



# Rapport

**Datum: 14 januari 1999**

**Rapportnummer: 1999/009**

## Klacht

Op 12 december 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T.K. te Amsterdam, ingediend door de heer mr. H.K. Jap-A-Joe, advocaat te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) tot het moment dat hij zich op 10 december 1997 tot de Nationale ombudsman wendde, niet heeft beslist op zijn aanvraag van 5 juli 1995 voor afgifte van een Nederlands paspoort. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de ambassade tot het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet heeft gereageerd op zijn brief van 26 augustus 1997, en niet voldoende inhoudelijk heeft gereageerd op zijn brieven van 5 maart 1997 en van 11 april 1997.

## Achtergrond

1. Artikel 4:5, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), luidt als volgt:

"Indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen."

2. Artikel 4:13 Awb luidt als volgt:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan."

3. Artikel 4:15 Awb luidt als volgt:

"De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken."

4. Artikel 40 van de Paspoortwet luidt voor zover hier relevant als volgt:

"1. Bevoegd tot het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn:

(...) c. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort bevinden."

5. Artikel 41 van de Paspoortwet luidt voor zover hier relevant - als volgt:

"1. De krachtens artikel 40 bevoegde autoriteiten verstrekken het aangevraagde reisdocument zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na de dag van de aanvraag, tenzij de aanvraag een persoon betreft op wie een mededeling als bedoeld in artikel 25, vierde lid, van toepassing is.

2. De termijn genoemd in het eerste lid, kan in bijzondere gevallen met hoogstens vier weken worden verlengd. De aanvrager wordt daarvan zo spoedig mogelijk doch in ieder geval voor de afloop van de eerste termijn, schriftelijk in kennis gesteld."

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de klacht op 24 december 1997 telefonisch voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. In reactie op dat telefoongesprek zond de Minister van Buitenlandse Zaken de Nationale ombudsman op 6 januari 1998 en 9 februari 1998 een brief. Na kennisneming van deze brieven liet verzoeker weten dat hij prijs bleef stellen op een onderzoek van de Nationale ombudsman. Vervolgens werd de Minister van Buitenlandse Zaken op 3 april 1998 schriftelijk verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Voorts 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. De Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. Feiten

1. De arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage heeft bij beschikking van 26 mei 1993 vastgesteld dat verzoeker, geboren te Ghana, de Nederlandse nationaliteit bezit.
2. Op 5 juli 1995 wendde verzoeker zich tot de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) met het verzoek om afgifte van een Nederlands paspoort. Verzoeker ontving geen beslissing.
3. In een brief van 5 maart 1997 richtte verzoekers raadsman zich als volgt tot de

Nederlandse ambassade te Accra:

"Hierdoor refereer ik aan de eerder met U gevoerde correspondentie. De heer T.K. (verzoeker; N.o.) heeft contact met mij opgenomen en deelt mij mede dat hij nog steeds problemen ondervindt. In Uw laatste brief schreef U mij dat U geen zekerheid had omtrent de identiteit van de heer T.K. Cliënt krijgt het gevoel dat er onterecht bezwaren worden tegengeworpen, waardoor hij zijn rechten niet kan realiseren. Een van de bezwaren welke U heeft, was de omstandigheid dat cliënt niet bij U gemeld had dat zijn vader, de heer N.K. was overleden. Voorts merkte U op dat zijn vader niet werkzaam was in Nederland. Indien U meent niet tot afgifte te moeten overgaan, verzoek ik U een beschikking te geven, waarbij afgifte geweigerd wordt zodat ik vervolgens de nodige rechtsmaatregelen kan treffen."

4. De ambassade zond verzoekers raadsman in antwoord hierop op 20 maart 1997 de volgende brief:

"In reactie op uw brief d.d. 5 maart 1997 deel ik u mede dat alhier op basis van door de heer T.K. verstrekte additionele informatie m.b.t. zijn overleden vader opnieuw een verificatieonderzoek werd opgestart. IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie; N.o.) werd reeds van deze bevindingen op de hoogte gesteld. Het wachten is thans op hun beslis-

sing of tot afgifte van een MVV (machtiging tot voorlopig verblijf dit is een soort verblijfsvergunning voor niet-Nederlanders; N.o.) kan worden overgegaan. Ik vertrouw erop u met voorgaande informatie van dienst te zijn geweest."

5. Op 11 april 1997 stuurde de raadsman de ambassade de volgende brief:

"Dank voor Uw schrijven d.d. 20 maart 1997. U schrijft dat het wachten is op de beslissing van de IND ter zake de afgifte van een mvv aan de heer T.K. In mijn schrijven aan U d.d. 5 juli 1995 had ik gevraagd om afgifte van een Nederlands paspoort aan de heer T.K., daar hij van Nederlandse nationaliteit is. Een mvv is niet nodig daar de heer T.K. in dat geval als vreemdeling zou worden behandeld. De rechtbank heeft evenwel reeds bepaald dat de heer T.K. van Nederlandse nationaliteit is. Wilt U mij mededelen wat het hernieuwd verificatieonderzoek inhoudt? Het moet mij wel van het hart dat U wel heel zuinig is met het doen van mededelingen. U deelt mede dat de IND reeds van Uw bevindingen op de hoogte is gesteld. Wilt U mij informeren wanneer en welke instantie van de IND U geschreven heeft?"

6. Op 13 mei 1997 antwoordde de ambassade verzoekers raadsman als volgt:

"In reactie op uw brief d.d. 11 april 1997 deel ik u het volgende mede. Dezerzijds werd het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag om advies gevraagd. Per abuis had ik het in mijn aan u gerichte schrijven d.d. 20 maart 1997 over een mvv. Dezerzijds werd op 16 april 1997 het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag een rappel gezonden. Een antwoord heb ik daarop nog niet mogen ontvangen. Zodra meer bekend is zal ik u hiervan op de hoogte brengen. Ik vertrouw erop u met voorgaande informatie van dienst te zijn geweest."

7. Verzoekers raadsman richtte zich op 26 augustus 1997 wederom schriftelijk tot de Nederlandse ambassade te Accra. In deze brief sprak hij zijn ongenoegen uit over de gang van zaken en verzocht hij hem alle op de zaak betrekking hebbende stukken toe te zenden.

8. Op deze brief ontving verzoekers raadsman geen reactie.

### **B. Standpunt verzoeker**

Het standpunt van verzoeker staat weergegeven in de klachtsamenvatting. **C. Standpunt Minister van Buitenlandse zaken** 1. Naar aanleiding van het verzoek van de Nationale ombudsman van 24 december 1997 of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld, zond de Minister de Nationale ombudsman een tweetal brieven. De brief van 6 januari 1998 luidt als volgt:

"Onder verwijzing naar Uw faxbericht van 24 december 1997, (...), deel ik U mede dat bij de behandeling van de paspoortaanvraag van de heer T.K. twijfel is gerezen t.a.v. zijn identiteit. Mede op verzoek van het Ministerie van Justitie loopt thans een onderzoek naar de identiteit van de heer T.K. Bij brief van heden heb ik Harer Majesteits Ambassadeur verzocht mij de stand van zaken m.b.t. dit onderzoek mede te delen. Ik hoop U in de loop van volgende week nader over deze aangelegenheid te kunnen informeren." De daaropvolgende brief van 9 februari 1998 luidt als volgt:

"Onder verwijzing naar mijn brief van 6 januari 1998, (...), deel ik U het volgende mede. Van Harer Majesteits Ambassadeur te Accra vernam ik dat de heer T.K. niet bereikbaar blijkt te zijn als gevolg van het feit dat hij een niet bestaand adres aan de Ambassade heeft opgegeven. Ook werd contact opgenomen met een oom van betrokkene, die verklaard heeft niet te weten waar de heer T.K. verblijft. In een interview dat betrokkene werd afgenomen op 18 september 1996 heeft hij verklaard de Kokomle 1. Primary school te Accra en de Demonstration School te Enchi (Western Region) te hebben bezocht. De aan de Ambassade verbonden veldwerker heeft de

Kokomle 1. Primary School bezocht en vastgesteld dat de heer T.K. niet is ingeschreven geweest bij deze school. Wel werd in het schoolregister de naam aangetroffen van een zekere O.K., geboren op (...), met als vader H.K. Gelet enerzijds op het feit dat betrokkene herhaaldelijk onjuiste gegevens heeft verstrekt en anderzijds de Demonstration School te Enchi zich op grote afstand bevindt van de Ambassade, is voorsnog afgezien van een bezoek aan die school. De vraag of de heer T.K. gedoopt is, kon vanwege zijn onbereikbaarheid niet aan hem worden voorgelegd. Hetzelfde geldt voor de vraag naar de volledige personalia van zijn ouders. In twee interviews (d.d. 1 april 1996 en 18 september 1996) met betrokkene noemde hij N.K. als zijn vader en G.Ka. als zijn moeder. Er zijn geen overige personalia door hem medegedeeld. Aangezien de betrouwbaarheid van de gegevens op het geboorteuittreksel van betrokkene niet is komen vast te staan, is het onzeker of de daarin vermelde gegevens omtrent zijn ouders bruikbaar zijn, te meer omdat volgens een verklaring d.d. 14 januari 1988 betrokkene volgens Ghanees gewoonterrecht erkend zou zijn door de personen die vermeld staan op zijn geboorteuittreksel en omdat

volgens dit document eerst op 11 augustus 1987 aangifte werd gedaan van zijn geboorte. Ten slotte werd hiervoor al vermeld dat de heer T.K. niet ingeschreven is geweest bij de Kokomle 1. Primary School, zodat gegevens over zijn ouders ook niet langs die weg kunnen worden geverifieerd. De Ambassade meldde ten slotte dat uit onderzoek blijkt, dat de vader van T.K. naar alle waarschijnlijkheid is overleden op 3 februari 1996 in een hospitaal te Aflao (dichtbij Lome, Togo) als gevolg van het vrijkomen van drugs in zijn maag tijdens een smokkelactie. Uit een interview in verband met genoemd onderzoek met een zuster van betrokkene's vader blijkt, dat deze laatste ook bekend is geweest als W.K. Momenteel wordt getracht op andere wijze de ware identiteit van betrokkene vast te stellen. Ik hoop U zo spoedig mogelijk de nadere bevindingen van de Ambassade te kunnen mededelen."

2. Naar aanleiding van het schriftelijke verzoek om informatie van 3 april 1998 reageerde de Minister op 7 augustus 1998 als volgt:

"Voor wat betreft de klacht van de heer T.K. over het uitblijven van een beslissing op de door hem op 5 juli 1995 ingediende paspoortaanvraag, kan ik U mededelen, dat deze lange procedure door

betrokkene zelf is veroorzaakt. De heer T.K. heeft bij herhaling onjuiste informatie verstrekt over zijn identiteit. Ik verwijs in dit verband naar mijn brief aan U van 9 februari 1998 (zie hier- voor; N.o.). De Ambassade heeft betrokkene, om hem van dienst te zijn, zeer langdurig in de gelegenheid gesteld alsnog documenten over te leggen, die duidelijkheid zouden kunnen verschaffen over zijn identiteit. Hierbij is door de Ambassade echter wel verzuimd de termijn in acht te nemen die de Awb stelt voor aanvulling van stukken. Ten aanzien van het onderdeel van de klacht dat betrekking heeft op het niet reageren op de brief van betrokkene van 26 augustus 1997, kan ik u mededelen dat ik heb geconstateerd dat de Ambassade heeft verzuimd die brief te beantwoorden. Voor zover ik heb kunnen vaststellen is de oorzaak hiervan gelegen in het feit dat de Ambassade in afwachting was van de resultaten van het door toedoen van de heer T.K. vertraagde verificatieonderzoek en mijn reactie op de uitslag van het verificatieonderzoek. Met betrekking tot het onderdeel van de klacht dat betrekking heeft op het niet voldoende inhoudelijk reageren op de brieven van de raadsman van betrokkene d.d. 5 maart en 11 april 1997, kan ik U mededelen dat de Ambassade, wederom door de nalatigheid van de heer T.K. bij het verstrekken van de juiste documenten, in die periode niet in staat kon worden geacht inhoudelijke informatie te verstrekken. Ik voeg hieraan toe dat de Ambassade aan de raadsman van betrokkene bij brief van 20 maart 1997 heeft medegedeeld, dat voor het kunnen geven van een inhoudelijk antwoord, de reactie van de I.N.D. van het Ministerie van Justitie op de bevindingen van de Ambassade moest worden afgewacht. Zowel de Ambassade als ik zijn er steeds van uitgegaan, dat de heer T.K. zijn raadsman op de hoogte heeft gehouden van het hoe en waarom van de lange behandelingsduur van het onderhavige onderzoek."

#### **D. Reactie verzoeker**

Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de brieven van de

Minister voor Buitenlandse Zaken. Verzoekers raadsman reageerde bij brief van 26 augustus 1998. Hij bracht onder meer naar voren dat de informatie met betrekking tot het adres waarvan werd beweerd dat het niet bestond niet eerder naar voren was gebracht, en bovendien niet correct was. De reactie met betrekking tot het niet of niet volledig beantwoorden van de brieven door de ambassade achtte verzoekers raadsman evenzeer ontoereikend. Uit de mededeling dat de ambassade en de

Minister ervan uit waren gegaan dat verzoeker zijn raadsman zou hebben geïnformeerd over de voortgang van de aanvraag, kwam naar zijn mening naar voren dat de Minister de verantwoordelijkheid ten onrechte wilde afschuiven op verzoeker; het was immers de Minister dan wel de ambassade die verzoeker of diens raadsman had moeten informeren. De verwijzing van de Minister naar de brief van de ambassade van 20 maart 1997 achtte verzoekers raadsman ook niet correct, en hij vond het onbegrijpelijk dat de Minister meende dat in deze brief zou moeten worden gelezen dat voor een inhoudelijk antwoord de reactie van de IND moest worden afgewacht. Juist deze inadequate reactie had geleid tot zijn brief van 11 april 1998, waarop de reactie van 13 mei 1998 van de ambassade was gevolgd, waarin werd meegedeeld dat het wachten was op bericht van de Minister van Buitenlandse Zaken.

