



Rapport

Datum: 12 juni 2007

Rapportnummer: 2007/116

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Nederlandse ambassade te Ankara (Turkije) hen op 10 juni 2005 in de veronderstelling heeft gebracht dat er ten behoeve van hun kind een laissez-passer zou worden verstrekt, maar dat de minister van Buitenlandse Zaken vervolgens op 4 juli 2005, de dag waarop zij bij de ambassade een afspraak hadden om de laissez-passer op te halen, de ambassade heeft gelast een identificerend onderzoek te starten.

Verzoekers klagen er tevens over dat de minister hun klacht hierover op 25 oktober 2005 kennelijk ongegrond heeft verklaard.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de gang van zaken op de ambassade

Bevindingen

1. Verzoekers, van Nederlandse nationaliteit, verbleven in het najaar van 2004 in Irak, hun land van herkomst. Tijdens dat verblijf beviel verzoekster op 2 november 2004 van een dochter. Verzoekers wilden met hun kind terugkeren naar Nederland, maar dit stuitte voor het kind op bezwaren, aangezien er op basis van haar Iraakse geboorteakte geen reisdocument aan haar kon worden afgegeven. In juni 2005 informeerde het Nederlandse consulaat te Bagdad verzoekers dat hun kind eventueel in het bezit kon worden gesteld van een laissez-passer, waarvoor ze zich tot de Nederlandse ambassade in Ankara (Turkije) moesten wenden.

2. De gemachtigde van verzoekers stelde in het verzoekschrift van 4 november 2005 en in aanvullende reacties van 9 februari 2006, 14 september 2006 en 5 en 6 december 2006, waarbij zij onder meer uitdraaien voegde van e-mailberichten tussen haar en de ambassade te Ankara, het volgende.

Op 6 juni 2005 zond de gemachtigde van verzoekers een medewerker van de ambassade te Ankara, de heer X, een e-mailbericht over de situatie van verzoekers. Zij verzocht hem om haar zo spoedig mogelijk te laten weten of er een laissez-passer kon worden verstrekt. Per e-mailbericht van 7 juni 2005, kopie conform aan gemachtigde, verzocht de heer X het Ministerie van Buitenlandse Zaken om advies.

De consul van de ambassade gaf vervolgens per e-mailbericht van 9 juni 2005 aan de gemachtigde aan dat er zonder een door een Nederlandse huisarts danwel gynaecoloog getekende zwangerschapsverklaring geen laissez-passer kon worden afgegeven. De gemachtigde van verzoekers deelde de consul bij e-mailbericht van diezelfde datum mee

dat verzoekers zich op 10 juni 2005 bij de ambassade zouden vervoegen, met onder meer een zwangerschapsverklaring van een Nederlandse vroedvrouw, en zij verzocht de consul alle medewerking te verlenen aan verzoekers.

3. De gemachtigde stelde voorts dat zij herhaaldelijk, laatstelijk op 9 juni 2005, telefonisch contact had gehad met de heer X van de ambassade te Ankara en de heer Y van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om de situatie van verzoekers te bespreken, teneinde vooraf te verzekeren dat aan hun kind een laissez-passer zou worden verstrekt op basis van de door hen over te leggen documenten (o.a. de verklaring van de vroedvrouw). Zij stelde daarover dat zij de heer Y had gevraagd of er nog enig bezwaar zou zijn tegen afgifte van een laissez-passer als er een verklaring van een erkende vroedvrouw zou worden overgelegd. Volgens de gemachtigde had de heer Y hierop geantwoord dat er wat hem betreft geen bezwaar zou zijn.

Tijdens het telefoongesprek van 9 juni 2005 tussen de gemachtigde en de heer X had de gemachtigde de heer X gevraagd of hij nog contact had gehad met de heer Y over de zaak van verzoekers. De heer X had hierop bevestigend geantwoord, evenals op de vraag of er een laissez-passer kon worden verstrekt, aldus de gemachtigde. Volgens de gemachtigde was er aldus sprake geweest van een accordering van het ministerie tot afgifte van de laissez-passer.

4. Op 10 juni 2005 bezochten verzoekers, zonder hun kind dat op dat moment nog in Irak bij familie verbleef, de ambassade te Ankara. De heer X verklaarde hun dat alle meegebrachte documenten in orde waren en hij maakte met hen een afspraak voor 4 juli 2005. De laissez-passer zou dan klaar liggen, aldus gemachtigde.

Vervolgens meldden verzoekers zich, met hun kind, op 4 juli 2005 bij de ambassade. Aldaar kregen zij van de heer X te horen dat hij zojuist per faxbericht van 4 juli 2005 van het ministerie had vernomen dat er een identificerend onderzoek werd verlangd; de laissez-passer mocht niet worden uitgereikt.

5. De minister van Buitenlandse Zaken achtte dit klachtonderdeel ongegrond. Onder overlegging van onder meer uitdraaien van e-mailcorrespondentie en interne notities voerde hij hiertoe in zijn (aanvullende) reacties van 26 januari 2005 en 6 april 2006 het volgende aan.

Verzoekers hadden op 9 (bedoeld zal zijn: 10) juni 2005 op de ambassade te Ankara een aanvraag ingediend om afgifte van een laissez-passer ten behoeve van hun kind, waarbij zij een aantal documenten overlegden ter onderbouwing van die aanvraag.

De minister gaf aan dat het departement de ambassade op 9 juni 2005 had verzocht nadere informatie inzake de zwangerschap bij de ouders op te vragen. Er was derhalve op dat moment nog geen akkoord van het departement geweest inzake de afgifte van de

laissez-passer. Bij de reactie van de minister was onder meer gevoegd een uitdraai van een e-mailbericht van 9 juni 2005 afkomstig van mevrouw R. van het ministerie gericht aan de ambassades te Ankara en Bagdad, waarin werd gesteld dat op dat moment de identiteit noch de nationaliteit van het kind was vast te stellen, daar een in Irak afgegeven geboorteakte door de Nederlandse overheid niet wordt geaccepteerd omdat er geen centrale autoriteit aanwezig is in Irak en de Nederlandse ambassade te Bagdad geen mogelijkheid heeft te verifiëren. Het volgende werd daarbij gesteld:

“U kunt de ouders verzoeken of zij in het bezit kunnen komen van een door een Nederlandse huisarts c.q. gynaecoloog getekende verklaring die de zwangerschap heeft geconstateerd en de vermoedelijke datum van bevallen heeft vastgesteld.

Ik verzoek u mij van de gang van zaken op de hoogte te houden en de volledige persoonsgegevens van kindje K. op te geven zodat alhier een persoonsdossier opgebouwd kan worden.”

6. Op de uitdraai van dit e-mailbericht staat een handgeschreven aantekening van mevrouw R., waarin zij schrijft dat zij op 10 juni 2005 had gesproken met de heer X, die betrokkenen zou terugverwijzen naar Bagdad, aangezien het kind op dat moment nog in Irak was en bij de afgifte van een laissez-passer in persoon aanwezig diende te zijn.

Ook bevond zich als bijlage bij de reactie van de minister een zendbrief van 22 juni 2005, afkomstig van de heer X, gericht aan mevrouw R., met kopieën van alle door betrokkenen overgelegde documenten. Hierin deelde de heer X mevrouw R. mee dat betrokkenen zich op 4 juli 2005 met het kind bij de ambassade zouden melden.

7. In de reactie van de minister deelde de heer X mee dat hij verzoekers, toen zij op 10 juni 2005 de ambassade bezochten, had verzocht om bewijsstukken over te leggen ter vaststelling van de identiteit van het kind, onder meer met betrekking tot de zwangerschap. Ook had hij op dat moment verzoekers aangeraden om zo snel mogelijk met hun kind terug te komen op de ambassade. Verzoekers hadden er echter zelf voor gekozen om op 4 juli 2005, één dag voor het geplande vertrek van verzoekster naar Nederland, naar de ambassade terug te komen, waarbij zij niet hadden aangegeven dat zij drie weken in Irak nodig hadden gehad om de nodige formaliteiten (om hun kind over de grens met Turkije te vervoeren) te vervullen, aldus de heer X. Op dat moment was hun verzocht mee te werken aan een identificerend onderzoek om de juistheid van de gestelde identiteit van hun kind aan te tonen, aangezien was gebleken dat de door verzoekers overgelegde documenten een aantal foutieve danwel tegenstrijdige gegevens bevatten.

De heer X kwam een accordering vooraf tot afgifte van de laissez-passer niet bekend en ook onwaarschijnlijk voor. Ook stelde de heer X in deze zaak geen contact te hebben gehad met de heer Y, daar die op dat moment niet meer op het departement werkzaam was. Van enige accordering van de heer Y aan de ambassade kan dan ook geen sprake

zijn geweest, aldus de minister. Weliswaar had de heer X aan betrokkenen aangegeven dat op de ambassade direct kon worden overgegaan tot afgifte van een laissez-passer, maar onder voorwaarde dat aan alle vereisten voor afgifte was voldaan.

De minister gaf aan dat de heer Y aan gemachtigde van verzoekers had gemeld dat hij het aanvragen van een reisdocument mogelijk achtte maar dat hij afgifte daarvan niet bij voorbaat had geaccordeerd.

Verder had de heer X verklaard dat hij op 7 juni 2005 aan de gemachtigde had doorgegeven dat de zaak aan het ministerie in Den Haag was voorgelegd en dat hij zo spoedig mogelijk op de zaak zou terugkomen.

8. Bij de reactie van de minister was, voor zover hier van belang, tevens gevoegd een uitdraai van een memorandum, gedateerd 5 juli 2005, afkomstig van mevrouw R. gericht aan de ambassade te Ankara, waarin zij reageerde op de zendbrief van 22 juni 2005 en de ambassade meedeelde dat verzoekster diende te worden uitgenodigd voor een interview, aangezien de toegezonden stukken (middels de zendbrief van 22 juni 2005) ten aanzien van de paspoortaanvraag voor het kind vraagtekens hadden opgeroepen. Mevrouw R. deelde hierbij mee dat na ontvangst van het verslag van het af te nemen interview een besluit op de laissez-passer aanvraag zou worden genomen. Tevens wees zij er voor de goede orde op dat op dat moment niet kon worden overgegaan tot de afgifte van welk Nederlands reisdocument dan ook ten name van het kind.

9. Ook was bij de reactie van de minister gevoegd een uitdraai van een e-mailbericht van 6 juli 2005 afkomstig van de consul te Ankara, gericht aan het ministerie, waarin hij meldde dat verzoeker, niet geheel onterecht, sterk protest had ingediend tegen de gang van zaken. De consul verzocht het ministerie per direct aan te geven of er wel of geen laissez-passer kon worden verstrekt. Op 8 juli 2005 reageerde het ministerie in een memorandum gericht aan de ambassade waarin onder meer werd meegedeeld dat de laissez-passer diende te worden geweigerd.

De minister was van mening dat als er al sprake was geweest van miscommunicatie, deze niet te wijten was aan het ministerie danwel de ambassade.

10. Bij besluit van 8 juli 2005 van de minister van Buitenlandse Zaken werd de laissez-passeraanvraag afgewezen. Nadat op 14 juli 2005 een DNA-onderzoek had plaatsgevonden werd de laissez-passer op 19 juli 2005 alsnog verstrekt.

Beoordeling

11. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit betekent dat de door een

bestuursorgaan verstrekte informatie over een aanvraagprocedure zo volledig mogelijk dient te zijn, om onduidelijkheid en valse verwachtingen hierover aan de kant van de burger te voorkomen.

12. Allereerst stelt de Nationale ombudsman vast dat niet is gebleken van een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken vooraf gegeven machtiging aan de ambassade te Ankara om een laissez-passer af te geven ten behoeve van het kind van verzoekers. Dit blijkt uit het memorandum van 5 juli 2005 (de fax van 4 juli 2005 van het ministerie aan de ambassade, genoemd onder I.4., was kennelijk gelijklopend), waarin mevrouw R. van het ministerie stelde dat niet kon worden overgegaan tot de afgifte van welk Nederlands reisdocument dan ook ten name van het kind, in samenhang gezien met haar eerdere e-mailbericht van 9 juni 2005 gericht aan de ambassade te Ankara. In dat e-mailbericht stelde zij dat de identiteit noch de nationaliteit van het kind was vast te stellen en verzocht zij de ambassade om verzoekers een verklaring omtrent de zwangerschap te laten overleggen, alsmede om de verdere gegevens van het kind ter opbouw van een persoonsdossier.

Voorts kunnen de gestelde mededelingen van zowel de heer X als de heer Y, dat er wat hun betreft geen beletsel was voor afgifte van een laissez-passer, niet als een dergelijke machtiging gelden.

13. Ten aanzien van het bezoek aan de ambassade van 10 juni 2005 overweegt de Nationale ombudsman echter het volgende. Uit de zendbrief van 22 juni 2005 van de heer X gericht aan mevrouw R. van het ministerie blijkt dat de heer X met verzoekers een afspraak had gemaakt voor 4 juli 2005: op die datum zouden verzoekers zich met hun kind wederom op de ambassade te Ankara melden. Het is dus niet juist dat, zoals de minister in zijn reacties stelde, verzoekers er zelf voor hadden gekozen om op een (te) laat moment met het kind terug te komen op de ambassade. Integendeel, verzoekers hadden zich conform afspraak op 4 juli 2005 op de ambassade gemeld.

14. Verder blijkt uit de stukken dat de verklaring omtrent de zwangerschap aanvankelijk het enige obstakel voor afgifte van de laissez-passer leek te zijn. In dat licht vonden de e-mailuitwisselingen en (gestelde) telefoongesprekken tussen de gemachtigde van verzoekers enerzijds en het ministerie en de ambassade anderzijds plaats: de gemachtigde van verzoekers probeerde vooraf uitsluitel te krijgen over de documenten die verzoekers dienden over te leggen omtrent de zwangerschap, en dacht dat uitsluitel te hebben verkregen.

15. Toen verzoekers zich op 4 juli 2005 met het kind bij de ambassade meldden, vernamen zij van de heer X dat er een interview diende plaats te vinden; het ministerie had hiertoe opdracht gegeven. Blijkens het memorandum van 5 juli 2005 van mevrouw R. van het ministerie was daar aanleiding toe op basis van de documenten die verzoekers eerder tijdens hun bezoek van 10 juni 2005 hadden overgelegd: er was twijfel gerezen over de

identiteit van de moeder en daarmee over de identiteit van het kind. Die twijfel heeft dus pas na het bezoek van 10 juni 2005 aan de ambassade bij het ministerie kunnen ontstaan en werd pas bij memo van 5 juli 2005 (en per fax van 4 juli 2005) aan de ambassade meegedeeld. Tijdens het bezoek van 10 juni 2005 was er voor de ambassade dus geen aanleiding om aanvullende documenten aan verzoekers te vragen, in tegenstelling tot hetgeen de minister in zijn reactie stelde. Verzoekers hebben daarna ook geen aanvullende documenten overgelegd. Verder was het verzoekers niet bekend dat de heer X de door hen op 10 juni 2005 overgelegde stukken nog zou doorsturen aan het ministerie.

16. Daarbij blijkt uit het e-mailbericht van 6 juli 2005 van de ambassade (de consul) aan het ministerie dat van de zijde van de ambassade niet werd verwacht dat er bij het ministerie twijfel zou ontstaan over de identiteit van het kind om reden dat er getwijfeld kon worden aan de identiteit van de moeder. In het e-mailbericht meldde de consul namelijk dat verzoeker vanwege de vertraging in de uitgifte van een laissez-passer niet heel onterecht sterk had geprotesteerd; de consul verzocht het ministerie per direct aan te geven of er wel of geen laissez-passer kon worden vertrekt. In het memorandum van 8 juli 2005 van het ministerie aan de ambassade werd de vertraging in de afgifte weersproken daar er een zorgvuldige afweging diende plaats te vinden.

Aannemelijk is derhalve dat de afspraak van 4 juli 2005 was gemaakt met het oogmerk de laissez-passer in beginsel af te halen. Verzoekers konden ervan uitgaan dat zij de benodigde documenten hadden overgelegd. Of de heer X hierbij een slag om de arm heeft gehouden door verzoekers mee te delen dat er nog een kink in de kabel zou kunnen komen doordat alsnog niet aan één van de voorwaarden zou zijn voldaan, is op grond van de voorhanden zijnde stukken niet vast te stellen.

17. Wel is aannemelijk dat de ambassade verzoekers er kennelijk onvoldoende op heeft gewezen dat de laissez-passeraanvraag eerst zou worden doorgezonden naar en beoordeeld zou worden door het ministerie. Hierdoor waren verzoekers onvoldoende geïnformeerd over de status van de laissez-passeraanvraag en waren zij in de veronderstelling dat zij de laissez-passer op 4 juli 2005 zonder meer konden afhalen.

De ambassade heeft hiermee gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het kennelijk ongegrond verklaren van de klacht

Bevindingen

1. Op 21 juli 2005 dienden verzoekers bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een klacht in over de gang van zaken rond de aanvraag en afgifte van de laissez-passer voor hun

kind. Deze klacht verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken op 25 oktober 2005 kennelijk ongegrond. In zijn reactie van 26 januari 2006 stelde de minister ten aanzien van dit klachtonderdeel dat uit de enkele bestudering van dossierinformatie ter zake reeds was gebleken dat de klacht van 21 juli 2005 ongegrond was. Dit bracht evenwel niet met zich dat de klacht op zichzelf aangemerkt kon worden als bagatelklacht. Hij achtte de klacht op dit onderdeel dan ook gegrond.

Beoordeling

2. Een klacht is kennelijk ongegrond als al op voorhand, op grond van de door de klager beschikbaar gestelde gegevens, direct duidelijk is dat de klacht ongegrond is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een klacht over de lange duur van de behandeling, terwijl de behandeltermijn nog niet is verstreken en geen sprake is van spoedeisende omstandigheden.

3. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit impliceert dat het bestuursorgaan ook met het oog op een zorgvuldige klachtbehandeling toereikend onderzoek instelt.

4. In reactie op de klacht van verzoekers over het late moment waarop een identificerend onderzoek werd gelast, verwees de minister slechts naar de wettelijke beslistermijnen en constateerde daarnaast dat er zich in het dossier geen accordering van het ministerie bevond. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de minister niet had mogen volstaan met de stelling dat conform de regelgeving was gehandeld. Uit de klachtafdoening van 25 oktober 2005 blijkt niet van enig onderzoek naar bijvoorbeeld de gang van zaken voorafgaande aan en op 10 juni 2005, de dag dat verzoekers bij de ambassade de aanvraag voor de laissez-passer indienden. Pas tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman produceerde de minister een aanzienlijk aantal stukken (correspondentie) die hierop betrekking hebben. De minister had deze aanstonds bij zijn onderzoek naar de klacht van 21 juli 2005 moeten betrekken voor een zorgvuldige beoordeling van de klacht. Door dit na te laten, heeft hij gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Ankara (Turkije) is gegrond, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is gegrond, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

Onderzoek

Op 7 november 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie K., ingediend door VluchtelingenWerk te Bergen op Zoom, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Ankara (Turkije) en een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld. De gedraging van de ambassade wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

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.

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

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Verzoekers gemachtigde deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

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

Klacht 21 juli 2005.

Klachtafdoening minister van Buitenlandse Zaken 25 oktober 2005.

Verzoekschrift 4 november 2006.

Reactie minister 26 januari 2006 met bijlagen.

Reactie gemachtigde 9 februari 2006 met bijlagen.

Nadere reactie minister 6 april 2006.

Nadere reactie gemachtigde 14 september 2006.

Nadere reactie gemachtigde 5 en 6 december 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond