



# Rapport

**Datum: 5 september 2002**  
**Rapportnummer: 2002/272**

## Klacht

Verzoeker, die werkzaam is in Zweden, klaagt erover dat hij er bij het verstrekken door de Nederlandse ambassade te Zweden van een paspoort niet over is geïnformeerd dat het (nood)paspoort dat sinds 1 oktober 2001 door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen werd verstrekt, bij toelating tot Japan wellicht aanleiding tot problemen zou kunnen vormen. Verzoeker klaagt er voorts over dat de Minister van Buitenlandse Zaken in diens reactie van 28 november 2001 op zijn klachtbrief van 15 oktober 2001, de klacht heeft afgewezen op de grond dat de opstelling van Japan niet voorzienbaar was geweest.

### BEOORDELING

1. Met ingang van 1 oktober 2001 worden er op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland geen paspoorten meer aangemaakt. Aan Nederlandse reizigers die op korte termijn in het buitenland een paspoort nodig hebben wordt op de Nederlandse ambassades nog slechts een zogenaamd noodpaspoort verstrekt (zie achtergrond, onder 1.).
2. Verzoeker, woonachtig in Zweden, diende eind september 2001 bij de Nederlandse ambassade te Stockholm een aanvraag in voor een paspoort ten behoeve van een zakenreis naar Japan op 7 oktober 2001. Op 3 oktober 2001 werd hem op de ambassade een noodpaspoort verstrekt. Toen verzoeker op 8 oktober 2001 op het vliegveld Narita in Tokio aankwam werd zijn noodpaspoort niet herkend als geldig Nederlands reisdocument.
3. In reactie op de klacht liet de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 29 maart 2002 weten dat de Japanse autoriteiten hem er niet over hadden geïnformeerd dat zij het op 1 oktober 2001 geïntroduceerde Nederlandse noodpaspoort niet zouden accepteren. De Minister schrijft dat pas door de reis van verzoeker aan het licht kwam dat
 

“bepaalde autoriteiten op de luchthaven Narita meenden het document te moeten weigeren, naar aanleiding waarvan de ambassade een nota heeft gestuurd (zie achtergrond, onder 2.).”
4. De autoriteiten op het vliegveld in Tokio hebben het noodpaspoort van verzoeker niet zonder nader onderzoek geweigerd. Nadat verzoeker met behulp van een tolk voldoende duidelijk had kunnen maken dat hij geen ander reisdocument had dan het betreffende noodpaspoort, is een kopie ervan per fax toegestuurd naar het Centrale Immigratiekantoor in de stad Tokio. In het boek met specimina van geldige buitenlandse reisdocumenten dat daar wordt gehanteerd, kwam het noodpaspoort van verzoeker echter evenmin voor.
5. Terwijl verzoeker in afwachting was van de vlucht terug heeft het Zweedse bedrijf waar hij werkzaam is, contact opgenomen met de Nederlandse ambassade te Stockholm.

Verzoeker heeft vervolgens zelf ook nog telefonisch contact opgenomen met de Nederlandse ambassade te Japan. De Nederlandse ambassade te Japan verklaarde zich bereid om verzoeker een nieuw reisdocument te verschaffen. Omdat dit dan wederom een noodpaspoort zou zijn, zou dit geen oplossing inhouden.

6. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee dat door problemen in de productie bij de drukker de sets specimina van de nieuwe Nederlandse documenten later waren opgeleverd dan tevoren gepland. De drukker had de sets specimina opgeleverd in de eerste week van september 2001. De sets waren vervolgens per koerier verzonden naar de Nederlandse ambassades. De Nederlandse ambassade te Tokio had de sets op 17 september 2001 ontvangen. Na de opstelling van een diplomatieke nota (zie achtergrond, onder 1.) en vertaling hiervan in het Japans waren de specimina uiteindelijk pas op 1 oktober 2001 aan de Japanse autoriteiten aangeboden. De Japanse regering heeft de nieuwe reisdocumenten per "Note Verbale" van 15 oktober 2001 officieel erkend (zie achtergrond, onder 3.).

7. De Minister gaf voorts aan dat de situatie waar verzoeker op het vliegveld in Tokio mee werd geconfronteerd waarschijnlijk had kunnen worden vermeden indien de specimina eerder aangeboden hadden kunnen worden. De Minister deelde mee dat de late beschikbaarheid van de specimina uitsluitend het gevolg was geweest van vertragingen in het productieproces bij de drukker, hetgeen geheel buiten de macht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken lag.

8. De Minister van Buitenlandse Zaken kan inderdaad niet verantwoordelijk worden gehouden voor vertragingen in het productieproces van de specimina van nieuwe reisdocumenten. De Minister is echter wel verantwoordelijk voor de verspreiding, via de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, van de sets specimina van nieuwe Nederlandse reisdocumenten aan buitenlandse mogendheden.

9. De Nederlandse ambassade te Japan heeft de sets met specimina van nieuwe Nederlandse reisdocumenten op 17 september 2001 ontvangen, en voorzien van een diplomatieke nota op 1 oktober 2001 naar het Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken gestuurd (zie achtergrond, onder 2.). De geldigheid van de betreffende documenten ging op 1 oktober 2001 in, en (Nederlandse) reizigers werden vanaf die datum in het bezit werden gesteld van dergelijke nieuwe documenten. In tegenstelling tot wat de Minister van Buitenlandse Zaken van oordeel is, was het dus wel degelijk te voorzien dat de Japanse autoriteiten aan de grens de nieuwe Nederlandse reisdocumenten begin oktober 2001 nog niet kenden. Het feit dat het reisdocument van verzoeker op 8 oktober 2001 niet werd herkend en daardoor niet werd erkend, kan de autoriteiten aan de grens van de luchthaven Narita in Tokio redelijkerwijs dan ook niet worden aangerekend.

10. Door de late verspreiding over de verschillende Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen van de sets specimina bestond het risico dat reizigers met een

nieuw reisdocument aan de grens zouden worden geweigerd, hetgeen tot materiële en immateriële schade zou kunnen leiden.

11. Het feit dat de productie van de specimina van nieuwe reisdocumenten buiten de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken lag, ontsloeg de Minister echter niet van de plicht om al het nodige te doen ter voorkoming van situaties als waarmee verzoeker op 8 oktober 2001 in Tokio werd geconfronteerd. Door een noodreisdocument te verstrekken terwijl grensautoriteiten nog niet konden beschikken over de desbetreffende specimina, is verzoeker ten onrechte blootgesteld aan het hiervóór onder 10. genoemde risico.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

## ONDERZOEK

Op 31 januari 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Askim (Zweden), met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

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. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Betrokkenen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## BEVINDINGEN

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. FEITEN

1. Verzoeker heeft de Nederlandse nationaliteit maar woont al ruim dertig jaar in Zweden. Verzoeker is Marketing Director bij een Zweeds bedrijf dat zakelijke contacten onderhoudt met bedrijven in het buitenland. Eind september 2001 vroeg verzoeker bij de Nederlandse ambassade te Stockholm een nieuw paspoort aan voor een zakenreis naar Japan. Als gevolg van de introductie op 1 oktober 2001 van nieuwe reisdocumenten ontving verzoeker op 3 oktober 2001 echter niet zoals voordien een regulier Nederlands paspoort maar werd hij in het bezit gesteld van een zogenaamd "noodpaspoort".

Verzoeker reisde hierop op 7 oktober 2001 naar Japan.

2. Bij aankomst op 8 oktober 2001 op het vliegveld Narita in Tokio werd het reisdocument van verzoeker niet herkend door de autoriteiten aan de Japanse grens. Het door de Nederlandse ambassade te Stockholm verstrekte noodpaspoort kwam niet voor in de map met specimina van Nederlandse reisdocumenten. Verzoeker heeft de grensautoriteiten vervolgens met behulp van een tolk toegelicht dat het hier een geheel nieuw reisdocument betrof. Hierop is een kopie van het paspoort van verzoeker per fax toegestuurd naar de Centrale Immigratiedienst in Tokio. Bij de Immigratiedienst in Tokio werd het paspoort echter ook niet herkend als een geldig Nederlands reisdocument.

3. De werkgever van verzoeker diende bij brief van 15 oktober 2001 een klacht in bij de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken en verzocht om vergoeding van de geleden schade. In deze brief schreef de Managing Director van het Zweedse bedrijf onder meer:

"...The reason for denial of entry was the fact that our Mr. B. (verzoeker; N.o.) did hold a so-called emergency passport issued by the Embassy of the Netherlands in Stockholm. When issuing the passport it was known that the purpose of the journey was Japan. No information whatsoever seemed to be available at the Embassy that this emergency passport was not valid for Japan.

This caused us as business a lot of trouble, not only for the cost for the trip of our Mr. B., but also lost scheduled meetings with potential customers like Mitsubishi and Toyota for our product. For this reason we hereby forward an economical claim to cover our costs involved. We cannot value the lost of meetings with our potential customers, especially in respect of the Asian mentality of "loose fase" and the impact this may have on future business for our company.

