



Rapport

Rapport over een klacht over de Nederlandse ambassade in Cairo.

Datum: 23 mei 2012

Rapportnummer: 2012/088

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat hem op 26 oktober 2009 door de Ambassade in Cairo is meegedeeld dat de aanvraag van 21 juni 2009 om verlening van een Nederlands paspoort aan zijn zoon voorlopig niet in behandeling wordt genomen.

Verzoeker klaagt er tevens over dat de Ambassade van hem verlangt dat hij door middel van een verklaring van “terzake kundige Egyptische autoriteiten” aantoont welke door hem overgelegde huwelijksakten “als rechtsgeldig mag worden gezien”.

Bevindingen en beoordeling

I Algemeen

1. Verzoeker, de heer S, geboren 10 oktober 1962 in Egypte, woont en werkt in Nederland. Op 26 november 2007 is hij genaturaliseerd tot Nederlander. Verzoeker is op 11 november 2005 in Egypte gehuwd met mevrouw E, geboren 19 december 1972 in Egypte. De heer S. en zijn echtgenote hebben twee kinderen, die allebei in Egypte zijn geboren. De oudste, een meisje, is geboren op 17 november 2006. Het jongste kind, een jongen, is geboren op 13 juli 2008. Dit kind heeft vanwege de geboorte in Egypte uit een Egyptische moeder de Egyptische nationaliteit. Indien het huwelijk van zijn ouders rechtsgeldig tot stand is gekomen, heeft hij vanwege de naturalisatie van zijn vader daarnaast ook de Nederlandse nationaliteit. Verzoeker heeft het huwelijk en de geboorte van zijn beide kinderen destijds in Nederland laten registreren bij de GBA in zijn gemeente.

2. De heer S. heeft in 2009 in het kader van gezinshereniging bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aangevraagd voor zijn echtgenote en het oudste kind. Dit verzoek is aanvankelijk afgewezen in verband met het inkomensvereiste. Het hierop ingediende bezwaarschrift is op 7 december 2009 gehonoreerd.

De heer S. vroeg op 21 juni 2009 bij de Nederlandse Ambassade in Cairo een Nederlands paspoort aan voor zijn jongste kind. De Ambassade heeft deze aanvraag op 26 oktober 2009 (voorlopig) buiten behandeling gesteld vanwege twijfels over de geldigheid van de door verzoeker overgelegde huwelijksdocumenten. De huwelijksakte die was overgelegd voor de mvv-aanvraag van de echtgenote kwam niet overeen met de akte die was overgelegd bij de paspoortaanvraag van de zoon van de heer S..

3. Half januari 2010 was de heer S. in Egypte vanwege het overlijden van zijn zuster. Hij heeft toen meerdere malen contact gehad met de Nederlandse Ambassade in Cairo in verband met de paspoortaanvraag voor zijn zoon. Volgens verzoeker zijn de reeds eerder gerezen problemen daarbij toen zo geëscaleerd dat een patstelling is ontstaan en verdere communicatie niet meer mogelijk leek. Volgens de Ambassade was er geen sprake van

een patstelling maar heeft de Ambassade de heer S. juist bij ieder contact eenduidig en consequent te kennen gegeven dat de paspoortaanvraag van zijn zoon niet in behandeling kon worden genomen zolang er twijfels waren over de geldigheid van de overgelegde huwelijksakten. De heer S. is daarna met echtgenote en dochter naar Nederland gereisd. Het jongste kind hebben zij bij familie in Egypte achter gelaten. Verzoeker deelde hierover desgevraagd mee dat de mvv's van zijn echtgenote en het oudste kind dreigden te verlopen. Hoewel achterlaten van het kind van toen anderhalf jaar een bijzonder pijnlijke beslissing was, wilde verzoeker gezien de problemen rond de paspoortaanvraag van dit kind niet het risico lopen dat een eventuele verlenging van de mvv's van zijn echtgenote en oudste kind ook op problemen zou stuiten.