#### **E. Reactie Minister van Buitenlandse zaken**

De Minister van Buitenlandse Zaken werd op 9 september 1998 nog in de gelegenheid gesteld op de brief van verzoeker te reageren. Hij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

## **Beoordeling**

### **I. . Ten aanzien van de behandelingsduur van de paspoortaanvraag**

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana) tot het moment dat hij zich op 10 december 1997 tot de Nationale ombudsman wendde niet heeft beslist op zijn aanvraag van 5 juli 1995 voor afgifte van een Nederlands paspoort.
2. Ingevolge artikel 41 van de Paspoortwet (zie **ACHTERGROND** onder 5.) diende binnen vier weken althans een eerste reactie te worden gegeven op de paspoortaanvraag. Het staat gelet op de over en weer verstrekte inlichtingen voldoende vast dat de ambassade niet binnen deze termijn, en zelfs niet tot het moment waarop verzoeker zich bijna twee-en-een-half jaar na de indiening van de aanvraag wendde tot de Nationale ombudsman, een beslissing heeft genomen.
3. De Minister van Buitenlandse zaken gaf als reden voor de lange behandelingsduur aan, dat verzoeker herhaaldelijk onjuiste gegevens had verstrekt, als gevolg waarvan een verificatieonderzoek noodzakelijk was. In reactie hierop bestreed verzoeker dat hij onjuiste gegevens had

verstrekt. Daarnaast bracht hij naar voren dat hem nooit eerder was meegedeeld dat de door hem verstrekte informatie onjuist zou zijn.

4. Wat er ook zij van de juistheid van de door verzoeker gegeven informatie, indien verzoeker volgens de Minister niet had voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of voor zover sprake was geweest van onvolledige informatie, had de ambassade, ingevolge artikel 4:5 Awb, verzoeker in de gelegenheid moeten stellen de aanvraag aan te vullen (zie **ACHTERGROND** onder 1.). In dat geval zou, ingevolge artikel 4:15 Awb, de termijn voor het geven van een beslissing zijn opgeschort. Zo verzoeker zoals de Minister op dit punt aangaf al in de gelegenheid zou zijn gesteld om nadere informatie te verstrekken, wat door verzoeker werd weersproken, is het, mede gelet op de door de Minister verstrekte inlichtingen, voldoende aannemelijk dat hierbij geen duidelijke termijnen aan verzoeker zijn gesteld. Ook heeft de ambassade naar voldoende vast staat verzoeker er, gelet op artikel 41, tweede lid van de Paspoortwet, niet van in kennis gesteld dat niet binnen vier weken op de aanvraag kon worden beslist (zie **ACHTERGROND**, onder 5.). Daarmee heeft de ambassade gehandeld in strijd met de genoemde wettelijke voorschriften. In zoverre is de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade niet behoorlijk. **II. Ten aanzien van de (niet)beantwoording van de brieven**

1. Verzoeker klaagt er verder over dat de ambassade tot het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet heeft gereageerd op zijn brief van 26 augustus 1997, en niet voldoende inhoudelijk heeft gereageerd op zijn brieven van 5 maart 1997 en van 11 april 1997.
2. De Minister van Buitenlandse Zaken tekende aan dat de brief van 26 augustus 1997 niet was beantwoord omdat de ambassade in afwachting was geweest van de resultaten van het verificatieonderzoek en de reactie van de Minister op de uitslag van het verificatieonderzoek.
3. De door de Minister aangevoerde omstandigheid vormt mogelijk een verklaring, maar geen rechtvaardiging voor het niet-beantwoorden van deze brief. In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.
4. Ten aanzien van de beantwoording van de brieven van 5 maart 1997 en 11 april 1997 wordt opgemerkt dat deze beantwoording niet alleen niet volledig, maar ook inhoudelijk niet correct was. Verzoekers raadsman had in beide brieven aan de ambassade ten minste

één concrete vraag gesteld. Hierop is de ambassade in de antwoordbrieven niet ingegaan. Daarnaast werd in de eerste antwoordbrief van 20 maart 1997 gesproken over een machtiging tot voorlopig verblijf, hetgeen niet juist was. De Minister van Buitenlandse Zaken kan niet worden gevolgd in zijn standpunt dat zowel de ambassade als hij ervan uitgingen dat verzoeker zijn raadsman op de hoogte zou houden van de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag. In de brieven van de raadsman aan de ambassade werd immers expliciet gevraagd naar de voortgang van de behandeling van de paspoortaanvraag; daarom had mogen worden verwacht dat verzoekers raadsman hierover zou zijn geïnformeerd. Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.



## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.