The claim is invoked as appendix 1 to this letter and in the form of an official invoice. The invoice covers the direct costs for air travel, lodging, telephone costs, Swedish daily allowances and loss of productive labour time for Mr. B. Please note that our company policy is to travel in economy class.

We look forward to a smooth settlement of this rather odd event."

4. De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde hierop bij brief van 28 november 2001 onder meer als volgt:

“Since 1 October last the Dutch authorities issue a new generation of travel documents.

In this connection the application procedure for new passports has been changed. As a result Dutch embassies can no longer issue regular passports to applicants directly; instead, all Dutch passports are now being produced centrally in the Netherlands. To overcome problems for travellers who urgently need a new travel document, Dutch embassies can issue upon request an emergency passports (or a laissez-passer) which is valid as a temporary travel document.

In September last the specimens of the new Dutch travel documents (including the emergency passport) were presented to the Japanese authorities. At the time of (verzoekers; N.o.) passport application (early October) no indication had been received as to the rejection by the Japanese authorities of any of the new travel documents presented to them.

It should be noted in this regard that Dutch travel documents have always been accepted almost universally. There was no reason to anticipate a rejection of the emergency passport by the Japanese authorities.

It was therefore a complete surprise when the Japanese authorities informed the Netherlands Embassy at Tokyo that they would not accept the emergency passport.

This notification was received shortly after the date of (verzoekers; N.o.) travel. Although any country has a sovereign right to accept or reject any type of travel document, a démarche was carried out by the Netherlands Embassy with the Japanese authorities. As a result the latter lifted their non-acceptance of the emergency passport in the beginning of November, which shows that the earlier rejection was an exceptional (and short-lived) situation, which could not have been anticipated by the Dutch authorities, including the Embassy at Stockholm.

I sincerely regret that as a result of these rare circumstances your company has suffered a financial loss. However, given the above, the Netherlands authorities can not accept any liability for these costs.”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven onder klacht.

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In reactie op de klacht deed de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 29 maart 2002 onder meer het volgende mee:

“Zoals in mijn brief van 28 november a.p. aan (de werkgever van verzoeker; N.o.) aangegeven was het op het moment van afgifte van het noodpaspoort door de ambassade te Stockholm niet bekend dat het noodpaspoort problemen zou geven bij de toelating tot Japan.

Met betrekking tot de door U gestelde vragen diene het volgende.

1) Door problemen bij de productie werden door de firma Enschedé/Sdu de specimina van de nieuwe documenten later dan voorzien beschikbaar gesteld, namelijk pas in de eerste week van september 2001. Hoewel half augustus folders met echtheidskenmerken waren ontvangen, die ook aan de posten zijn toegegaan, was het aldus pas in september bekend hoe de nieuwe reisdocumenten er in werkelijkheid uitzagen.

2) Na verdeling van de beschikbare sets specimina over de ruim 100 Nederlandse ambassades, werden de sets per eerstvolgende koerier verstuurd. In het geval van Tokio was dit de koerier van 13 september. Na ontvangst hiervan op 17 september en na opstelling van een diplomatieke nota en vertaling hiervan in het Japans, kon de ambassade de specimina op 1 oktober per diplomatieke nota aan de Japanse autoriteiten aanbieden.

3) Kopie van de Engelse vertaling van de aanbiedingsnota gaat hierbij (zie achtergrond, onder 1.).

4) Door de Japanse autoriteiten is nooit te kennen gegeven dat zij het noodpaspoort niet zouden accepteren. Eerst door de reis van de heer Bakhuizen kwam aan het licht dat *bepaalde autoriteiten op de luchthaven Narita* meenden het document te moeten weigeren, naar aanleiding waarvan de ambassade een nota heeft gestuurd (zie achtergrond, onder 2.).

5) Op 15 oktober lieten de bevoegde Japanse autoriteiten weten alle nieuwe documenten (inclusief het noodpaspoort) te accepteren, met als enige aantekening dat het *laissez-passer* (conform de bestaande praktijk) uitsluitend geaccepteerd zou worden voor de uitreis en niet voor de inreis (zie achtergrond, onder 3.).

De weigering van het *noodpaspoort* van de heer B. lijkt dan ook geheel terug te voeren op onbekendheid van de betreffende luchthavenautoriteiten met dit document. Indien de specimina eerder aangeboden hadden kunnen worden, was die situatie waarschijnlijk vermeden. De late beschikbaarheid was echter uitsluitend een gevolg van vertragingen in het productieproces, hetgeen geheel buiten de macht van dit Ministerie lag.

Ik wijs erop dat de specimina na ontvangst op het Ministerie begin september onmiddellijk administratief zijn verwerkt en gereed gemaakt voor verzending en per koeriersdienst naar alle ambassades zijn verzonden voor aanbieding aan de betreffende lokale autoriteiten. Het Ministerie heeft alle zorgvuldigheid betracht die redelijkerwijs in acht genomen moest worden en alle voortvarendheid aan de dag gelegd die redelijkerwijs verwacht kon worden.

Ik zie derhalve geen aanleiding om mijn visie zoals verwoord in genoemde brief aan (de werkgever van verzoeker; N.o.) te herzien en acht de klacht niet gegrond.”

#### D. Reactie verzoeker

1. Naar aanleiding van de reactie van 29 maart 2002 van de Minister van Buitenlandse Zaken, heeft verzoeker bij brief van 17 juni 2002 de situatie waarmee hij op 3 oktober op het vliegveld in Tokyo was geconfronteerd onder meer als volgt verder toegelicht.

“... Bij de normale paspoortcontrole werd mij gevraagd of dit het enige paspoort was dat ik bezat. Op mijn bevestiging dat dit inderdaad het enige paspoort was, werd ik verzocht om te wachten.

Na ongeveer vijf minuten kwam er een andere ambtenaar van de immigratiedienst en verzocht mij mee te gaan naar een kantoorruimte. Naar ik begreep verklaarde de ambtenaar voor een nieuwe ambtenaar (waarschijnlijk het dienstdoende hoofd) de situatie naar ik begreep. Deze nieuwe ambtenaar vroeg opnieuw in het Engels of dit het enige paspoort was dat ik had.

Mijn antwoord was opnieuw bevestigend en ik verklaarde tegenover hem dat dit een geheel nieuw paspoort was dat met ingang van de eerste oktober 2001 afgegeven werd. Na deze inlichting van mij, werden er verschillende dossiers gehaald met voorbeelden van verschillende paspoorten van waarschijnlijk de gehele wereld. Na lang zoeken en vergelijken met het voorbeeld van het Nederlandse noodpaspoort deelde de ambtenaar mee dat ik het land moest verlaten met de retourvlucht naar Amsterdam. Ik deelde de ambtenaar mee dat dit een misverstand moest zijn (Engelse uitdrukking "mistake" gebruikte ik) en dat veroorzaakte een mindere opschudding. Er werden opnieuw voorbeelden opengeslagen en een kopie van het paspoort werd per fax naar de immigratiedienst in Tokyo verzonden. Ik werd vriendelijk verzocht om te wachten en hoefde niet met de retourvlucht Amsterdam mee te gaan aangezien het onderzoek dat nu in Tokyo plaatsvond enige tijd in beslag kon nemen. Na zo'n goed uur wachten kwam er nieuws vanuit Tokyo. Na het telefoongesprek vanuit Tokyo met de betrokken ambtenaar werd ik opnieuw verzocht in het kantoor plaats te nemen en nu kwam er een officiële tolk tot hulp. Voordien ging de conversatie vrijwel geheel in het Japans, maar nu ging plotseling alles via een tolk ook in het Engels.



De conclusie was dat men op het kantoor in Tokyo geen gegevens kon vinden die de geldigheid van het noodpaspoort ondersteunde. Op de vraag of ik dit begrepen had antwoordde ik bevestigend. Als tweede stap werd er officieel geuit dat ik twee keuzen had, óf ik bestreed het aangevoerde besluit óf ik stemde in met het besluit.

Indien ik het besluit bestreed diende ik het land met het eerst komende vliegtuig naar Amsterdam verlaten en zou geen bezoek aan Japan mogen brengen gedurende vijf jaar ook niet met een "geldig" paspoort. Bij instemming met het besluit moest ik het land ook met het eerst komende vliegtuig naar Amsterdam verlaten, maar mocht ik wel Japan opnieuw bezoeken met een "geldig" paspoort.

De keuze was niet moeilijk, ik stemde met het besluit in en verliet Japan op dinsdagmorgen met een KLM-vlucht terug naar Amsterdam.

De behandeling van de Japanse immigratiedienst verliep zeer correct en in een ontspannen sfeer. Het feit dat ik in een wachtruimte verbleef met verschillende asielzoekers was een nieuwe belevenis voor mij. Via de telefoon kon ik mijn afspraken met Toyota en Mitsubishi wel naar een andere datum verschuiven, maar ik "verloor wel mijn aangezicht", wat in het Verre Oosten niet bepaald gunstig is. Dus niet alleen werd er een economisch verlies geleden maar ook sociaal."

2. Op 29 juli 2002 verklaarde verzoeker telefonisch onder meer nog dat hij op 8 oktober 2001 gedurende minstens vier uur had verbleven op het kantoor van de grensautoriteiten op het vliegveld Narita. Verzoeker liet verder weten dat door de Japanse autoriteiten in het grenskantoor volgens hem al het mogelijke was gedaan om aangetoond te krijgen dat het document waar verzoeker op reisde een geldig reisdocument was.

Hierna had verzoeker tot zijn terugvlucht de volgende dag verbleven in het zogenaamde Guesthouse bij het vliegveld. Van hieruit was door hem en het Zweedse bedrijf waar hij werkzaam is contact opgenomen met de Nederlandse ambassades in Japan en in Zweden. De Nederlandse ambassade te Japan had zelfs aangeboden hem op het vliegveld in Tokio een nieuw paspoort te verstrekken. Dat zou dan echter een "noodpaspoort" zijn van hetzelfde type als die waardoor de problemen waren ontstaan.

## ACHTERGROND

1) "**Note verbale**" van 1 oktober 2001 van de Nederlandse Ambassade te Japan aan het Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken te Tokio.

### "NOTE VERBALE

The Royal Netherlands Embassy presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs and with reference to the Ministry's note of 12 September 2001 regarding the temporary passports has the honour to inform the Ministry of the following.

The Kingdom of the Netherlands introduced new models of travel documents as of 1 October 2001. The change concerns Netherlands identity cards, national passports, business passports, diplomatic passports, service passports, travel documents for aliens, emergency passports and laissez-passer's.

Specimen of the above mentioned documents are herewith included as well as brochures on its security features.

For security reasons the issuance of the new travel documents is centralized in the Netherlands and diplomatic missions cannot issue passports themselves anymore. It is expected that new passports abroad can only be issued approx. 3 weeks after receipt of the application by the Netherlands mission. For the convenience of travellers, who have to leave the Netherlands for urgent matters and who can not wait for the normal travel document, the Netherlands introduced the above mentioned emergency passport (as well as the already existing laissez-passer).

In view of the above the Netherlands Government herewith kindly requests the competent Japanese authorities to consider the new emergency passport as well as the laissez-passer as valid travel documents as mentioned in Art. 2 of the Immigration Control and Refugee Recognition Act.

In this respect the Royal Netherlands Embassy herewith confirms that, according to information received from the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Japan is the only country which does not recognize the above mentioned documents as valid travel documents.

The Royal Netherlands Embassy avails itself of this opportunity to renew to the Ministry of Foreign Affairs the assurances of its highest consideration.

Enclosure: 2 sets specimen, 6 brochures"

**2) "Note verbale"** van 10 oktober 2001 van de Nederlandse Ambassade te Japan aan het Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken te Tokio.

"NOTE VERBALE

The Royal Netherlands Embassy presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs and with reference to this Embassy's note of 1 October 2001 regarding the new Netherlands travel documents has the honour to inform the Ministry of the following.

On Monday 8 October, 2001 arrived at Narita airport (verzoeker; N.o), in possession of emergency passport EA0098281, issued by the Netherlands Ambassador at Stockholm on 3 October, 2001.

In view of the fact that the Immigration authorities do not recognise this emergency passport as a valid travel document, (Verzoeker; N.o.) was refused entry into Japan and subsequently left Japan the next day.

In view of the above the Royal Netherlands Embassy urges the competent Japanese authorities to recognise the new emergency passport as well as the laissez-passer as valid travel documents as mentioned in Art. 2, item 5A ("a certificate in lieu of the passport issued by any foreign government recognised by the Japanese Government") of the Immigration Control and Refugee Recognition Act. (latest amendment: Law no 57 of 1998) as soon as possible.

The Royal Netherlands Embassy avails itself of this opportunity to renew to the Ministry of Foreign Affairs the assurances of its highest consideration."

**3) "Note verbale"** van 15 oktober 2001 van het Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken te Tokio aan de Nederlandse Ambassade te Japan

"NOTE VERBALE

The Ministry of Foreign Affairs presents its compliments to the Royal Netherlands Embassy and with reference to the latter's Note Verbale dated October 1, 2001, forwarding enclosed the specimens of the new Netherlands travel documents, has the honour to inform the Embassy as follows:

The Government of Japan treats the said new Netherlands ordinary passports (including business passports and emergency passports), service passports and travel documents for aliens as valid travel documents conforming to the definition given in Article 2, Item (5), Sub-item (I) of the Japanese immigration-Control and Refugee-Recognition Act, whereas the Japanese Government does not accept its temporary passport (Laissez-Passer) as a valid travel document to enter Japan.

The Government of Japan, however, treats the temporary passport (Laissez-Passer) as a valid travel document only when the holder is leaving Japan in order to return to the Netherlands on a direct route."