

Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken eraan vasthoudt dat zij en haar familie in het kader van de verlenging van paspoorten in persoon moeten verschijnen bij de Nederlandse autoriteiten en dat het ministerie niet bereid is om een uitzondering op de verschijningsplicht te maken.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoekster kwam na haar verhuizing naar het eiland Flores (Azoren, Portugal) in oktober 2007 tot de ontdekking dat haar paspoort en de paspoorten van haar echtgenoot, met daarop vermeld haar vijf kinderen, waren verlopen.

2. Verzoekster zocht contact met het Nederlandse consulaat op Sao Miguel op de Azoren. Aangezien daar volgens verzoekster niemand Nederlands noch Engels sprak nam zij vervolgens telefonisch contact op met de Nederlandse ambassade in Lissabon.

Haar werd hierbij duidelijk gemaakt dat zij zich in principe in persoon tot de ambassade in Lissabon moest wenden. Verzoekster vroeg naar eigen zeggen om een uitzondering op de verschijningsplicht. Zij vond de kosten om met het hele gezin naar Sao Miguel of Lissabon te reizen zodanig hoog, dat de totale kosten voor het verkrijgen van de paspoorten in geen verhouding stonden tot wat Nederlandse burgers normaal hiervoor moeten betalen.

Daarnaast waren de financiële middelen beperkt vanwege de WAO-uitkering van verzoeksters echtgenoot, de aankoop en renovatie van het huis en andere noodzakelijke kosten. Volgens verzoekster werd tijdens dit gesprek vanuit de ambassade de indruk gewekt dat er alternatieven zouden bestaan voor haar bijzondere situatie. Haar werd aangeraden een schriftelijke aanvraag hiervoor in te dienen.

Over dit telefoongesprek merkt het ministerie (in de reactie van 15 september 2009) op dat de ambassade tijdens dit eerste gesprek algemene informatie had gegeven omtrent paspoortaanvragen. Tijdens dit gesprek is volgens het ministerie niet gesproken over een eventuele uitzondering op de verschijningsplicht voor betrokkene aangezien niet bekend was of verzoekster eerder een paspoort via de ambassade had verkregen. Wel is de mogelijkheid geboden om te verschijnen te Sao Miguel en is de mogelijkheid genoemd dat het voor verzoeksters vijf kinderen mogelijk zou zijn om te volstaan met een verklaring van de burgemeester van het eiland Flores. Ook is genoemd dat met een medische verklaring wellicht ontheffing van de verschijningsplicht voor haar echtgenoot kon worden verkregen.

3. Op 25 oktober 2007 verzond verzoekster een brief aan de ambassade waarin zij uiteenzette waarom zij niet naar de ambassade of naar een ander eiland van de Azoren kon komen.

4. De ambassade reageerde in een brief van 14 november 2007 waarbij werd aangegeven niet tegen de regels van de Paspoortwet in te kunnen handelen. Wanneer al eerder door de ambassade een paspoort aan verzoekster zou zijn verstrekt, zou er een oplossing mogelijk zijn geweest. Omdat dit niet het geval was, was slechts mogelijk hetgeen aan verzoekster al telefonisch was voorgesteld.

5. Op 26 februari 2008 schreef verzoekster opnieuw een brief aan de ambassade met een verzoek om hun specifieke situatie mee te nemen in de overwegingen. Vervolgens zond de ambassade op 11 maart 2008 een brief waarin werd aangegeven dat er geen argumenten waren om van de verschijningsplicht bij een paspoortaanvraag af te wijken.

6. Op 1 april 2008 had verzoekster weer telefonisch contact met de ambassade. De ambassademedewerkster legde, volgens verzoekster, uit dat pas nadat voldaan was aan de verschijningsplicht, er mogelijkheden zouden bestaan om via een gemeentehuis iets af te handelen.

Over dit telefoongesprek gaf het ministerie (in een reactie van 18 november 2008) aan dat de mogelijkheid was genoemd om ten overstaan van de honoraire consul te Sao Miguel, het hoofdeiland van de Azoren, te verschijnen. Ook was de mogelijkheid genoemd dat voor de vijf kinderen kon worden volstaan met een verklaring van de burgemeester van het eiland Flores. Verder gaf het ministerie aan dat verzoekster hierop aangaf niet naar het hoofdeiland te willen reizen. Verzoekster wilde dat haar paspoort via de post werd toegezonden.

