



Rapport

Rapport over een klacht over de Koninklijke Marechaussee en de Nederlandse ambassade in Tel Aviv (Israël)

Datum: 7 mei 2013

Rapportnummer: 2013/046

Wat is er gebeurd

Verzoekster woont in Londen met haar Britse echtgenoot en haar kinderen van Nederlandse nationaliteit. In september 2011 raken de vader en de zoon in Israël hun documenten kwijt. Om terug naar huis te kunnen reizen krijgt vader een Brits noodpaspoort en de zoon krijgt van de Nederlandse ambassade in Tel Aviv een Nederlands noodpaspoort, met een geldigheidsduur van één jaar. Bij terugkomst in Londen wordt het noodpaspoort van vader ingenomen, de zoon mag het Nederlandse noodpaspoort houden.

In februari 2012 komen verzoekster en haar kinderen naar Nederland voor familiebezoek en een korte vakantie. De zoon maakt de reis met het noodpaspoort dat hem destijds is verstrekt. Hij reist daarmee zonder problemen Engeland uit en Nederland in. Wanneer zij op 15 februari 2012 vanaf Eindhoven Airport de terugreis naar Londen Stansted Airport willen maken, wordt de zoon tegengehouden door de Koninklijke Marechaussee (KMar), omdat het noodpaspoort niet meer geldig is, nu de reis waarvoor het was afgegeven al is gemaakt. De KMar belt tot tweemaal met het Britse Hoofd Doorlaatpost van Stansted Airport om te vragen of de jongen, geboren en getogen in Engeland, wordt toegelaten met het noodpaspoort. Het antwoord is tot tweemaal toe negatief. De KMar vertelt verzoekster dat als hij hen op de vlucht toelaat, haar zoon op Stansted Airport wordt tegengehouden en dat de vervoerder dan de verplichting heeft om hem weer mee terug te nemen. Na overleg reist verzoeksters dochter in haar eentje door naar Engeland.

De KMar stuurt verzoekster en haar zoon daarop naar het gemeentehuis in Den Haag, waar volgens de KMar in het buitenland wonende Nederlanders een noodpaspoort kunnen aanvragen. Vanwege het tijdstip van aankomst in Den Haag zijn moeder en zoon verplicht er de nacht in een hotel door te brengen. De informatie van de KMar blijkt echter niet te kloppen: de burgemeester van Den Haag is niet bevoegd tot het uitgeven van nooddocumenten; wel kan in Den Haag, eventueel met een spoedprocedure, een regulier paspoort worden aangevraagd.

Verzoekster belt daarop met de KMar te Schiphol. Die heeft contact opgenomen met de Britse liaison aldaar en de zaak uitgelegd. Deze vertelt dat de jongen met het voor een andere reis afgegeven en reeds gebruikte noodpaspoort naar het Verenigd Koninkrijk kan reizen, mits het noodpaspoort geldig is en hij met documenten kan aantonen dat hij aldaar rechtmatig verblijf heeft/ woonachtig is.

Na opnieuw wat strubbelingen bij de paspoortcontrole op Schiphol kunnen verzoekster en haar zoon de reis naar Engeland maken. Bij aankomst op Londen City Airport komt verzoeksters zoon zonder problemen door de paspoortcontrole.

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Koninklijke Marechaussee op Eindhoven Airport haar minderjarige zoon, die reisde op een noodpaspoort, op 15 februari 2012

op een vlucht naar Londen heeft geweigerd en ten onrechte voor een nieuw reisdocument naar Den Haag heeft verwezen.

Verzoekster klaagt er verder over dat de Nederlandse ambassade te Tel Aviv op 16 september 2011 dit noodpaspoort ten behoeve van haar zoon heeft verstrekt met een geldigheidsduur van één jaar, zonder daarbij te vermelden dat er aan het gebruik van dat noodpaspoort de beperking zit dat het alleen voor de (eenmalige) reis naar huis kan worden gebruikt.

Ten slotte klaagt verzoekster erover dat de KMar in een klachtprocedure heeft geweigerd om alle extra kosten die zij ten gevolge van de weigering van de vlucht heeft moeten maken, te vergoeden.