4. De heer S. had al in een eerder stadium, namelijk op 8 september 2009, bij de Nationale ombudsman geklaagd over de lange behandelingsduur van de aanvraag van 21 juni 2009 om verlening van een Nederlands paspoort aan zijn zoon. Deze klacht is toen ter interventie voorgelegd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In reactie hierop liet de Eerste Ambassadesecretaris in Cairo op 26 oktober 2009 via het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nationale ombudsman het volgende weten:

“Heer S heeft in eerste instantie de huwelijksakte van 2009 ter legalisatie aangeboden bij deze ambassade. Daarna heeft hij een paspoortaanvraag alhier ingediend, waarbij een gelegaliseerde huwelijksakte van 2005 werd overlegd. Aangezien de heer S twee originele huwelijksakten met dezelfde echtgenote heeft overgelegd, is dezerzijds besloten de paspoortaanvraag voorlopig niet in behandeling te nemen totdat hij heeft aangetoond welke huwelijksakte in Egypte als rechtsgeldig mag worden gezien. Hiertoe zal klager een verklaring van de terzake kundige Egyptische autoriteiten dienen te overleggen.”

5. Verzoeker beschikt inderdaad over twee aktes met betrekking tot zijn huwelijk. Op beide aktes staat in de Engelse vertaling dat het huwelijk op 11 november 2005 in Egypte is afgesloten. Op de eerste akte staat dat deze is afgegeven op 11 november 2005 en geregistreerd is in boek 206723 van het Civil Affairs Register onder nummer 2166. De tweede akte is afgegeven op 29 april 2009 en staat geregistreerd in boek 006061 van het Civil Affairs Register onder nummer 803. In de Engelse vertaling van de tweede akte staat vermeld dat deze is opgesteld als een “authentication” van het tussen de echtelieden op 11 november 2005 gesloten huwelijk. Verzoeker deelde desgevraagd mee dat hij een nieuwe akte heeft laten opstellen omdat hij enige tijd na het huwelijk had geconstateerd dat de geboortedatum van zijn echtgenote onjuist vermeld stond op de eerste huwelijksakte. De echtgenote van verzoeker, mevrouw E. is geboren op 19 december 1972 en op de volgens verzoeker oorspronkelijke huwelijksakte was abusievelijk 19-12-1976 vermeld als geboortedatum. Verzoeker was bang dat deze fout op de akte problemen zou geven bij de aanvraag om verlening van een mvv aan zijn echtgenote.

6. De tweede huwelijksakte is tot stand gekomen doordat verzoeker, volgens eigen zeggen, de Egyptische autoriteiten in april 2009 uitdrukkelijk heeft verzocht om een nieuwe

akte met de juiste geboortedatum van zijn echtgenote. Hij zei daarmee te willen voorkomen dat er in de oorspronkelijke akte zou worden geknoeid, bijvoorbeeld doordat de vermelde datum werd weggelakt en de akte daardoor later als frauduleus zou kunnen worden bestempeld. Verder liet verzoeker weten dat hij de door de Eerste Ambassade-secretaris verlangde verklaring onmogelijk kon verkrijgen. De heer S. vond de voorwaarde van de Ambassade onredelijk omdat volgens hem uit de akten genoegzaam bleek dat ze allebei betrekking hebben op één en hetzelfde op 11 november 2005 afgesloten huwelijk. Op de akte van 29 april 2009 staat deze huwelijksdatum ook op bladzijde III vermeld.

7. In reactie op één van de vele interventies van de Nationale ombudsman is van de kant van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesuggereerd dat het probleem van verzoeker vermoedelijk het eenvoudigst opgelost zou zijn als hij de huwelijksakte van 29 april 2009 zou aanwijzen als de enige rechtsgeldig tot stand gekomen akte. Daarbij zou er dan van worden uitgegaan dat de huwelijksvoltrekking niet op 11 november 2005 had plaatsgevonden maar op 29 april 2009. In dat geval zouden de kinderen van verzoeker, de dochter geboren op 17 november 2006 en de zoon op 13 juli 2008 niet staande het huwelijk zijn geboren. Vanwege alle consequenties die dat met zich meebracht was dat volgens verzoeker onaanvaardbaar.

II Voortgang onderzoek

8. Het is de heer S. en zijn echtgenote zwaar gevallen dat zij hun jongste kind in Egypte moesten achterlaten. Ook hun oudste kind was van streek door het gemis van haar broertje. De situatie heeft verzoeker zo aangegrepen dat hij uiteindelijk ziek thuis moest blijven van zijn werk. De Nationale ombudsman heeft toen op verzoek van de heer S. het onderzoek voorlopig opgeschort. In de tussentijd heeft de heer S. door middel van een aanvraag van mvv toch kans gezien het kind naar Nederland te laten komen. De situatie had echter zijn sporen nagelaten en ging ook later nog ten koste van de gezondheid van verzoeker. Het was raadzaam dat hij de situatie achter zich zou laten. Uiteindelijk heeft de heer S. besloten de klacht in te trekken.

9. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaf hierop te kennen dat, ondanks het intrekken door verzoeker van de klacht, gehecht werd aan een oordeel van de Nationale ombudsman over deze zaak. De Nationale ombudsman heeft toen op 16 mei 2011 besloten om, zonder verdere inmenging van verzoeker, het onderzoek te hervatten als een onderzoek op eigen initiatief.

III Reactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

10. De Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bij brief van 11 juni 2010 gereageerd op het Verslag van Bevindingen. Hierin werd onder meer gesteld dat er van de kant van Buitenlandse Zaken gereede twijfel

bestond over de rechtsgeldigheid van de huwelijksakte van 11 november 2005. Die twijfels had het departement ook reeds eerder, tijdens een gesprek op 2 februari 2010, toegelicht aan de Nationale ombudsman. Tijdens dat gesprek is onder meer meegedeeld dat verzoeker vóór zijn huwelijk met de Egyptische vrouw, van 11 oktober 2001 tot 25 mei 2005 gehuwd is geweest met een Nederlandse vrouw van Surinaamse afkomst. Dat huwelijk was vermoedelijk de grond waarop de heer S. destijds verblijfsrecht kreeg in Nederland. Verder was er verbazing over het feit dat er op de op 29 april 2009 afgegeven akte andere getuigen staan vermeld dan op de akte van 11 november 2005. Indien de akte van 29 april 2009 alleen tot doel had om de geboortedatum van de echtgenote te corrigeren, was het volgens het ministerie ongebruikelijk om bij het opstellen van een nieuwe akte andere getuigen op te roepen. Hierdoor werd er ernstig getwijfeld aan de rechtsgeldigheid van het huwelijk. Indien de zoon van de heer S. niet was geboren uit een wettig huwelijk zou er voor hem geen aanspraak zijn op de Nederlandse nationaliteit.

11. De Egyptische autoriteit heeft desgevraagd mondeling aan de ambassade in Cairo meegedeeld dat wanneer naderhand wordt ontdekt dat op de huwelijksakte een onjuiste geboortedatum vermeld staat, de echtgenoot zich dan dient te wenden tot Civil Registration Department. Deze zal vervolgens de geboortedatum veranderen in de computer en aan de betrokkene een nieuwe akte geven met vermelding van de oorspronkelijke huwelijksdatum. Volgens de ambassade heeft verzoeker deze weg niet gevolgd waardoor de door hem overgelegde aktes twijfel oproepen. In de reactie stelde Buitenlandse Zaken dat die twijfels mogelijk mede zijn aangewakkerd door de korte tijd die verstreken was tussen de scheiding op 25 mei 2005 van de heer S. de Nederlands-Surinaamse echtgenote en het huwelijk op 11 november 2005 met zijn Egyptische echtgenote.

10. Indien er bij een paspoortaanvraag twijfel bestaat over de brondocumenten ligt volgens het ministerie de bewijslast bij de aanvrager en niet bij de Nederlandse ambassade. Desalniettemin heeft de Ambassade in Cairo de moeite genomen om notities te sturen naar de Egyptische autoriteiten om duidelijkheid te verkrijgen over de geldigheid van de huwelijksakten. Hierop is voornog niet gereageerd.

13. In een nadere reactie op 1 mei 2012 liet de minister van Buitenlandse Zaken onder meer nog aan de Nationale ombudsman weten dat het in het algemeen zo is dat de aanvrager van een Nederlands paspoort er zelf verantwoordelijk voor is dat zijn aanvraag compleet en correct is. Daarnaast is het volgens de minister aan de overheid, in dit geval de Ambassade, om te voorkomen dat akten die niet rechtsgeldig zijn in omloop worden gebracht en dat op basis van dergelijke akten besluiten worden genomen die nadien onjuist blijken te zijn. De minister is van mening dat de heer S. zelf nalatig is geweest maar dat de Ambassade in Cairo zich desondanks uiterst welwillend heeft opgesteld door hem de mogelijkheid te bieden om een en ander in orde te brengen.