Verzoekster gaf hierover (in haar reactie van 11 mei 2009) aan dat de kern van het gesprek met medewerkster mevrouw S. was dat er alle medewerking van de ambassade zou komen om een en ander via het consulaat te regelen en in het bijzonder een ambtelijke verklaring om het reizen mogelijk te maken.

Het ministerie merkte hierover (in de reactie van 15 september 2009) op dat verzoekster had genoemd dat zij niet naar Sao Miguel kon reizen omdat zij geen geldig paspoort meer had. De ambassade heeft haar toen telefonisch het aanbod gedaan om een verklaring te verschaffen die verzoekster en haar familie eventueel in staat zou stellen om zonder geldig reisdocument naar Sao Miguel te reizen.

7. Verzoekster nam vervolgens op 22 april 2008 contact op met het consulaat op de Azoren. Het bleek dat men op het consulaat niet wist van het contact met en de toezegging van de ambassade en de mogelijkheid dat zij niet met alle vijf kinderen naar Sao Miguel hoefde te reizen. Men ontkende, aldus verzoekster, dat er een regeling mogelijk was. Bovendien bleek dat de op Flores gemaakte pasfoto's niet goed waren.

8. Vervolgens zocht verzoekster telefonisch contact met de ambassade waarbij aan haar onder meer werd meegedeeld dat een ieder gebonden is aan de wet, dus ook aan de

verschijningsplicht.

Verzoekster diende een klacht in tegen de bewuste medewerkster, die telefonisch werd afgedaan, waarbij, aldus verzoekster, een hand boven het hoofd werd gehouden van de medewerkster.

9. Op 28 april 2008 richtte verzoekster zich tot de Nationale ombudsman aangezien zij van mening was dat de Nederlandse ambassade de bijzondere situatie van verzoekster en haar familie niet erkende. Zij voerde aan dat het redelijk zou zijn dat zij en haar gezin, net als Portugese burgers, zich tot de lokale autoriteiten zouden kunnen wenden.

10. De Nationale ombudsman zond de klacht van verzoekster op 15 mei 2008 ter behandeling door aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 11 augustus 2008 liet het ministerie aan verzoekster weten dat de klacht ter behandeling was overgedragen aan de ambassade in Lissabon.

11. In het kader van de klachtbehandeling nam de ambassadeur op 18 augustus 2008 met verzoekster telefonisch contact op. Tijdens dit gesprek gaf de ambassadeur aan dat de wet een verschijningsplicht voorschrijft, waaraan verzoekster en haar man en kinderen moesten voldoen. Ook deelde hij mee in het najaar van 2008 naar de Azoren te komen, zodat het wellicht mogelijk was om hem op één van de eilanden te ontmoeten. Verzoekster reageerde hierop dat dit voor hen geen meerwaarde had, aangezien zij ook bij het consulaat op Sao Miguel aan de verschijningsplicht kon voldoen.

Het ministerie liet in de reactie van 18 november 2008 weten dat de ambassadeur tijdens het telefoongesprek in augustus 2008 had genoemd dat hij waarschijnlijk in november 2008 een dienstreis zou maken naar Sao Miguel. Verzoekster ging hier, volgens het ministerie, niet in positieve zin op in maar verwierp het voorstel ook niet. Zij zou erover nadenken.

Verzoekster gaf over het telefoongesprek met de ambassadeur (in haar reactie van 11 mei 2009) aan dat de ambassadeur zijn dienstreis met veel voorbehouden aankondigde en dat het geen zin had om hier op in te gaan. Het was niet mogelijk dat hij of een medewerker naar het eiland Flores kon komen. Wel had hij, aldus verzoekster, een vergoeding voor de op Sao Miguel nieuw te maken pasfoto's geboden.

Het ministerie liet in de reactie van 15 september 2009 hierover weten dat de ambassadeur geen voorbehoud maakte bij zijn voornemen de Azoren te bezoeken, maar dat hij nog geen uitsluitsel had over de exacte datum.