Visie verzoekster

Verzoekster meent dat de beslissing van de KMar om haar zoon de doorgang te verbieden berustte op een kans dat hij op Stansted Airport zou worden tegengehouden en niet op een zekerheid. Zij vindt dat de KMar is uitgegaan van een veel te negatief scenario. De situatie had volgens haar veel beter benaderd kunnen worden met bijvoorbeeld een duidelijk advies te geven om zo spoedig mogelijk in Engeland bij de ambassade een nieuw paspoort aan te vragen. Zij blijft erbij dat het noodpaspoort nog geldig was en dat haar zoon daar vanuit Eindhoven best mee naar Engeland terug had kunnen reizen, zoals daags erna ook is gebleken: hij heeft zonder problemen de reis kunnen maken. Ze wist ook niet dat het noodpaspoort maar voor één reis geldig was, gelet op de geldigheidsduur van een jaar. Verder heeft zij bij een tweetal Engelse vliegvelden navraag gedaan over het gebruik van het Nederlandse noodpaspoort en in beide gevallen is haar door de immigratieautoriteiten meegedeeld dat het gebruiken van het noodpaspoort geen probleem is, ook al is het eerder gebruikt.

Verzoekster vindt dan ook dat op zijn minst de door haar opgelopen schade moet worden hersteld.

Klachtbehandeling KMar

Verzoekster heeft zich bij de KMar over de gang van zaken beklagd en vergoeding van de extra kosten gevraagd. De commandant van de KMar acht verzoeksters klacht gegrond

voor wat betreft de ontorechte doorverwijzing naar Den Haag voor een nooddocument: bevoegd tot het uitgeven van een noodpaspoort zijn alleen de minister van Buitenlandse Zaken en de hoofden van door hem aan te wijzen consulaire posten in het buitenland, en voor de KMar de commandant van het District KMar Schiphol, en de commandanten van een zestal KMar-brigades, waaronder ook Brabant-Zuid.

De commandant neemt ook het advies over van de klachtencommissie om verzoekster uit coulance de reiskosten Eindhoven – Den Haag en Den Haag – Schiphol en de hotelkosten te vergoeden.

Verzoekster is het er niet mee eens dat de overige kosten, zoals de nieuwe vliegtickets, niet worden vergoed.

Visie minister van Buitenlandse Zaken

Informatieverstrekking

De ontvanger van een noodpaspoort wordt mondeling geïnformeerd dat het document een noodpaspoort is en alleen kan worden gebruikt voor het enkele noodgeval waarvoor het is aangevraagd en dat het slechts voor één reisdoel mag worden gebruikt. In dit geval voor de terugkeer vanuit Israël naar het Verenigd Koninkrijk. Ook wordt uitgelegd dat het reisdoel, als het niet anders kan, via meerdere landen mag verlopen. Het is echter niet toegestaan het noodpaspoort voor daarop volgende reizen te gebruiken.

Of naast de ontvanger van het noodpaspoort nog iemand anders daarover is geïnformeerd en zo ja wie, valt op dit moment niet na te gaan, omdat de behandelend medewerker langdurig afwezig is.

Overigens is bovendien ook in het nooddocument vermeld: "Het document kan *na de reis waarvoor het is verstrekt*, ook worden ingeleverd bij of ingehouden worden door iedere tot inhouding van Nederlandse reisdocumenten bevoegde Nederlandse autoriteit." Dit impliceert dat het noodpaspoort (ook) had mogen worden ingeleverd bij de Nederlandse ambassade te Londen. Daar had betrokkene een aanvraag voor een regulier paspoort kunnen indienen.

Visie minister van Defensie

Informatieverstrekking en weigering op de vlucht

De minister acht de klacht niet gegrond.

Op grond van de Paspoortwet (zie achtergrond) verliest het noodpaspoort zijn geldigheid na het maken van de reis waarvoor het is afgegeven. Uit telefonisch contact met de ambassade blijkt dat het gebruikelijk is dat hier bij de uitreiking van het noodpaspoort op wordt gewezen. Uit het noodpaspoort zelf is dit ook af te leiden. Direct onder de geldigheidsdatum wordt gewezen op de in het paspoort te lezen aanwijzing waar het paspoort na het maken van de reis waarvoor het is verstrekt moet worden ingeleverd en waar het ook kan worden ingeleverd.

Bij terugkeer uit Israël is bij de Britse grenscontrole het noodpaspoort van de vader direct ingehouden. Het Nederlandse noodpaspoort van de zoon niet, omdat Britse ambtenaren daartoe niet bevoegd zijn. Desondanks had ook dit een signaal kunnen zijn voor de betrokkenen met betrekking tot de geldigheid van het noodpaspoort.