IV Beoordeling

14. De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. De overheid is er alert op dat de burger voor een procedure vaak een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht nodig heeft. De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

15. De heer S. heeft op de Ambassade in Cairo twee verschillende aktes overgelegd met betrekking tot zijn huwelijk. De ene akte is van 11 november 2005 en de andere van 29 april 2009. Op de eerste akte staat in de Engelse vertaling dat deze is afgegeven in verband met het op 11 november 2005 in Egypte gesloten huwelijk. De tweede akte van 29 april 2009 is volgens de Engelse vertaling een "Authentication of Marriage Deed" van het op 11 november 2005 in Egypte gesloten huwelijk. De heer S. stelt dat hij de Egyptische autoriteiten om een tweede akte heeft gevraagd omdat op de eerste akte de geboortedatum van zijn echtgenote onjuist stond vermeld. Op het eerste oog lijkt de tweede akte een completering en correctie te zijn van de eerste akte. Hiermee is echter niet gezegd dat de beide akten ook daadwerkelijk allebei rechtsgeldig tot stand zijn gekomen.

16. De Ambassade in Cairo twijfelde aan de rechtsgeldigheid van de overgelegde huwelijksakten. Op grond daarvan twijfelde de Ambassade er ook aan of de zoon van de heer S. recht had op de Nederlandse nationaliteit. Om die reden heeft de Ambassade de aanvraag om verlening van een Nederlands paspoort "voorlopig" niet in behandeling genomen en de heer S. laten weten dat hij moest aantonen welke van de twee overgelegde huwelijksakten rechtsgeldig was. Uit een verklaring van terzake kundige Egyptische autoriteiten zou moeten blijken welke akte in Egypte als rechtsgeldig mocht worden gezien.

17. De Nationale ombudsman is er van overtuigd dat de Ambassade in Cairo naar beste weten heeft gehandeld. De voorwaarde van de Ambassade bracht echter een dilemma met zich mee. De heer S. had twee akten overgelegd die volgens hem beiden afkomstig waren van de Egyptische autoriteiten en derhalve ook beiden rechtsgeldig waren. Nu zou hij diezelfde autoriteiten moeten vragen om een verklaring waaruit zou blijken dat één van de akten niet rechtsgeldig tot stand was gekomen. Verzoeker kon zich daar niet mee verenigen.

18. Het is niet aan de Nationale ombudsman om de rechtsgeldigheid van documenten te onderzoeken. Ook is het niet aan de Nationale ombudsman om zich er over uit te laten of de gerezen twijfels van de Ambassade over de rechtsgeldigheid van de documenten of de intenties van de heer S. legitiem zijn. Dat zijn zaken waar de Ambassade en het ministerie van Buitenlandse Zaken over oordeelt. In onze rechtsorde is het belangrijk dat besluiten van de overheid uiteindelijk ter toetsing kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter. In deze zaak ging het om een aanvraag waar, indien er negatief op werd beslist, op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar- en beroep tegen open had

gestaan. De Ambassade in Cairo nam echter geen formeel besluit maar heeft de paspoortaanvraag "voorlopig niet in behandeling" genomen. Hierdoor is de heer S. de mogelijkheid ontnomen om zich op gepaste wijze te kunnen verweren in een openstaand rechtsmiddel.

De onderzochte gedraging van de Ambassade in Cairo is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Nederlandse ambassade in Cairo, is gegrond wegens schending van het vereiste van fair-play.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 16 mei 2011 heeft de Nationale ombudsman onderzoek ingesteld naar de klacht van de heer S. uit Egypte over de Ambassade in Cairo. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is reeds eerder op 29 april 2010 een onderzoek gestart. Dit onderzoek is toen wegens de gezondheidssituatie van verzoeker gedurende enige tijd opgeschort. Vanwege deze situatie en andere problemen van persoonlijke aard zag verzoeker zich uiteindelijk genoodzaakt zich terug te trekken uit het onderzoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Nationale ombudsman hierna gevraagd om, weliswaar zonder verzoeker, het onderzoek voort te zetten en een oordeel uit te spreken over de gedragingen van de Ambassade in Cairo.