



Rapport

Rapport over een klacht over de Nederlandse ambassade in Bern (Zwitserland).

Datum: 24 oktober 2011

Rapportnummer: 2011/316

Klacht

Verzoekers klagen over de wijze waarop de Nederlandse ambassade te Bern, Zwitserland, op 11 oktober 2010 heeft gereageerd op hun verzoek om afgifte van een noodpaspoort ten behoeve van hun dochter. De geldigheidsduur van haar nationale paspoort was verlopen en verzoekers wensten op 17 oktober 2010 naar Tunesië op vakantie te gaan. De ambassade weigerde echter het nooddocument af te geven.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

1. Wie van plan is op reis te gaan doet er goed aan om tijdig te zorgen voor de benodigde reisdocumenten om problemen te voorkomen. Dat lijkt heel logisch, maar er zijn situaties denkbaar waarin het wat de papieren betreft toch misgaat. Dat kan zijn omdat de noodzaak van een reis zich zo plotseling aandient dat er geen tijd meer is om bijvoorbeeld een paspoort waarvan de geldigheidsduur is verlopen, te vervangen: zoiets neemt al een gauw een week in beslag. Dan is het goed dat er bijvoorbeeld op Schiphol via de Koninklijke Marechaussee (KMar) of bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland eventueel een nooddocument kan worden verkregen. Soms is het simpelweg zo dat men over het hoofd heeft gezien dat de geldigheidsduur van een paspoort is verlopen en daar vlak voor vertrek naar een vakantiebestemming pas achter komt. Dat is verzoekers overkomen: hun reis was in kannen en kruiken en kon niet meer worden geannuleerd of verzet toen ze er achter kwamen dat het paspoort van hun dochter niet meer geldig was. Bij de Nederlandse ambassade vroegen zij tevergeefs om een nooddocument, de KMar op Schiphol gaf wel een nooddocument af.

2. Verzoekers, wonend in Zwitserland, wilden hun dochter in haar schoolvakantie in oktober 2010 meenemen naar Tunesië. Zij zouden vertrekken op de zeventiende. Op de negende oktober kwamen zij erachter dat het paspoort van hun dochter verlopen was. Zij maakten een afspraak bij de Nederlandse ambassade te Bern voor 11 oktober 2010 ter verkrijging van een nieuw paspoort. Daar vertelde een ambassademedewerker dat het verwerken van een aanvraag voor een nieuw paspoort tenminste één week in beslag neemt, dus vroegen zij om een nooddocument aan te maken. Omdat verzoekers' situatie niet onder de door de ambassade gehanteerde definitie van noodgevallen viel, werd het nooddocument niet verstrekt, ondanks hun mededeling dat de reis niet kon worden uitgesteld of geannuleerd.

Verzoekers vertelden de ambassademedewerker dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) te Schiphol volgens de op de website van de KMar vermelde regels in hun geval wel een nooddocument zou verstrekken. Dit mocht echter niet baten. Verzoekers zijn toen naar Schiphol gereisd en daar heeft de KMar hen een nooddocument verstrekt.

Visie verzoekers

3. Verzoekers vinden het onbegrijpelijk dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de KMar de wetgeving op dit punt verschillend uitleggen: zij constateren een grote rechtsongelijkheid als gevolg van verschillend toegepaste wetgeving. Verzoekers vinden het belangrijk om te weten hoe het mogelijk is dat Nederlandse burgers bij de uitvoering van de Paspoortwet zo verschillende worden behandeld door het ministerie en de KMar. Zij dienden op 16 oktober 2010 een klacht in bij de Nederlandse ambassade en vroegen daarin ook om vergoeding van de door hen gemaakte extra kosten. De minister van Buitenlandse zaken wees hun verzoek af. De reactie van de minister bood ook verder niet de gewenste duidelijkheid en verzoekers bleven met hun vraag zitten: hoe is het mogelijk dat iemand die in een zelfde situatie verkeert als zij op Schiphol binnen een half uur een nooddocument krijgt terwijl de ambassade in Bern dat weigert?