Op Eindhoven Airport is betrokkenen verteld dat de zoon niet naar Groot-Brittannië kon reizen op zijn van rechtswege vervallen noodpaspoort. De KMar valt in deze niets te verwijten. Maar omdat de geldigheidsdatum in het paspoort kennelijk tot verwarring heeft geleid en omdat er op de heenreis kennelijk geen gevolgen aan het gebruik van het noodpaspoort zijn verbonden, heeft de KMar actie ondernomen richting het Britse Hoofd Doorlaatpost om te vragen of de zoon eventueel alsnog naar Engeland mocht reizen. Het antwoord was aanvankelijk negatief, maar daags erna middels de Britse liaison op Schiphol positief. Het is vervelend dat er tegenstrijdige berichten zijn gegeven, maar dat is geen fout van de medewerkers van de KMar in Eindhoven. Die mochten afgaan op wat hen werd verteld.

Onterechte doorverwijzing

De KMar kan in uitzonderlijke gevallen een noodpaspoort verstrekken. Aan verzoeksters zoon kon echter geen nieuw noodpaspoort worden afgegeven, omdat niet kon worden voldaan aan de gestelde voorwaarden.

Nadat het Britse Hoofd Doorlaatpost stelde dat niet met het noodpaspoort kon worden gereisd is er verder gezocht naar een oplossing en gebeld met het eigen Hoofd Doorlaatpost. De oplossing bestond eruit dat verzoekster met haar zoon naar het gemeentehuis in Den Haag zijn verwezen, omdat verondersteld werd dat zij daar wel een noodpaspoort konden aanvragen. Ook is men behulpzaam geweest met het opzoeken van openingstijden van het gemeentehuis.

De klacht is gegrond. Verzoekster is verkeerd doorgestuurd en dit is aan de KMar als organisatie te wijten.

Weigering vergoeding kosten

Omdat de klacht over de doorverwijzing gegrond wordt geacht, zijn de gemaakte extra kosten vergoed. Dit betreft de reiskosten Eindhoven Airport – Den Haag en Den Haag – Schiphol en de in Den Haag gemaakte hotelkosten. Omdat de klacht over de weigering op de vlucht niet gegrond wordt geacht, zijn de daarmee samenhangende kosten niet vergoed.

Beoordeling

En daar sta je dan, 's avonds op het vliegveld, klaar om naar je huis in Londen te reizen en de reis kan niet doorgaan omdat het reisdocument van je zoon niet in orde blijkt te zijn. Dat is nogal wat, vooral omdat je in goed vertrouwen op reis bent gegaan en eerder, op de heenreis, geen problemen hebt ondervonden. Uiteindelijk lukt het een dag later allemaal wel. Intussen heb je wel extra ongemak gehad en extra kosten moeten maken. De vraag die hier rijst is of en zo ja in welke mate de betrokken instanties daarvoor verantwoordelijk zijn.

informatieverstrekking

Wie op reis gaat moet zijn reisbescheiden op orde hebben. In noodgevallen, zoals in geval van diefstal of verlies kan een noodpaspoort een oplossing bieden om mensen in staat te stellen toch hun reis te maken. Het is de bedoeling dat een noodpaspoort na het maken van de reis wordt ingeleverd; is dat bij een gemeente of bij een ambassade dan wordt doorgaans bij die gelegenheid direct een nieuw paspoort aangevraagd. Men krijgt ruim de tijd om de reis te maken; zo is in het noodpaspoort van verzoeksters zoon de geldigheidsduur van een jaar aangegeven. Dat jaar heeft dus betrekking op de periode dat de reis kan worden gemaakt en niet op de tijd dat het noodpaspoort daarna nog geldig zou zijn.

De eerste vraag is, of de betrokkenen hierover zijn geïnformeerd bij de uitreiking van het noodpaspoort bij de ambassade.

Het vereiste van goede informatieverstrekking verplicht de overheid, gevraagd en ongevraagd, ervoor te zorgen dat de burger de juiste informatie krijgt, dat deze klopt en volledig en duidelijk is.

De minister van Buitenlandse Zaken stelt dat iedere ontvanger van een noodpaspoort bij de uitreiking daarover alle informatie krijgt. Het is echter vanwege het ontbreken van informatie van de zijde van de bij de uitreiking betrokken ambassademedewerker niet meer na te gaan aan wie precies welke informatie is gegeven. Daarom onthoudt de Nationale ombudsman zich op dit punt van een oordeel.

Weigering op vlucht

Vast staat dat het noodpaspoort van verzoeksters zoon zijn geldigheid heeft verloren na het maken van de eerdere reis vanuit Israël naar Londen. Zo zijn de regels. In zoverre valt het de medewerkers van de KMar te Eindhoven niet te verwijten dat zij verzoeksters zoon hebben belet om zonder meer op het vliegtuig te stappen. Maar van de overheid wordt verwacht dat zij in voorkomende gevallen maatwerk levert: zij is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt wet – en regelgeving als uitgangspunt maar houdt ook steeds oog voor de specifieke omstandigheden waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Uitgaande van het feit dat verzoeksters zoon op de heenweg geen problemen heeft ondervonden en dat hij terugging naar het land waar hij woont en geboren en getogen is, hebben KMar medewerkers hun best gedaan om erachter te komen of hij niet toch kon terugreizen op het noodpaspoort. Men heeft contact opgenomen met de in dit geval aangewezen instantie, het Britse Hoofd Doorlaatpost. Toen men tot tweemaal toe nul op het rekest kreeg, is besloten verzoeksters zoon met het oog op problemen bij terugkeer, niet op de vlucht toe te laten.

De KMar heeft geprobeerd om te bewerkstelligen dat verzoeksters zoon toch op reis zou kunnen gaan. Dat is niet gelukt. Dat daags erna eenzelfde vraag, deze keer gericht tot de Britse liaison op Schiphol, wel tot een positief resultaat heeft geleid, doet daar niet aan af: de KMar in Eindhoven mocht er die bewuste avond na contact met de Britse autoriteiten van uitgaan dat verzoeksters zoon de toegang tot Engeland zou worden geweigerd. De gedraging is op dit punt behoorlijk.

Onterechte doorverwijzing

De KMar wilde ook verder behulpzaam zijn door verzoekster te informeren hoe haar zoon aan een nieuw reisdocument kon komen: men heeft verzoekster en haar zoon naar de gemeente Den Haag verwezen voor een noodpaspoort. Het vereiste van een goede informatieverstrekking houdt onder meer in dat de overheid, gevraagd en ongevraagd, de burger de juiste informatie geeft. Dat was hier niet het geval: in het buitenland wonende Nederlanders kunnen bij de gemeente Den Haag een paspoort aanvragen, niet een noodpaspoort. Dat kan slechts worden uitgereikt door de daartoe aangewezen commandanten van de KMar en consulaire posten in het buitenland. Daarbij komt dat al was gebleken dat verzoeksters zoon niet in aanmerking kwam voor een nieuw noodpaspoort omdat niet kon worden voldaan aan alle voorwaarden daarvoor. Was dat wel het geval geweest, dan had de commandant van de KMar te Eindhoven dit immers zelf kunnen verstrekken. De KMar heeft ook onderkend dat verzoekster verkeerd is geïnformeerd. De gedraging is niet behoorlijk.

Weigering vergoeding kosten

Omdat verzoekster fout is geïnformeerd heeft de KMar aangeboden de kosten die zij heeft gemaakt voor de vergeefse reis naar Den Haag, de hotelovernachting en de reis naar Schiphol te vergoeden. De Nationale ombudsman heeft daarvan met instemming kennis genomen. Verzoekster vindt echter dat ook de kosten van de nieuwe vliegtickets naar Londen moeten worden vergoed, nu gebleken is dat haar zoon op het noodpaspoort wel degelijk de terugreis heeft kunnen maken.

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst daarvan niet onredelijk is.

De vraag is of het aan de KMar te wijten was dat de reis van verzoekster en haar zoon in eerste instantie niet kon doorgaan en dat zij daags erna geld kwijt waren aan nieuwe tickets.

Vaststaat dat verzoeksters zoon met het noodpaspoort in feite niet meer kon reizen. Dat is niet iets dat aan de KMar kan worden tegengeworpen.

Hiervoor is al vastgesteld dat de KMar ondanks het feit dat het noodpaspoort niet meer geldig was, pogingen heeft gedaan om ervoor te zorgen dat verzoekster met haar zoon toch konden terugreizen naar Engeland. Verder kan de KMar niet worden tegengeworpen dat terugreizen met het bewuste noodpaspoort daags daarna wel is gelukt, al moesten er wel nieuwe tickets gekocht worden.

Nu hebben burgers ook een eigen verantwoordelijkheid; hiervoor is al gesteld dat men als men op reis gaat, er voor moet zorgen dat de reisdocumenten in orde zijn. De vraag die dan ook rijst is of verzoekster, ondanks het mogelijk ontbreken van voldoende informatie van de zijde van de ambassade ten tijde van de uitreiking, niettemin zelf op de hoogte had kunnen en moeten zijn van het verlopen van de geldigheid van het noodpaspoort.

Een noodpaspoort, de naam zegt het al, is bedoeld om mensen op een bepaald moment voor een bepaalde reis uit de brand te helpen. De wet is daar duidelijk over en ook in het nooddocument zelf is aangegeven dat het na de reis waarvoor het is uitgereikt moet worden ingeleverd. Dat dit verzoekster kennelijk is ontgaan en de datum in het noodpaspoort kennelijk voor verwarring heeft gezorgd, kan niet aan de KMar worden tegengeworpen. De KMar heeft dan ook het vergoeden van de kosten voor de vliegtickets in redelijkheid kunnen afwijzen. De gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Koninklijke Marechaussee is gegrond voor wat betreft het verwijzen naar de gemeente Den Haag voor het aanvragen van een

noodpaspoort. Voor het overige is de klacht niet gegrond.

Voor wat betreft de klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Tel Aviv onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

Informatieoverzicht

Klacht verzoekster van 21 februari 2012 bij KMar;

Klachtrapportage KMar 12 maart 2012;

Reactie verzoekster op Bevindingen KMar;

Advies Klachtencommissie KMar 8 juni 2012;

Oordeel Commandant der Koninklijke Marechaussee 28 juni 2012;

Verzoekschrift van 25 juli 2012;

Informatie Defensie aan No per e-mails van 13 en 18 september 2012;

Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken 28 januari 2013;

Standpunt minister van Defensie 20 februari 2013.

Achtergrond

Paspoortwet

Artikel 2

1.

Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

(...)

f.

nooddocument;

Artikel 47

1.

Een reisdocument vervalt van rechtswege, indien:

(...)

c.

de redenen die tot de verstrekking van het diplomatiek paspoort, het dienstpaspoort of het reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid , onder f en g, hebben geleid, zijn vervallen;

Website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Geldigheid

(...)

Een noodpaspoort is geldig gedurende de reis (maximaal één jaar) en alleen voor die reis waarvoor het document is uitgegeven. Direct na de reis moet het noodpaspoort worden ingeleverd:

in Nederland: bij de gemeente waar u ingeschreven staat in de gemeentelijke basisadministratie (GBA);

in Aruba, Curacao, Sint Maarten: bij het Bureau Burgerlijke Stand, Bevolkingsadministratie en Verkiezingen of het Kabinet van de Gouverneur;

in Bonaire, Saba, Sint Eustatius: bij het Bureau Burgerlijke Stand, Bevolkingsadministratie en Verkiezingen;

in het buitenland: bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land waar u woont of verblijft.

Website Ministerie van Defensie

Koninklijke Marechaussee

Afgifte nooddocumenten

(..)

Benodigdheden

De Koninklijke Marechaussee is niet in staat om uw persoonlijke gegevens te raadplegen uit geautomatiseerde bestanden van andere rijksoverheden. U dient daarom zelf voor de

benodigde bewijsvoering zorg te dragen. Aan de hand van deze bewijsstukken wordt uw aanvraag beoordeeld.

Om een aanvraag voor een nooddocument te kunnen doen, dient u het onderstaande te overleggen:

Een bewijs dat uw reis geen uitstel kan hebben. Dit kan onder meer worden aangetoond met vliegtickets en, hotelreserveringen.

Een recent uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie met daarin de vermelding van uw nationaliteit en een gewaarmerkte kopie van uw recente aanvraag van een nieuw reisdocument (bij vermissing dient u ook een gewaarmerkte kopie van het proces-verbaal van de aangifte van vermissing te overleggen).

Als het paspoort of de identiteitskaart minder dan een jaar verlopen is, kan iemand nog steeds zijn identiteit en nationaliteit daarmee aantonen. Een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie en een kopij van de nieuwe aanvraag zijn dan niet nodig. Let wel: het document mag niet ongeldig zijn gemaakt of zijn beschadigd.

Uw reisdocument(en).

Een geldig legitimatiebewijs, indien aanwezig.

Een recente pasfoto die voldoet aan alle eisen*.

De kosten van een nooddocument bedragen € 46.

Voor het verkrijgen van een eigen paspoort is tot 18 jaar toestemming nodig van beide ouders (of van degene die het gezag over het kind heeft). (...)