. Hierdoor zijn ten onrechte Nederlandse paspoorten aan Hugo verstrekt. Hoewel het Ministerie deze klacht gegrond acht, vormt dat volgens het Ministerie geen aanleiding tot een actie of maatregel richting verzoeker of Hugo.

Klachtonderdeel 2: communicatie na twijfel over Nederlanderschap

Het Ministerie schreef dat er gecommuniceerd is via Hugo's huisadres. Het gaf daarbij aan dat het niet mogelijk is om een paspoortaanvrager te informeren via een ander adres, tenzij dit expliciet is aangegeven. Het Ministerie acht deze klacht ongegrond.

Desgevraagd liet het Ministerie weten dat de ambassade en/of de RSO-WEU twijfel over het Nederlanderschap niet kenbaar kan maken als er nog geen officiële paspoortaanvraag met de vereiste documenten is ingediend. Nadat in september 2015 de paspoortaanvraag was ingediend, was het mogelijk verzoeker gerichte vragen te stellen. Volgens het Ministerie is verzoeker medio november 2015 telefonisch geïnformeerd dat de erkenning naar Nederlands recht niet kon worden overgenomen.

Klachtonderdeel 3: de brief van 20 november 2015

Het Ministerie acht de klacht over de brief van 20 november 2015 ongegrond. Dat het paspoort per ommegaande moest worden ingeleverd is een standaard procedure, waarbij in de brief van 20 november 2015 een standaardtekst is gebruikt. Het Ministerie wees erop dat dit in de klachtbehandeling ook aan verzoeker is uitgelegd.

Klachtonderdeel 4: klachtbehandeling

Het Ministerie stelde zich op het standpunt dat de klacht, in samenwerking met de ambassade en de RSO-WEU, uitvoerig was onderzocht. Naar aanleiding van het schrijven van de Nationale ombudsman is nogmaals naar de klacht gekeken. Daaruit zijn geen nieuwe feiten naar voren gekomen. Het Ministerie acht ook deze klacht ongegrond.

Desgevraagd liet het Ministerie weten van oordeel te zijn dat een persoonlijk gesprek of telefonisch contact geen toegevoegde waarde zou hebben gehad. In dit soort aangelegenheden acht het Ministerie het verstandiger om schriftelijk te reageren, zodat een klager de uitkomst zwart op wit heeft. Verzoeker is uitvoerig schriftelijk geïnformeerd. Verzoeker uitnodigen voor een persoonlijk gesprek zou niets veranderen aan de klachtbehandeling en de te volgen procedure. Enkel het verschil dat dezelfde boodschap aan verzoeker mondeling gegeven zou worden, in plaats van schriftelijk. Het is volgens het Ministerie niet verstandig om in een dergelijke zaak de klachtbehandeling mondeling af te doen, omdat de klager dan niets op papier zou hebben.

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

Verzoeker liet weten de reactie van het Ministerie erg teleurstellend te vinden. Hij ervaart deze reactie als formeel en bureaucratisch, zonder enig spoor van menselijkheid. Op geen enkele manier geeft het Ministerie blijk van enig besef van de impact die het handelen van de ambassade, de RSO-WEU en het Ministerie op zijn zoon Hugo heeft gehad. Verzoeker merkte daarbij op dat de opmerking van het Ministerie, dat het starten van een artikel 17 procedure zijn eigen keuze is, vanuit formeel oogpunt misschien correct is, maar menselijk gezien volstrekt ongepast.

"In alle correspondentie tot nu toe is duidelijk dat het Ministerie deze hele kwestie beschouwt als 'een dossier'. De realiteit is dat we hier te maken hebben met een kind, dat helemaal niets begrijpt van het feit dat hij zijn paspoort onder dwang heeft moeten inleveren en dat hij geen Nederlander meer is. Sterker nog: ik heb hem moeten uitleggen dat hij nooit Nederlander is geweest! Beseft iemand bij het Ministerie dat dit niet uit te leggen is?!"

"Het afgelopen jaar heb ik een totaal ander beeld gekregen van hoe de Nederlandse overheid met mensen omgaat: formeel, juridisch, koud en onmenselijk."

"Andere organisaties weten al heel lang dat de manier waarop gecommuniceerd wordt bepalend is voor de acceptatie van de inhoud van de boodschap. Hopelijk draagt mijn klacht ertoe bij dat dit besef ook in ieder geval gaat leven bij de Nederlandse ambassade in Praag, de RSO-WEU en het Ministerie."

"Het Ministerie schijnt maar niet te willen begrijpen dat een mondelinge toelichting van de beslissing wel degelijk een toegevoegde waarde heeft. Het verkeert in de veronderstelling dat deze mondelinge toelichting in plaats van een schriftelijke bevestiging zou komen. Klaarblijkelijk beseft het Ministerie niet dat een mondelinge toelichting naast een schriftelijke bevestiging bij dergelijke ingrijpende en emotionele beslissingen de acceptatie van de beslissing in positieve zin kan beïnvloeden."