Visie minister van Buitenlandse Zaken

4. De minister vond dat verzoekers zichzelf door het niet tijdig indienen van een paspoortaanvraag onnodig in de problemen hadden gebracht. Verzoekers hadden hun reis al ruim te voren geboekt zonder dat zij hadden gelet op de inmiddels verstreken geldigheidsduur van het paspoort van hun dochter, 4 juli 2010. Een Nederlandse burger is zelf verantwoordelijk voor de tijdige indiening van een paspoortaanvraag.

De behandeling van zo'n aanvraag neemt een week in beslag. Een vakantiereis valt ook niet onder het in artikel 16 van de Paspoortwet genoemde begrip zwaarwegende redenen, waarvan bij afgifte van een nooddocument sprake moet zijn. Hieronder valt bijvoorbeeld wel een humanitaire reden zoals een ziekte- of sterfgeval waarbij met spoed plotseling een reis moet worden gemaakt. De ambassade is gehouden aan een strikte interpretatie van artikel 16 van de Paspoortwet.

5. Tijdens het onderzoek schreef de minister dat iedere burger zelf verantwoordelijk is voor een geldig reisdocument. Wat betreft de interpretatie van het begrip zwaarwegende redenen in artikel 16 van de Paspoortwet: in de Memorie van Toelichting op de wet is daarvan geen definitie opgenomen. Dit laat dus ruimte voor interpretatie-verschillen. In dit verband speelt de beleidsinstructie van de minister van 29 oktober 2001 over de verstrekking van laissez passers een rol; deze instructie wordt analoog toegepast.

6. De minister schreef ook dat de constatering dat de KMar het begrip zwaarwegende redenen minder streng interpreteert dan het ministerie van Buitenlandse Zaken, aanleiding is geweest voor overleg met de KMar. Daarbij is overeen gekomen om op korte termijn een gezamenlijke beleidsvisie te formuleren en die ter afstemming voor te leggen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). Tot dan geldt echter nog het oude beleid.

7. Het ministerie liet desgevraagd weten dat intern wordt geschreven aan en nagedacht over nieuwe beleidsregels voor de afgifte van noodpaspoorten door Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Daarbij wordt ook de mogelijkheid onderzocht om meer in lijn te komen met het beleid voor afgifte door de KMar.

Het ministerie benadrukte dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken primair verantwoordelijk is voor de afgifte van paspoorten. Dat ministerie geeft de voorkeur aan een beperkte uitleg van het begrip “zwaarwegende redenen”.

Het ministerie is in gesprek met Binnenlandse Zaken en met de KMar om tot goede beleidsregels te komen. Ook in het Caribisch gebied worden Nederlandse paspoorten uitgegeven. Om tot een consequente lijn te komen moet ook daar de betrokken instanties in het overleg worden betrokken. Hier is echter wel meer tijd voor nodig.

Het ministerie verwacht dat het nog wel enige maanden kan duren.

Beoordeling

8. De rechtszekerheid eist dat de burger er op moet kunnen vertrouwen dat iedere bij de uitvoering van een wet betrokken overheidsinstantie in een bepaalde situatie hetzelfde handelt. Dit betekent onder andere dat de overheid er goed aan doet om, indien er diverse overheidsinstanties betrokken zijn bij de uitvoering van een wet, op één lijn te zitten, ook als die wet ruimte biedt voor wat betreft de invulling ervan. Alleen dan weet een burger waar hij aan toe is.

9. Bij de uitvoering van de Paspoortwet zijn diverse overheidsinstanties betrokken. De minister van Binnenlandse Zaken (BZK) is de verantwoordelijke minister, maar waar het gaat om de afgifte van nooddocumenten spelen bijvoorbeeld de KMar en de diverse Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland een wezenlijke rol. Volgens de Paspoortwet moet er sprake zijn van zwaarwegende redenen wil men voor zo'n nooddocument in aanmerking komen. De Memorie van Toelichting bij de Paspoortwet geeft geen nadere invulling aan het begrip zwaarwegende redenen (zie Achtergrond, onder 1. en 2.). Dit betekent dat een overheidsinstantie dat begrip met inachtneming van de bedoeling van de wet een eigen invulling kan geven. De minister van Buitenlandse Zaken heeft gekozen voor een heel strikte interpretatie: wil men in aanmerking komen voor een nooddocument dan moet er sprake zijn van een aantoonbare humanitaire noodzaak om te reizen, zoals ernstige ziekte of een begrafenis (zie Achtergrond, onder 3.). Bij de KMar op Schiphol moet alleen worden aangetoond dat men niet in staat is om tijdig een ander reisdocument te krijgen en moet aannemelijk worden gemaakt dat de reis niet kan worden uitgesteld (zie Achtergrond, onder 4. en 5.). De websites van het Ministerie van BZK en de Rijksoverheid geven vergelijkbare informatie (zie Achtergrond, onder 6. en 7.); in zoverre is de kennelijk volgens de minister van Buitenlandse Zaken door de minister van

BZK gewenste beperkte uitleg van het begrip zwaarwegende redenen dan ook niet heel duidelijk voor de burger uit website informatie af te leiden.

Het verschil in interpretatie van het begrip zwaarwegende redenen bij de verstrekking van een nooddocument is geen goede zaak en is in strijd met de vereiste van rechts-zekerheid. De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Gelukkig heeft de minister onderkend dat de huidige situatie niet wenselijk is en er is overleg geweest met de KMar om tot een gezamenlijke beleidsvisie te komen. De Nationale ombudsman dringt erop aan daarbij vaart te maken, want het kan niet zo zijn dat de overheid met twee monden spreekt.

10. Het heeft ook bij verzoekers voor veel onbegrip gezorgd dat zij bij de ambassade nul op het rekest kregen terwijl de KMar op Schiphol wel een nooddocument verstrekte. Zij hebben daarvoor ook extra in de buidel moeten tasten: reiskosten naar Schiphol en onbetaald verlof opnemen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft hun verzoek om kostenvergoeding afgewezen, omdat verzoekers zelf niet hebben gelet op het verlopen van de geldigheidsduur van hun dochters paspoort; ook vindt de minister niet dat een vakantie onder het begrip zwaarwegende redenen valt.

Zoals hiervoor al gesteld is het niet wenselijk dat overheidsinstanties bij de uitvoering van een wet niet op één lijn zitten. Het spreekt ook voor zich dat verzoekers daarvan niet de dupe moge zijn. De Nationale ombudsman geeft de minister dan ook in overweging om te komen tot een redelijke vergoeding van de door verzoekers gemaakte extra kosten.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade uit Bern (Zwitserland), is voor zover het de eenduidigheid van beleid betreft, gegrond wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om te komen tot een redelijke vergoeding van de door verzoekers gemaakte extra kosten.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 9 februari 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade uit Bern (Zwitserland).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Klachtbrief van 16 oktober 2010 aan de Nederlandse ambassade te Bern (Zwitserland);

Reactie van 14 december 2010 van de minister van Buitenlandse Zaken;

Verzoekschrift, ontvangen op 9 februari 2011;

Standpunt minister van Buitenlandse Zaken;

Aanvullende informatie van het ministerie van BZ van 7 september 2011.

Achtergrond

1. Paspoortwet

Artikel 16

"1.

Aan degene die ingevolge deze wet recht heeft op een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen en op het moment van vertrek niet in het bezit blijkt van een geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument, wordt indien hij aantoonbaar zwaarwegende belangen te hebben bij de reis, na een daartoe strekkende aanvraag binnen de grenzen bij deze wet bepaald een nooddocument verstrekt met een zodanige tijdelijke en territoriale geldigheid als daarvoor

vereist is."

2. MEMORIE VAN TOELICHTING bij artikel 16 Paspoortwet (TK 20393 (R 1343), nr. 3)

(...)

2. HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

(...)

2.2. Soorten reisdocumenten

Artikel 2, eerste lid, onder f, heeft betrekking op het zogenaamde nooddocument, dat kan worden verstrekt aan personen, die zich zonder geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument bij de grens of een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland melden en kunnen aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voortzetting van de reis. Het dient in deze gevallen personen te betreffen, die ingevolge deze wet recht hebben op een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen en, op het moment van vertrek hun reisdocument vermisten, zijn bestolen, het thuis of in hun hotel hebben laten liggen, dan wel zich in de geldigheidsduur of territoriale geldigheid voor de voorgenomen reis hebben vergist. In deze gevallen wordt hen, indien zij aantonen zwaarwegende belangen te hebben bij de voorgenomen reis, binnen de grenzen bij deze wet bepaald een nooddocument verstrekt, dat hen in staat stelt deze reis alsnog te maken. Met de zinsnede «binnen de grenzen bij deze wet bepaald», wordt beoogd aan te geven dat verstrekking niet plaatsvindt in het geval er gronden tot weigering of vervallen verklaring bestaan, dan wel blijkt dat betrokkene geen aanspraak (meer) heeft op het reisdocument, waarvan hij houder is of waarvoor hij bij de daartoe bevoegde autoriteit een aanvraag zou kunnen indienen. Voorbeelden van nooddocumenten in de huidige praktijk zijn de identiteitskaart (toeristenkaart) A en het laissez-passer. Het niet verstrekken van een dergelijk document in noodsituaties, kan onder omstandigheden worden aangemerkt als een beperking van het recht het land te verlaten. Derhalve is in de onderhavige bepaling geregeld in welke omstandigheden op de verstrekking van een nooddocument een beroep kan worden gedaan, alsmede op welke gronden zulks kan worden geweigerd.

(...)

6. HOOFDSTUK V. VERSTREKKING EN UITREIKING

(...)

6.4. Andere reisdocumenten

De reisdocumenten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, kunnen worden verstrekt door de minister van Buitenlandse Zaken en de door hem aangewezen autoriteiten, alsmede door de Gouverneur.

De verstrekingsbevoegdheid, genoemd in artikel 41, vierde lid, heeft betrekking op de nooddocumenten en de bijzondere reisdocumenten, waarvoor ingevolge artikel 27, derde lid, een aanvraag kan worden ingediend. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke andere reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder g, kunnen worden vastgesteld, alsmede door wie, in welke bijzondere omstandigheden en aan wie deze reisdocumenten kunnen worden verstrekt. Daarbij zal tevens worden bepaald bij welke autoriteit de aanvraag kan worden ingediend en door welke autoriteit het reisdocument kan worden uitgereikt. Het spreekt voor zich, dat hierbij het overigens bij deze wet bepaalde, voor zover mogelijk, in acht wordt genomen...."

3. Gerectificeerde beleidsregels verstrekking laissez passers op grond van de Paspoortwet (tekst geldig vanaf 06-02-2005)

(...)

De Minister van Buitenlandse Zaken zal laissez passer aanvragen in Nederland eerst inwilligen indien sprake is van een aantoonbare humanitaire noodzaak om te reizen. Een dergelijke noodzaak kan zich in de hierna beschreven situaties voordoen. Opgemerkt zij dat dit geen limitatieve opsomming betreft.

Er is sprake van een humanitaire noodzaak in het geval van ernstige ziekte van de aanvrager, de echtgeno(o)t(e) of van een nabije bloedverwant, te weten: ouders, kinderen, broers/zussen en grootouders in het buitenland. In het geval het ziekte van de aanvrager betreft dient deze dit aan te tonen middels het overleggen van een recent gedateerde Nederlandse doktersverklaring van een terzake kundig en bevoegd arts. Indien het ziekte van de echtgeno(o)t(e) of van een nabije bloedverwant, zoals bovengesteld, in het buitenland betreft dient de aanvrager dit aan te tonen middels het overleggen van een recent gedateerde originele doktersverklaring van een terzake kundig en bevoegd arts uit het buitenland. Deze doktersverklaring dient - indien in een andere taal dan het Engels/Frans/Duits gesteld - vergezeld te zijn van een officiële vertaling in het Nederlands, bij voorkeur van een tolkencentrum. De doktersverklaring moet kunnen worden geverifieerd. Indien verificatie van de doktersverklaring niet mogelijk is, kan deze verklaring niet worden gebruikt ter staving van de humanitaire noodzaak tot reizen.

Er is eveneens sprake van een humanitaire noodzaak indien het doel van de reis het bijwonen van een begrafenis van de echtgeno(o)t(e) of een nabije bloedverwant, zoals bovengesteld, in het buitenland betreft, waarbij door de aanvrager een originele gelegaliseerde overlijdensakte is overgelegd. Ook zal voor het bijwonen van een huwelijk van een nabije bloedverwant, zoals bovengesteld, in het buitenland een laissez passer

worden verstrekt, op voorwaarde dat er een originele huwelijksaankondiging is overgelegd...."

4. Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001

"Artikel 8. Zwaarwegend belang bij de uitreis

1.

Het verstrekken van een noodpaspoort kan uitsluitend geschieden ten behoeve van een aanvrager, die:

a.

voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zijn reis geen uitstel gedooft, en

b.

niet in staat moeten worden geacht op tijd een ander reisdocument te verkrijgen van de ten aanzien van hem tot verstrekking bevoegde autoriteit in Nederland.

2.

In verband met het eerste lid kan van de aanvrager worden verlangd, dat hij reisbescheiden overlegt waaruit de spoedeisendheid van zijn reis kan worden afgeleid, zoals vlieg-, boot-, trein- of bustickets, hotelreserveringen en reisverzekeringen."

5. Website Koninklijke Marechaussee

Afgifte nooddocumenten

"Gedurende een reis in het buitenland dient u in het bezit te zijn van een geldig reisdocument. Wanneer u hierover niet beschikt kunt u in zeer uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden een nooddocument aanvragen. Per geval wordt beoordeeld of u in aanmerking komt voor een nooddocument.

Een nooddocument wordt alleen verstrekt als u niet in staat bent om tijdig een paspoort of een identiteitskaart te verkrijgen. Om in aanmerking te komen voor een nooddocument dient u aannemelijk te maken dat uw reis niet uitgesteld kan worden en uw identiteit en nationaliteit dient vastgesteld te kunnen worden. Voor de benodigde bewijsstukken dient u zelf te zorgen...."

6. Website ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Nooddocument Gedurende een reis in het buitenland moet u in het bezit zijn van een geldig reisdocument. Wanneer u hierover niet beschikt kunt u in uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden een nooddocument aanvragen. Per geval wordt door de daartoe bevoegde uitgevende instanties beoordeeld of u in aanmerking komt voor een nooddocument; dat is een noodpaspoort of een laissez-passer.

Een nooddocument wordt alleen verstrekt als u niet in staat bent om tijdig reisdocument te verkrijgen. Om in aanmerking te komen voor een nooddocument moet u aannemelijk maken dat uw reis niet uitgesteld kan worden. Voor de benodigde bewijsstukken moet u zelf zorgen.

Een nooddocument is alleen geldig als reisdocument en is geen geldig identiteitsbewijs.

7. Website Rijksoverheid

Wanneer en hoe kan ik een noodpaspoort krijgen?

Gedurende een reis in het buitenland moet u in het bezit zijn van een geldig reisdocument. Wanneer u dit niet heeft, kunt u in zeer uitzonderlijke gevallen en onder strikte voorwaarden een noodpaspoort aanvragen. Noodpaspoorten worden in Nederland afgegeven door de Koninklijke Marechaussee.

Voorwaarden noodpaspoort

Een noodpaspoort wordt alleen verstrekt als u aan de volgende voorwaarden voldoet:

U bent niet in staat om tijdig een paspoort of een identiteitskaart (ID-kaart) te verkrijgen.

U kunt aannemelijk maken dat uw reis niet uitgesteld kan worden;

Uw identiteit en nationaliteit kunnen vastgesteld worden.

U zorgt zelf voor de benodigde bewijsstukken.

Benodigde bewijsstukken noodpaspoort

Om in aanmerking te komen voor een noodpaspoort, moet u de volgende bewijsstukken meenemen:

een bewijs dat uw reis geen uitstel kan hebben. Dit kunt u aantonen met vliegtickets, hotelreserveringen enzovoort;

een recent uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) met daarop de vermelding van uw nationaliteit;

een gewaarmerkte kopie van uw recente aanvraag van een nieuw reisdocument;

indien aanwezig, uw in bezit zijnde reisdocument(en);

als uw reisdocument vermist is, een gewaarmerkte kopie van het proces-verbaal van de aangifte van vermissing;

een geldig legitimatiebewijs, zoals een geldig Nederlands rijbewijs of een geldig bromfietsrijbewijs (categorie AM);

een recente pasfoto die voldoet aan de pasfoto-eisen.