12. Verzoekster schreef in haar reactie hierop in twee brieven, die de Nationale ombudsman op 21 augustus en 1 september 2008 ontving, dat het ministerie geen rekening houdt met de individuele omstandigheden van mensen. Door de financiële omstandigheden en gezondheidstoestand van verzoeksters echtgenoot, kon van

verzoekster en haar man niet worden verwacht dat zij een groot bedrag moesten betalen om een vliegreis te kunnen maken om hun paspoort te verkrijgen. Verzoekster was van mening dat haar individuele omstandigheden niet goed zijn meegewogen. Ook ziet zij de negatieve behandeling door de ambassade als machtsmisbruik.

13. Op 23 september 2008 werd namens het Ministerie van Buitenlandse Zaken telefonisch aan de Nationale ombudsman aangegeven dat, aangezien het een eerste paspoortaanvraag bij een ambassade in het buitenland betrof, niet kon worden afgeweken van de verschijningsplicht. Over de medische redenen voor verzoeksters echtgenoot om niet te willen reizen, werd aangegeven dat er geen enkele medische verklaring was overgelegd.

Verzoekster gaf hierover in haar reactie van 11 mei 2009 aan dat, in zoverre de medische achtergrond voor hun verzoek ter sprake was geweest, zij alles hadden overlegd wat zij had. Men had nimmer duidelijk gemaakt dat dit onvoldoende was of op dit punt om nadere informatie gevraagd.

14. Op 18 november 2008 reageerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken schriftelijk op een aantal nadere vragen van de Nationale ombudsman. Hierin werd aangegeven dat de lokale consulaire medewerkster in april 2008 alleen algemene informatie over paspoortaanvragen had gegeven. De verschijningsplicht was hierbij ook genoemd. Aangezien betrokkene en haar man en kinderen nooit eerder via de ambassade in Lissabon een paspoort hadden verkregen moest aan de verschijningsplicht worden voldaan.

Wel was op een gegeven moment aangegeven dat het mogelijk was om voor de vijf kinderen te volstaan met een verklaring van de burgemeester op het eiland Flores, maar dat de volwassenen zouden moeten verschijnen voor de honoraire consul te Sao Miguel.

Ook had de consulaire medewerkster aangegeven dat er met een medische verklaring wellicht ontheffing van de verschijningsplicht kon worden verkregen voor verzoeksters echtgenoot.

Verder gaf de ambassadeur in zijn reactie aan dat hij de mogelijkheid had genoemd dat hij waarschijnlijk in november 2008 naar Sao Miguel zou komen.

In de reactie van 15 september 2009 voegde het ministerie hieraan toe dat verzoekster geen gebruik wilde maken van de eventuele medische ontheffing van haar echtgenoot, aangezien zij hem niet alleen kon laten en derhalve om economische en medische redenen op ontheffing van de verschijningsplicht voor het hele gezin aanstuurde.

15. Op 12 december 2008 liet verzoekster aan de Nationale ombudsman weten dat de ambassade hen op 4 december 2008 via de e-mail had benaderd. Aangezien verzoekster telefonisch niet te bereiken was, werd door de medewerker van de ambassade een

e-mailbericht gestuurd. Nadat verzoekster via de e-mail had gereageerd, werd doorgegeven dat de ambassadeur op 11 december 2008 op Sao Miguel zou zijn. Verzoekster las dit bericht pas op 12 december 2008. Zij gaf hierover aan de Nationale ombudsman aan dat de ambassade geen rekening houdt met de situatie van verzoeksters gezin en dat de uitnodiging inmiddels was achterhaald.

16. Op verzoek van de Nationale ombudsman gaf het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 20 februari 2009 aan dat de ambassadeur in het telefoongesprek van 18 augustus 2008 had gesuggereerd een medische verklaring te overleggen dat haar man niet reizen kon, maar dat verzoekster daar tegenover stelde dat zij haar man niet kon verlaten.

Verzoekster geeft hierover in haar reactie van 11 mei 2009 aan dat de ambassadeur had gerefereerd aan een medische verklaring en aan het bestaan van een "potje" van het ministerie waaruit eventueel iets betaald zou kunnen worden. Maar alles werd met voorbehouden gebracht zodat het, aldus verzoekster, niet serieus op haar overkwam.

Het ministerie merkt hierover in de reactie van 15 september 2009 op dat de ambassadeur in het telefoongesprek heeft gevraagd om een medische verklaring te overleggen. Daarnaast heeft hij alleen aangeboden om de kosten van nieuwe pasfoto's op zich te nemen.

17. Op verzoek van de Nationale ombudsman gaf verzoekster op 20 maart 2009 aan dat het consulaat noch de ambassade om een medische verklaring heeft gevraagd. Verzoekster gaf verder aan dat bij haar eerste brief naar de ambassade een kopie van een WAO-beslissing was meegezonden waaruit bleek dat verzoeksters echtgenoot voor meer dan 80% was afgekeurd en wat het gezondheidsprobleem is waaraan hij lijdt.

Het ministerie merkt hierover in de reactie van 15 september 2009 op dat uit het dossier niet blijkt dat verzoekers een kopie van de WAO-beslissing heeft meegezonden. Ze maakt slechts melding van de WAO-uitkering.

18. Verzoekster gaf in haar reactie van 29 oktober 2009 aan dat de ambassade haar continu voorhield dat zij gewoon aan de verschijningsplicht moesten voldoen en dat uitzonderingen eigenlijk niet gemaakt konden worden omdat dat tot willekeur zou leiden. Op deze manier maakte de ambassade zich zelf schuldig aan willekeur. Ook voegde verzoekster toe dat zij als Europese burger gewoon als inwoner van het land bij de plaatselijke gemeentelijke dienst terecht moeten kunnen. Verder gaf zij aan niet van plan te zijn haar man en kinderen achter te laten om alleen enkele dagen van huis te zijn.

II. Beoordeling

19. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Van de Nederlandse autoriteiten in het buitenland mag in het algemeen verwacht worden dat zij

zich tegenover burgers, die zich tot de autoriteiten wenden voor paspoorten, hulpvaardig opstellen en de geldende regels voor het verstrekken van het document op een juiste manier toepassen. Personeel van de ambassades of consulaten behoort de belangen van burgers, die vragen om een uitzondering te maken op een bepaalde regel of werkwijze, dan ook af te wegen tegen de voorschriften die ervoor het verstrekken van het document bestaan en de belangen die aan die voorschriften ten grondslag liggen.

20. Ingevolge de Paspoortwet moet in beginsel een ieder die een aanvraag voor een nieuw paspoort doet, in persoon verschijnen. Een zogenoemde verlenging van een paspoort wordt als een aanvraag voor een nieuw paspoort aangemerkt. Dit houdt voor verzoekster in dat zij en haar familieleden die een aanvraag voor een paspoort indienen, bij de ambassade of een consulaat dienen te verschijnen.

21. Gebleken is dat verzoekster meerdere malen contact met de ambassade heeft gehad om de in haar ogen speciale situatie uit te leggen. In reactie daarop heeft de ambassade meerdere malen het uitgangspunt van de wettelijke verschijningsplicht genoemd. De ambassade heeft gewezen op de mogelijkheid om dit te doen op Sao Miguel in plaats van Lissabon en voor de kinderen te volstaan met een verklaring van de burgemeester van Flores. (Verder komt naar voren dat partijen op sommige punten verschillen over wat er daadwerkelijk van de zijde van het ministerie is meegedeeld, met name met betrekking tot toezeggingen en het verzoek om een medische verklaring.)

22. Wat betreft het beroep van verzoekster op de medische situatie van haar echtgenoot, stelt de Nationale ombudsman het volgende vast. Uit de toelichting op artikel 28 van de Paspoortwet blijkt dat slechts om zwaarwegende redenen van het persoonlijk verschijnen kan worden afgeweken. Als regel is een verklaring van de behandelend arts, waarin aangegeven dat aanvrager niet in staat is persoonlijk te verschijnen, voldoende.

Gebleken is dat verzoekster geen enkele medische verklaring heeft overgelegd waaruit de onmogelijkheid om te reizen voor haar echtgenoot blijkt. De Nationale ombudsman stelt vast dat namens de ambassade is verklaard dat verzoekster erop is gewezen een medische verklaring te overleggen. Verzoekster ontkent dat dit is gezegd maar geeft aan wel een WAO-beslissing te hebben overgelegd. Vanuit het ministerie is aangegeven dat die WAO-beslissing niet in het dossier zit.

De Nationale ombudsman is van mening dat, nu verzoekster zelf zich beroept op medische redenen, het op haar weg had gelegen om een medische verklaring te overleggen waaruit de onmogelijkheid tot reizen blijkt. Een WAO-beslissing kan in dit kader niet volstaan aangezien die ziet op arbeidsongeschiktheid. Dat iemand arbeidsongeschikt is betekent nog niet dat die persoon ook niet in staat is te reizen.

Nu er geen medische verklaring over de onmogelijkheid om te reizen voor verzoeksters echtgenoot is overgelegd, zijn er geen zwaarwegende redenen aangevoerd op grond

waarvan het ministerie had moeten afwijken van de verschijningsplicht.

23. De Nationale ombudsman is van mening dat ook de door verzoekster overige genoemde redenen en financiële aspecten niet voldoende zwaarwegende redenen zijn. Verzoekster en haar echtgenoot kunnen immers op één van de eilanden van de Azoren bij het consulaat terecht, waarbij van belang is dat de ambassade het aanbod heeft gedaan dat verzoekster voor haar kinderen kan volstaan met een verklaring van de burgemeester van hun woonplaats. De Nationale ombudsman acht de ambassade gehouden dit ook feitelijk mogelijk te maken als verzoekster en haar gezin daarvan gebruik willen maken.

Het Europees recht zoals door verzoekster ingeroepen leidt niet tot een ander oordeel.

24. De Nationale ombudsman is van mening dat de afweging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om in dit geval vast te houden aan de verschijningsplicht niet onredelijk is.

Dat verzoekster zich uiteindelijk met de gang van zaken niet kan verenigen, omdat ze de afstand tussen de eilanden te groot vindt, is duidelijk. Dit hangt echter samen met het feit dat zij en haar gezin dáár zijn gaan wonen. Verzoeksters stelling dat de ambassade onvoldoende rekening houdt met de situatie van verzoekster en haar echtgenoot, deelt de Nationale ombudsman dan ook niet. Omdat er een wettelijke verschijningsplicht is, wijst de handelwijze van de ambassade evenmin op willekeur of machtsmisbruik.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse vertegenwoordiging te Portugal is niet gegrond.

Onderzoek

Op 21 augustus 2008 en 1 september 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te Portugal, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse vertegenwoordiging te Portugal.

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 aan verzoekster de minister op 16 april 2009 verzocht op de bevindingen te reageren. Naar aanleiding van de reactie van verzoekster is een aangepast verslag van bevindingen op 31 augustus 2009 aan verzoekster en de minister verzonden.

Beide partijen hebben hierop gereageerd en de reactie van de minister van 15 september 2009 is doorgezonden naar verzoekster. Verzoekster heeft hierop op 29 oktober 2009 schriftelijk gereageerd. De reactie van de minister en de reactie van verzoekster gaven aanleiding het verslag op een enkel punt nader aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

verzoekschriften van 26 april 2008, met bijlagen;

verzoekschrift ontvangen op 21 augustus 2008 en 1 september 2008;

telefoongesprek met medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 23 september 2008;

e-mailbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 18 november 2008;

e-mailbericht van verzoekster van 12 december 2008 en 12 maart 2009;

reactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 8 mei 2009;

brief van verzoekster van 11 mei 2009;

reactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 15 september 2009;

e-mailberichten van verzoekster van 23 september 2009 en 29 oktober 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Paspoortwet

Artikel 26, eerste lid, onder c:

"1. Bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn:

c. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort of in het ressort van een onder zijn verantwoordelijkheid staande consulaire post bevinden..."

Artikel 28:

"1. De in artikel 26 bedoelde autoriteit verschaft zich de nodige zekerheid over de identiteit en de nationaliteit van de aanvragen, en indien deze geen Nederlander is, tevens met betrekking tot diens verblijfstitel.

2. De aanvrager kan worden verzocht in verband met het in het eerste lid bedoelde onderzoek de nodige bewijsstukken over te leggen.

3. De aanvrager dient persoonlijk voor de bovenbedoelde autoriteit te verschijnen, tenzij zulks om zwaarwegende redenen niet van hem kan worden geleverd en de betreffende autoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, de nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager."