



Rapport

Datum: 24 juni 2004

Rapportnummer: 2004/254

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), haar uit Somalië afkomstige schoonmoeder heeft verplicht haar visum voor Nederland op te halen bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Addis Abeba (Ethiopië) onder de voorwaarden dat zij een exit- en terugkeervisum van de Ethiopische autoriteiten kon overleggen en dat zij zich binnen 72 uur na terugkomst uit Nederland diende te melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Addis Abeba. Hierdoor kon haar schoonmoeder geen gebruik maken van het visum, omdat de Ethiopische autoriteiten haar geen re-entryvisum wilden verstrekken met een geldigheidsduur van meer dan een maand. In dit verband klaagt verzoekster er met name over dat de Visadienst kort verblijf haar schoonmoeder geen toestemming heeft gegeven zich na terugkeer terug te melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Djibouti.

Daarnaast klaagt ze erover dat de Nederlandse ambassade in Addis Abeba haar onjuist heeft geïnformeerd over de mogelijkheden van haar schoonmoeder om door de Ethiopische autoriteiten in het bezit te worden gesteld van een re-entryvisum.

Beoordeling

1. Verzoeksters schoonmoeder, afkomstig uit Somaliland, verzocht in juli 2001 bij de Nederlandse ambassade te Addis Abeba (Ethiopië) om een visum kort verblijf voor familiebezoek voor de duur van drie maanden. Na een bezwaarprocedure besloot de Visadienst kort verblijf op 9 juli 2002 geen bezwaar meer te maken tegen afgifte van dit visum aan verzoeksters schoonmoeder. Aan de afgifte van het visum werden enkele voorwaarden verbonden. Verzoeksters schoonmoeder diende over een retourticket Amsterdam-Addis Abeba te beschikken. Daarnaast diende zij een exit- en terugkeervisum voor Ethiopië over te leggen. Voorts diende zij zich na afloop van het bezoek aan Nederland binnen 72 uur terug te melden bij de ambassade in Addis Abeba, teneinde vast te kunnen stellen dat zij (tijdig) was teruggekeerd.

Spoedig bleek dat verzoeksters schoonmoeder slechts een terugkeervisum voor Ethiopië kon krijgen voor de duur van maximaal één maand. Dit zou betekenen dat zij na enkele weken weer terug zou moeten reizen, terwijl een familiebezoek van drie maanden was beoogd en hiervoor ook een visum was verleend. Verzoekster verzocht de Visadienst kort verblijf als mogelijke oplossing om haar schoonmoeder zich bij het Nederlandse consulaat in Djibouti te laten melden. In oktober 2002 deelde de Visadienst kort verblijf haar telefonisch mee dat aan dit verzoek niet kon worden voldaan.

Een schriftelijk verzoek om uitleg werd bij brief van de Visadienst kort verblijf van 19 november 2002 beantwoord. De Visadienst kort verblijf hield in die brief vast aan zijn

standpunt dat verzoeksters schoonmoeder zich na terugkeer uit Nederland bij de ambassade te Addis Abeba diende te melden, om zicht te houden op haar tijdige terugkeer; de visum-aanvraag was ook in die plaats gedaan.

2. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de Visadienst kort verblijf haar schoonmoeder heeft verplicht haar visum op te halen bij de Nederlandse ambassade te Addis Abeba onder de hiervoor genoemde voorwaarden, terwijl haar schoonmoeder geen gebruik kon maken van het visum daar de Ethiopische autoriteiten haar slechts een re-entryvisum wilden verstrekken met een geldigheidsduur van één maand. Met name klaagt verzoekster erover dat de Visadienst kort verblijf haar schoonmoeder geen toestemming heeft verleend om zich na terugkeer te melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Djibouti.

3. Volgens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, en de minister van Buitenlandse Zaken heeft zich hierbij aangesloten, is de voorwaarde van terugmelding gebaseerd op de Schengenregelgeving, waaronder artikel 5 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO; zie Achtergrond, onder 2.). Aan een vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden genoemd in dat artikel kan toegang worden verleend tot het Schengen-grondgebied voor een verblijf van hoogstens drie maanden. In artikel 5 SUO onder e. is als voorwaarde vermeld 'het niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde'. Blijkens Hoofdstuk III, onder 3. van de Gemeenschappelijk Visuminstructie (zie Achtergrond, onder 3.) dient een visumplichtige vreemdeling de betreffende diplomatieke of consulaire post ervan te overtuigen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt en dat er waarborgen bestaan voor de terugkeer naar zijn land van herkomst. Volgens Hoofdstuk V van die Visuminstructie geldt de bestrijding van illegale immigratie als één van de basiscriteria bij de behandeling van een visumaanvraag.

De voorwaarde dat de aanvrager van een visum akkoord gaat met terugmelding alvorens het visum wordt verleend, is een instrument om de aanvraag aan de bovenstaande criteria te toetsen, aldus de minister.

4. Aan verzoeksters schoonmoeder is een visum kort verblijf voor familiebezoek verleend onder voorwaarden, waaronder een terugmeldplicht. In dit onderzoek is gebleken dat de Visumdienst kort verblijf deze voorwaarden heeft opgelegd om de tijdige terugkeer van haar schoonmoeder te waarborgen. Daarvoor is het nodig dat er inzicht bestaat in reisdoel en reisroute van de aanvrager en de redenen waarom de aanvrager zal terugkeren naar het land van herkomst, aldus de minister. Verder was geconstateerd dat verzoeksters schoonmoeder niet in het bezit was van een door de Nederlandse autoriteiten erkend nationaal paspoort en dat zij het visum aanvroeg vanuit een land dat niet haar land van herkomst is. Voorts was meegewogen, aldus de minister, dat de schoonmoeder haar economische binding met het land van herkomst - te weten het drijven van een kruidenierswinkel - niet met documenten had kunnen aantonen en dat zij tijdens het interview bij de visumaanvraag had aangegeven niet over werk te beschikken. Haar

sociale binding met haar land van herkomst had de schoonmoeder weliswaar aannemelijk gemaakt, maar evenmin met documenten kunnen aantonen, aldus de minister.

Hoewel dit reden kon zijn om de visumaanvraag af te wijzen, achtte de minister geen indicaties aanwezig om te twifelen aan de intenties en de geloofwaardigheid van de verklaringen van verzoeksters schoonmoeder en van verzoeksters als referente. Op grond daarvan was volgens de minister het bezwaarschrift gegrond verklaard en was ingestemd met visumverlening, mits de toestemming van de Ethiopische autoriteiten om via dat land terug te keren werd aangetoond met stukken, en verzoeksters schoonmoeder toezegde bereid te zijn zich terug te melden bij de Nederlandse ambassade te Addis Abeba, teneinde een zo volledig mogelijke zekerheid te krijgen over haar tijdige terugkeer.

Verzoekster wees erop dat haar schoonmoeder een Somalische moeder van minderjarige kinderen en kostwinner is, die bezig is haar leven in een door burgeroorlog verscheurd land weer op te bouwen en niet voor lange tijd door haar gezin en 'extended family' gemist kan worden.

5. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in het algemeen terughoudendheid moet worden betracht bij het stellen van de voorwaarde dat een vreemdeling zich na terugkeer in zijn land van herkomst in persoon afmeldt bij de desbetreffende ambassade. De Schengenregelgeving is er immers op gericht illegale immigratie naar de bij het Akkoord van Schengen aangesloten landen te voorkomen. Zo lang de betrokken vreemdeling het Schengengebied tijdig verlaat, is er wat dat betreft geen sprake van een probleem. Het stellen van de voorwaarde dat betrokkene zich in persoon afmeldt bij de ambassade komt erop neer dat van betrokkene wordt verlangd dat hij terugreist naar het land van herkomst. Een dergelijke voorwaarde gaat naar het oordeel van de Nationale ombudsman in het algemeen te ver.

6. Indien een ambassade niettemin overweegt aan de afgifte van een visum een terugmeldplicht te verbinden, dient te worden nagegaan of daartoe in redelijkheid kan worden besloten. In dat verband behoort de ambassade ook na te gaan of nakoming van die plicht voor betrokkene niet een onevenredige belasting betekent, en of niet op andere wijze kan worden geïnfereerd of betrokkene daadwerkelijk het Schengengebied heeft verlaten.

7. De door de minister gegeven redenen kunnen in het geval van verzoeksters schoonmoeder het stellen van voorwaarden rechtvaardigen. De minister kan in zoverre gevolgd worden in zijn standpunt dat nu onder meer de economische en sociale binding niet, dan wel onvoldoende met documenten zijn aangetoond, er meerdere zekerheid ter waarborging van het verlaten van het Schengengebied kon worden gevraagd van verzoeksters schoonmoeder. Dat wellicht de situatie in Somaliland (verzoeksters schoonmoeder woont in Hargeisa) het niet goed mogelijk maakt om documenten over werk en sociale situatie te over te leggen, maakt het voorgaande niet anders.

8. In dit onderzoek is echter wel gebleken dat de voorwaarde van de terugmeldplicht en het overleggen van stukken van de Ethiopische immigratie-autoriteiten is opgelegd door de Visadienst kort verblijf, terwijl de Visadienst kort verblijf van de Nederlandse ambassade te Addis Abeba had vernomen dat die ambassade in afwachting was van bekendmaking van beleid van de Ethiopische autoriteiten inzake het verstrekken van re-entryvisa voor Somaliërs. In verband hiermee adviseerde de ambassade de Visadienst om verzoekster zich nader te laten informeren door de Ethiopische autoriteiten. Uit door verzoekster ingewonnen informatie bleek dat haar schoonmoeder slechts een terugkeervisum voor Ethiopië kon krijgen voor de duur van maximaal één maand. Dit zou betekenen dat zij na enkele weken weer terug zou moeten reizen, terwijl een familiebezoek van drie maanden was beoogd en hiervoor ook een visum was verleend.

Het voorgaande betekent dat het verleende visum en de als voorwaarde gestelde terugmeldplicht met elkaar op gespannen voet stonden. Wilde verzoeksters schoonmoeder zich aan de terugmeldplicht houden, dan zou zij binnen een maand weer moeten terugkeren gezien de maximaal door de Ethiopische autoriteiten gegunde termijn. Het visum was haar voor een periode van drie maanden verleend. In het licht van het voorgaande hield het stellen van de voorwaarde voor terugmelding een onevenredige belasting in voor verzoeksters schoonmoeder.

9. Toen de Visadienst kort verblijf via verzoekster op de hoogte kwam van de belemmeringen voor de schoonmoeder om volledig gebruik te kunnen maken van het haar verleende visum had van deze dienst uit overwegingen van actieve en hulpvaardige opstelling mogen worden verwacht dat hij rekening houdend met de aldus ontstane situatie, medewerking zou verlenen bij het zoeken naar een mogelijke oplossing, te meer nu aan de intenties en de geloofwaardigheid van verzoeksters schoonmoeder en van verzoekster niet werd getwijfeld.

10. Verzoekster verzocht de Visadienst kort verblijf als mogelijke oplossing om haar schoonmoeder zich bij het Nederlandse consulaat in Djibouti te laten melden. De minister wees dit af, omdat dit consulaat geen taken verricht in het kader van visumverlening.

Doordat is volstaan met de afwijzing van het door verzoekster voorgestelde alternatief, is niet onderkend dat in dit geval een meer actieve opstelling passend was en wellicht ook andere alternatieven denkbaar waren geweest om vast te stellen dat het Schengengebied weer werd verlaten. Van de Visadienst had gezien de omstandigheden van het geval van verzoeksters schoonmoeder enige flexibiliteit mogen worden verwacht om tot een oplossing voor haar te komen. Dat verzoekster akkoord is gegaan met de gestelde voorwaarden, zoals door de minister nog gesteld, maakt het voorgaande niet anders, nu gebleken is dat verzoekster zich akkoord heeft verklaard op het moment dat nog niet duidelijk was dat terugmelding bij de ambassade in Addis Abeba problemen opleverde.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

11. Voorts klaagt verzoekster erover dat de Nederlandse ambassade in Addis Abeba haar onjuist heeft geïnformeerd over de mogelijkheden van haar schoonmoeder om door de Ethiopische autoriteiten in het bezit te worden gesteld van een re-entryvisum.

Op de per e-mail en per faxbericht gestelde vragen van verzoekster naar de voorwaarden voor het verkrijgen van een Ethiopisch exit- en terugkeervisum, kreeg verzoekster van de ambassade onder meer als antwoord dat een exit- en terugkeervisum door de Ethiopische regering is vereist voor buitenlanders zoals haar schoonmoeder en dat de behandeltermijn van die visa door de Ethiopische autoriteiten wel enige tijd in beslag zou kunnen nemen.

Door op deze wijze te antwoorden heeft de ambassade geen antwoord gegeven op de door verzoekster gestelde vraag om nadere informatie over de door de Ethiopische autoriteiten vereiste visa voor haar schoonmoeder. Van een Nederlandse ambassade in het buitenland mag worden verwacht dat informatie, zoals in dit geval over de vereiste visa voor Ethiopië, kan worden verstrekt aan een Nederlander, zoals verzoekster die probeert zich te informeren over visa voor een land waar die ambassade is gevestigd en die in verband staan met een visumaanvraag bij die ambassade. Wanneer het verstrekken van de gevraagde informatie niet mogelijk was, had dit moeten worden meegedeeld, als ook de reden daarvoor.

Dat een consulaire ambtenaar de plicht heeft zich niet te mengen in de buitenlandse aangelegenheden van een andere staat, zoals de minister van Buitenlandse Zaken nog heeft gesteld, staat er niet in de weg dat desgevraagd informatie wordt verstrekt over ter plaatse geldend toelatingsbeleid, dan wel over het feit dat er op een bepaald moment onduidelijkheid bestaat over dat beleid.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Addis Abeba (Ethiopië), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond,

Onderzoek

Op 14 januari 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw L. te Leiden met een klacht over een gedraging van de Visadienst kort verblijf van het

Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Addis Abeba (Ethiopië).

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van respectievelijk de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, en de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden de ministers verzocht op de klachten te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht een aantal vragen te beantwoorden.

Tijdens het onderzoek kregen de ministers en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken werden nadere inlichtingen ingewonnen.

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 9 juli 2002 besloot de Visadienst kort verblijf, na een bezwaarprocedure, geen bezwaar meer te maken tegen afgifte van een visum voor kort verblijf voor een periode van negentig dagen aan verzoeksters uit Somalië afkomstige schoonmoeder. Daarbij werden de volgende voorwaarden opgelegd:

“Alvorens tot afgifte van het visum wordt overgegaan dient betrokkene bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Addis Abeba aan te tonen dat zij beschikt over een retourticket Amsterdam-Addis Abeba.

Daarnaast dient betrokkene een exit- en terugkeervisum voor Ethiopië over te leggen.

Voorts dient betrokkene zich na afloop van het bezoek aan Nederland binnen 72 uur met paspoort terug te melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Addis Abeba, teneinde vast te kunnen stellen dat zij (tijdig) is teruggekeerd.”

Op de per e-mail en per faxbericht gestelde vragen van verzoekster naar de voorwaarden voor het verkrijgen van een Ethiopisch exit- en terugkeervisum, kreeg verzoekster onder meer als antwoord van de Nederlandse ambassade te Addis Abeba dat een exit- en terugkeervisum door de Ethiopische regering is verplicht voor buitenlanders zoals haar schoonmoeder en dat de behandeltermijn van die visa door de Ethiopische autoriteiten wel enige tijd in beslag zou kunnen nemen.

Al snel bleek dat verzoeksters schoonmoeder als Somalische slechts een re-entryvisum voor Ethiopië kon krijgen voor de duur van maximaal één maand. Aangezien dat zou betekenen dat zij na een paar weken weer zou moeten terugreizen, verzocht verzoekster de Nederlandse ambassade in Addis Abeba om een oplossing door haar schoonmoeder zich te laten melden op het Nederlandse consulaat in Djibouti. Haar schoonmoeder zou geen problemen ondervinden om dat land binnen te komen. In de loop van oktober 2002 kreeg verzoekster van de Visadienst kort verblijf telefonisch te horen dat niet aan haar verzoek kon worden voldaan.

2. Zij vroeg daarop bij brief van 10 november 2002 schriftelijk om uitleg. De Visadienst kort verblijf antwoordde bij brief van 19 november 2002 onder meer dat uit telefonisch ingewonnen informatie bij de Nederlandse ambassade te Addis Abeba op 10 juni 2002 naar voren was gekomen dat er op dat moment werd gewacht op meer duidelijkheid over het beleid van de Ethiopische autoriteiten inzake re-entryvisa voor Somaliërs. De ambassade adviseerde om verzoeksters schoonmoeder zelf te laten informeren naar het (meest recente) toelatingsbeleid voor Somaliërs bij de Immigratiedienst te Addis Abeba. In de brief schreef de Visadienst kort verblijf verder dat verzoekster in het telefoongesprek op 9 juli 2002 onder meer was meegedeeld dat de ambassade in Addis Abeba een visumverklaring voor haar schoonmoeder kon afgeven en dat haar schoonmoeder vervolgens naar de Immigratiedienst in Addis Abeba diende te gaan om te trachten een exit- en terugkeervisum te krijgen.

De Visadienst kort verblijf stelde in de brief dat zijnerzijds alles in het werk was gesteld om een visum te verlenen. Dat het verzoeksters schoonmoeder uiteindelijk niet gelukt was bij de Immigratiedienst te Addis Abeba een exit- en re-entryvisum te krijgen, was volgens de Visadienst kort verblijf een factor die geheel buiten zijn invloed lag.

In de brief gaf de Visadienst kort verblijf verder aan dat was gekozen om verzoeksters schoonmoeder zich op de Nederlandse ambassade te Addis Abeba te laten terugmelden, om zodoende zicht te kunnen houden op haar tijdige terugkeer (de aanvraag was

eveneens gedaan bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Addis Abeba).

B. Standpunt verzoekster

Zie onder Klacht.

C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Bij brief van 4 juni 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op de klacht:

“Eerste klachtonderdeel

De klacht die zich richt tegen de verplichting voor mevrouw H. tot het ophalen van het visum bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Addis Abeba, onder de voorwaarden tot het overleggen van een exit- en re-entryvisum van de Ethiopische autoriteiten en terugmelding bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Addis Abeba, acht ik ongegrond vanwege het navolgende.

Het is staande praktijk dat bij inwilliging van een visumaanvraag het visum wordt opgehaald bij de Nederlandse vertegenwoordiging alwaar de visumaanvraag is ingediend.

Mevrouw H. heeft in verband met de afwezigheid van een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Somalië haar visumaanvraag bij de Nederlandse ambassade te Addis Abeba, Ethiopië ingediend. Het visum diende zij dan ook conform de staande praktijk in deze af te halen bij de Nederlandse ambassade te Addis Abeba.

(Verzoekster; N.o.) heeft bij de behandeling van het bezwaarschrift desgevraagd aangegeven wat de voorgenomen reisroute zal zijn bij een eventuele inwilliging van de visumaanvraag. Zij heeft hierbij te kennen gegeven dat mevrouw H. voornemens is via Addis Abeba dan wel Djibouti terug te reizen naar Hargeisa.

Gelet op de omstandigheden in dit geval is door de Visadienst kort verblijf en de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Addis Abeba besloten tot verlening van het visum op onder meer de voorwaarde dat betrokkene zich na het verblijf in Nederland diende terug te melden op de Nederlandse ambassade te Addis Abeba, teneinde zicht te kunnen houden op de tijdige terugkeer van mevrouw H. Om terug te kunnen keren naar Ethiopië, dient zij echter over een re-entryvisum voor dat land te beschikken aangezien ze niet in het bezit is van de Ethiopische nationaliteit. (Verzoekster; N.o.) is met het stellen van genoemde voorwaarden akkoord gegaan.

Gelet op het vorenstaande wordt dezerzijds geoordeeld dat op juiste gronden aan de visumverlening eerdergenoemde voorwaarden zijn gesteld.

Tweede klachtonderdeel

De klacht betrekking hebbende op de weigering van de Visadienst kort verblijf mevrouw H. toe te staan zich terug te melden op het Nederlandse consulaat te Djibouti, acht ik ongegrond. Hiertoe de volgende overwegingen.

Aan betrokkene is vanwege haar Somalische nationaliteit door de Ethiopische autoriteiten geen exit en re-entryvisum verleend voor langer dan één maand. (Verzoekster; N.o.) heeft vervolgens verzocht om terugmelding bij de Nederlandse consulaire vertegenwoordiging in Djibouti te laten plaatsvinden. Zij heeft dit besproken met een medewerkster van de Nederlandse ambassade te Addis Abeba, die vervolgens contact hierover heeft opgenomen met de Visadienst kort verblijf. De Visadienst kort verblijf heeft echter de aan de visumverlening gestelde voorwaarden gehandhaafd.

Bij deze beslissing is van belang geweest dat het gebruikelijk is om terugmelding te laten plaatsvinden op de ambassade waar het visum is aangevraagd. De reden daarvoor is dat de voorwaarde van terugmelding gesteld wordt in het kader van het criterium dat de tijdige terugkeer van betrokkene gewaarborgd moet zijn. Daarvoor is het nodig dat er inzicht bestaat in reisdoel en reisroute van de aanvrager en de redenen waarom de aanvrager zal terugkeren naar het land van herkomst. De gegevens die de aanvrager daarover verschaft, worden meegewogen bij het beoordelen van de aanvraag. Wanneer een aanvraag wordt ingediend bij een ambassade in een ander land dan het land van herkomst of het land van bestendig verblijf, dan is daarmee in ieder geval aangetoond dat de aanvrager in staat is om heen en weer te reizen naar het betreffende derde land. Indien in het onderhavige geval betrokkene aangeeft via een ander land dan Ethiopië terug te willen keren, dan zijn daarmee de eerder verstrekte gegevens niet meer actueel.

Daarnaast is meegewogen dat te Djibouti geen Nederlandse ambassade is gevestigd, maar een consulaire vertegenwoordiging waaraan slechts beperkte bevoegdheden zijn toegekend. Deze vertegenwoordiging behandelt geen visumaanvragen. Visumaanvragen voor kort verblijf die worden ingediend op het consulaat te Djibouti worden behandeld door de Franse ambassade te Djibouti. Indien het betrokkene toegestaan zou worden zich in Djibouti terug te melden, dan volgt daaruit tevens dat betrokkene dient aan te tonen dat zij door de Djiboutaanse autoriteiten wordt toegelaten na haar bezoek aan Nederland, bijvoorbeeld door een re-entryvisum (gesteld dat de Djiboutaanse autoriteiten dergelijke visa verstrekken). Bij terugmelding in Djibouti zouden over het bovenstaande afspraken moeten worden gemaakt met het Nederlands consulaat te Djibouti, dat dergelijke taken normaliter niet uitvoert. Het behandelen van visumaanvragen, het beoordelen van het al dan niet gewaarborgd zijn van de tijdige terugkeer en het registreren van terugmeldingen behoort immers niet tot de taken van het Nederlands Consulaat te Djibouti. Het ligt derhalve, om organisatorische redenen en om zicht te houden op de tijdige terugkeer naar het land van herkomst, niet in de rede om voor individuele aanvragen dergelijke uitzonderingen te maken. De omstandigheid dat een medewerkster van de ambassade te Addis Abeba met referentie heeft gesproken en haar hierin ter wille wil zijn, doet aan het bovenstaande niet af.

Voorts is meegewogen dat blijkens de verklaringen van (verzoekster; N.o.), mevrouw H. wel degelijk een re-entryvisum kon krijgen van de Ethiopische autoriteiten, echter slechts voor de duur van maximaal één maand. Referente geeft in de brief aan de Nationale ombudsman (Klachtenformulier d.d. 11 januari 2003) aan dat dat zou betekenen dat ze na een paar weken alweer terug zou moeten reizen. Hieruit kan worden opgemaakt dat mevrouw H. er zelf voor gekozen heeft af te zien van het aanvaarden van een re-entryvisum voor slechts één maand. Het belang van de overheid om aanvraag en terugmelding bij dezelfde ambassade te laten plaatsvinden, om de hierboven uiteengezette redenen, weegt echter in deze zwaarder dan het belang van mevrouw H. om langer in Nederland te kunnen verblijven.

De weigering van de Visadienst kort verblijf mevrouw H. toe te staan zich terug te melden op het Nederlandse consulaat te Djibouti, acht ik gelet op het bovenstaande, gerechtvaardigd. De klacht acht ik op dit punt dan ook ongegrond.

4. Beantwoording van de vragen

Vraag 1

Op grond van welke regelgeving wordt de voorwaarde van terugmelding opgelegd?

Artikel 5 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (zie Achtergrond, onder 2; N.o.) vermeldt de voorwaarden voor toegang voor een verblijf van ten hoogste drie maanden. Artikel 5.e vermeldt als een van die voorwaarden het 'niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde'.

Hoofdstuk III (onder 3) van de Gemeenschappelijke Visuminstructie (zie Achtergrond, onder 3; N.o.) vermeldt:

'Een visumplichtige vreemdeling die het grondgebied van de Overeenkomstluitende Partij wenst binnen te komen, dient de aangezochte diplomatieke of consulaire post ervan te overtuigen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt en dat er waarborgen bestaan voor de terugkeer naar zijn land van herkomst.'

In Hoofdstuk V van de Gemeenschappelijke Visuminstructie wordt bestrijding van illegale immigratie genoemd als een basiscriterium bij de behandeling van de visumaanvraag.

De voorwaarde dat de aanvrager van het visum akkoord gaat met terugmelding alvorens het visum verleend wordt, is een instrument om de aanvraag aan de bovenstaande criteria te toetsen.

Vraag 2

Wordt deze voorwaarde bij alle visaverstrekkingen opgelegd of wordt dit per aanvraag bepaald? Is dit laatste het geval, op grond waarvan besluit de Visadienst Kort Verblijf tot het opleggen van die voorwaarde?

Eerdergenoemde voorwaarde wordt niet bij alle visaverstrekkingen gesteld, maar per individueel geval bepaald. Het stellen van deze voorwaarde wordt ingegeven door de omstandigheden van het geval. Indien ook na onderzoek sprake is van omstandigheden die doen twijfelen aan de tijdige terugkeer, maar die niet tot concrete afwijzingsgronden leiden, zal doorgaans als voorwaarde worden gesteld dat de betrokkene akkoord gaat met terugmelding.

Indien de betrokkene niet akkoord zou gaan met terugmelding, zou dat, in samenhang met de overige gegevens, tot een afwijzing kunnen leiden.

Daarnaast wordt het gegeven dat de betrokkene zich al dan niet heeft teruggemeld na het bezoek aan Nederland, meegewogen in eventuele volgende visumverleningen.

Vraag 3

Waarom werd de schoonmoeder van verzoekster niet toegestaan zich terug te melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Djibouti nadat was gebleken dat zij niet in het bezit werd gesteld van een re-entryvisum door de Ethiopische autoriteiten ?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar hetgeen hierboven reeds is vermeldt ten aanzien van de klacht van betrokkene.”

D. standpunt minster van buitenlandse zaken

De minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 11 juni 2003 als volgt op de klacht voor zover het zijn verantwoordelijkheid betrof:

“De klacht van (verzoekster; N.o.) zoals geformuleerd in uw brief, bevat drie onderdelen. De eerste twee klachtonderdelen hebben betrekking op gedragingen van de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en is namens de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie door de Visadienst beantwoord. Tevens heeft de Visadienst gereageerd op uw vragen m.b.t. de gestelde voorwaarden van terugmelding na terugkeer en het bezit van een re-entryvisum voor Ethiopië. Gaarne verwijs ik naar deze reactie.

Hieronder zal ik ingaan op het derde klachtonderdeel, m.n. dat de Nederlandse ambassade te Addis Abeba de schoonmoeder van (verzoekster; N.o.) onjuist zou hebben geïnformeerd over de mogelijkheden om in het bezit te worden gesteld van een uitreis- en terugkeervisum voor Ethiopië.

De door de Visadienst Kort Verblijf gestelde voorwaarde dat de aanvraagster in het bezit dient te zijn van een terugkeervisum voor Ethiopië, is door de ambassade kenbaar gemaakt aan (verzoekster; N.o.). Zoals valt op te maken uit het email-bericht dat klaagster als bijlage 3 heeft meegezonden met het klachtenformulier (zie hiervóór onder **A.**; N.o.), is (verzoekster; N.o.) gewezen op het (door de Ethiopische autoriteiten gestelde) vereiste van een uitreisvisum en dat het lang kan duren om in het bezit te komen van een uitreis- en terugkeervisum. Dat in het antwoord gezegd zou zijn dat er verder geen probleem was, zoals klaagster stelt in het klachtenformulier, valt uit het aangehaalde email-bericht niet te herleiden.

Bij het verstrekken van informatie omtrent de mogelijkheden om in het bezit te worden gesteld van een (uitreis- en) terugkeervisum, heeft de ambassade zich bewust beperkt tot algemene informatie, een waarschuwing voor de lange behandelingsduur en door te verwijzen naar de Ethiopische autoriteiten. De reden hiervoor is dat het aan de Ethiopische autoriteiten is om - uitgaande van de specifieke omstandigheden met betrekking tot de schoonmoeder van (verzoekster; N.o.) - te beoordelen of zij in aanmerking komt voor een uitreis- en terugkeervisum. In dit verband merk ik op dat een consulaire ambtenaar - ingevolge artikel 55, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake Consulaire Betrekkingen (niet opgenomen in Achtergrond; N.o.) - de plicht heeft zich niet te mengen in de binnenlandse aangelegenheden van die Staat.

Gezien het voorgaande is van een onjuiste informatievervalsing niet gebleken en is naar mijn oordeel de klacht voor dit onderdeel ongegrond."

E. Reactie verzoekster

1. Bij brief van 25 juni 2003 reageerde verzoekster als volgt op de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 8 juni 2003 en op een aantal nadere vragen:

"Algemene opmerking

Ik heb bij dit soort brieven altijd het idee dat ze zo 'vaag' zijn geformuleerd om ervoor te zorgen dat de leek er geen vinger achter kan krijgen. Wat moet ik met zinsnedes als "in dit geval" of "omstandigheden van het geval" als dit niet verder verduidelijkt wordt. Ik ben geen jurist, ik probeer alleen te bekijken of er naar mijn idee een bevredigend antwoord is gegeven,

Hieronder volgen mijn conclusies.

1e klachtonderdeel

Er wordt geen antwoord gegeven op de klacht: er wordt alleen gesteld: "gelet op de omstandigheden in dit geval" → wat waren dan de precieze omstandigheden die een terugmeldplicht noodzakelijk maakten? Een Somalische moeder van minderjarige kinderen

die kostwinner is en tot nu toe aardig bezig is haar leven in een door burgeroorlog verscheurd land weer op te bouwen en die niet voor lange tijd door haar gezin en 'extended family' gemist kan worden. Dat zijn de omstandigheden.

Verder wordt het afgedaan met het feit dat ik met de voorwaarde akkoord gegaan ben en er dus verder niets te klagen valt. Dit is geen werkelijke beantwoording van mijn klacht, want ik heb nooit ontkend dat ik akkoord ben gegaan met deze voorwaarde. Ik ben akkoord gegaan omdat ik niet voldoende was voorgelicht door de ambassade. Verder was er ook niet echt een keuze tussen wel of niet akkoord gaan, zoals ik hieronder omschrijf bij vraag 2, paragraaf 2.

Tweede klachtonderdeel

Er wordt een aantal redenen genoemd waarop ik stuk voor stuk zou willen reageren.

- 1: "Wanneer een aanvraag wordt ingediend bij een ambassade in een ander land dan het land van herkomst of het land van bestendig verblijf, dan is daarmee in ieder geval aangetoond dat de aanvrager in staat is om heen en weer te reizen naar het betreffende derde land. Indien in het onderhavige geval betrokkene aangeeft via een ander land dan Ethiopië terug te willen keren, dan zijn daarmee de eerder verstrekte gegevens niet meer actueel."

→ is dit dan een reden tot weigering? Het is toch een kleine moeite de eerder verstrekte gegevens op dit toch niet zo cruciale punt aan te passen? Is door het niet meer actueel zijn van de eerder verstrekte gegevens de terugkeer minder gewaarborgd? Ik meen van niet.

2: "Het ligt derhalve, om organisatorische redenen en om zicht te houden op de tijdige terugkeer naar het land van herkomst, niet in de rede om voor individuele aanvragen dergelijke uitzonderingen te maken."

→ Naar mijn mening hoeft er niet veel georganiseerd te worden om in dit geval terugmelding in Djibouti plaats te laten vinden. Een eventueel re-entryvisum voor Djibouti zou zonder problemen overlegd kunnen worden. De tweede reden, om zicht te houden op de tijdige terugkeer, zie ik ook niet als geldige reden. Het is erg eenvoudig om van Djibouti naar Addis Abeba een fax of e-mail te sturen met de mededeling dat mijn schoonmoeder zich teruggemeld heeft. Bovendien gaat het hier niet om enorme aantallen visumaanvragen waar andere ambassades wellicht wel mee kampen. Dan zou een terugmelding via een consulaat misschien onder kunnen sneeuwen.

3: Het derde punt gaat over het feit dat mijn schoonmoeder wel een re-entryvisum had kunnen krijgen, maar dan voor de duur van 1 maand en dat ze hier zelf van heeft afgezien. Het belang van de overheid om aanvraag en terugmelding bij dezelfde ambassade plaats te laten vinden, weegt zwaarder dan het belang van mijn schoonmoeder om langer in Nederland te blijven.

→ Zoals ik hierboven al heb aangegeven vind ik dit belang van de overheid niet zo groot, zoals ik onder punt 1 en 2 heb proberen duidelijk te maken. Verder wil ik hierbij stellen dat de onkosten die al gemaakt zijn (2x reis en verblijf Addis Abeba, derving van inkomsten omdat er niet gewerkt kan worden) en die nog gemaakt zouden moeten worden voor o.a. aanschaf van een vliegticket in geen verhouding staan tot een verblijf van 2 tot 3 weken. Bovendien was de hoofdrede voor het uitnodigen van mijn schoonmoeder niet alleen om haar met de kleinkinderen kennis te laten maken, maar ook om mijn man die in een identiteitscrisis zit wat rust te geven en er zodoende voor te zorgen dat wij als gezin weer zo onze draai kunnen vinden dat we gezamenlijk ons leven voort kunnen zetten. Dat kan niet in een paar weken bewerkstelligd worden. Dan zou een verblijf van ongeveer 3 maanden veel nuttiger zijn.

Beantwoording van de vragen

Vraag 1

- Ik begrijp niet wat artikel 5 met terugmelding te maken heeft. Als iemand als gevaar voor de openbare orde beschouwd wordt zou zowieso de toegang geweigerd worden.
- Hoofdstuk III van de Gemeenschappelijke Visuminstructie, over voldoende middelen van bestaan en waarborgen van terugkeer: ook hier wordt mij niet duidelijk hoe terugmeldplicht een waarborg voor terugkeer kan zijn. Dan is een retourticket naar mijn idee nog wat dwingender, daar zijn kosten mee gemoeid. Ik zie terugmeldplicht alleen als een manier om in de gaten te houden wie, wanneer terugkeert. Verder hebben we er alles aangedaan om aan te tonen dat mijn schoonmoeder over voldoende middelen van bestaan beschikt. Hoe zou ze het anders al meer dan 10 jaar in een door burgeroorlog verscheurd land kunnen uithouden en zelfs in staat zijn weer een winkel en handel in levensmiddelen op te zetten. Bovendien draagt ze de zorg voor een paar minderjarige kinderen en is ze in goede gezondheid. Op welke manieren zouden we verder nog kunnen aantonen dat ze na de visumperiode weer terug zal keren? Welke bewijzen kunnen ze nog meer van ons verlangen. Als de Visadienst/ambassade zo ontzettend aan de door ons aangedragen feiten had getwijfeld, dan hadden ze helemaal geen visum moeten verstrekken.
- Voor Hoofdstuk V van de Gemeenschappelijke Visuminstructie geldt ook weer dat ik niet zie hoe terugmeldplicht illegale immigratie tegen kan gaan (zie bovenstaand punt). Ik denk bovendien dat mensen die echt illegaal willen immigreren dit niet via een legaal visum voor kort verblijf zullen doen. Er zit een tijdrovende procedure en voor degene die zich garantstelt financiële sancties aan vast. Bovendien denk ik dat de halsstarrige houding van de Visadienst juist illegale immigratie in de hand werkt. Het volgen van illegale wegen heeft blijkbaar meer kans van slagen dan het volgen van de legale weg.

Vraag 2

In het antwoord wordt weer gesproken over 'omstandigheden van het geval'. Welke omstandigheden dan precies? Wordt deze voorwaarde altijd gesteld aan werkende moeders? Of aan mensen van de Somalische nationaliteit? En mocht dit zo zijn, hoe kan het dan dat er wel Somalische mensen met een Visum voor Kort Verblijf Nederland binnen komen en langer dan een maand blijven? Waarom wordt hier geen duidelijkheid gegeven?

De rest van het antwoord vind ik niet ter zake doen volgens onderstaande redenen.

We zijn akkoord gegaan met terugmelding omdat we niet op de hoogte waren van de Ethiopische regelgeving en hierin ook niet zijn voorgelicht door de Nederlandse ambassade. Maar we hadden ook weinig andere keus dan akkoord te gaan, omdat niet akkoord gaan "tot een afwijzing zou kunnen leiden." Dit vind ik nogal voorzichtig omschreven. Ik ga ervan uit dat het gewoon tot een afwijzing leidt. Want de terugmeldplicht wordt volgens het antwoord van de Visadienst juist ingesteld als er twijfel bestaat aan tijdige terugkeer. Dan kan ik me niet voorstellen dat bij weigering zich terug te melden er wel een visum verstrekt zal worden.

En het stukje over eventuele volgende visumverleningen vind ik hier al helemaal niet ter zake doen. Betekent dit 'meewegen' dat aan iemand die zich niet heeft teruggemeld geen visum zal worden verstrekt? Dat hoeft ook niet want die persoon zit volgens de theorieën van de visadienst toch nog in Nederland? De terugmeldplicht als ideaal middel om illegale immigratie tegen te gaan. Kom toch.

Vraag 3

Hier worden geen andere redenen aangedragen dan wat al hierboven onder **Tweede klachtonderdeel** vermeld is. Hier heb ik al een reactie op gegeven.

Algemene conclusie

Het antwoord van de Visadienst is een herhaling van de omschrijving van algemeen gehanteerde procedures die mij al bekend waren, maar geen antwoord op mijn klacht. Er worden vage verwijzingen gehanteerd die niet verduidelijken waarom er in dit geval op deze manier is gehandeld. Ook als er naar de specifieke regelgeving wordt gevraagd, komt er een vaag antwoord. Ik ben dus niet tevreden met dit antwoord en leg me hier niet bij neer."

2. In reactie op de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 11 juni 2003 bracht verzoekster bij brief van 24 juli 2003 het navolgende naar voren:

"Ik ga ervan uit dat wanneer ik bij de Nederlandse ambassade in Ethiopië navraag doe over eventuele obstakels in verband met visaverlening door de Ethiopische autoriteiten, dat de ambassade mij daar een helder antwoord over geeft. Als in een antwoord wordt gesteld dat we rekening moeten houden met een lange behandelduur, dan neem ik aan

dat dat het enige obstakel is. Als de ambassade nog twijfelt over wet- en regelgeving, of als het bij de ambassade niet duidelijk is welke regels er gehanteerd worden, dan verwacht ik dat ook in het antwoord terug te lezen.

In een gesprek met V. van de Visadienst kort verblijf (d.d. 10 juni 2002) heeft mw. G. van de ambassade gezegd dat het beleid van de Ethiopische regering inzake re-entry visa voor Somaliërs niet duidelijk was. Dit is ons nooit gemeld. Verder heeft mevrouw G. in een gesprek met mij, 1 a 2 maanden later (ik weet niet meer de precieze datum) duidelijk gemaakt dat de Ethiopische regering standaard geen langdurig visum aan mensen met een Somalisch paspoort verstrekt. Dit soort mededelingen had ik graag eerder ontvangen. Dan hadden we ons daarop in kunnen stellen en al van tevoren kunnen overwegen van de reis af te zien.

Natuurlijk is het duidelijk dat de Nederlandse ambassade in Addis Abeba zich niet kan mengen in de plaatselijke wet- en regelgeving. Maar ik denk dat het minste wat je als Nederlands staatsburger van je vertegenwoordiging in het buitenland kan verwachten is dat ze zo volledig mogelijke informatie geven, en als ze twijfelen of als zaken niet helder zijn dit ook aangeven.

Op pagina 2 van de reactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken staat:

"... - uitgaande van de specifieke omstandigheden met betrekking tot de schoonmoeder van (verzoekster; N.o.) -..."

Het gaat hier alleen om het feit of ze wel of geen Ethiopisch staatsburger is. Verder is het zo dat de Nederlandse ambassade in Addis Abeba ook als Nederlandse vertegenwoordiging voor het Somalische achterland geldt, dus ik zou me kunnen voorstellen dat juist m.b.t. Somalische burgers er kennis van zaken is op de ambassade. Er moeten daar regelmatig visumverzoeken binnenkomen van mensen met de Somalische nationaliteit.

Concluderend vind ik de reactie van het ministerie erg mager en niet overtuigend. Waarschijnlijk komen ze wel weg met deze algemene formuleringen, maar ik neem er geen genoegen mee."

F. reactie Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

In haar brief van 18 september 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de brief van verzoekster van 25 juni 2003:

"Voorts verzoekt u mij antwoord te geven op de vraag welke omstandigheden er in dit geval toe hebben geleid voor de visumverlening als voorwaarde te stellen dat mevrouw H. zich bij terugkomst diende te melden bij de Nederlandse ambassade.

In de reactie op het commentaar van (verzoekster; N.o.) op mijn brief van 4 juni 2003, en in antwoord op de door u voorgelegde vraag, wordt het volgende vermeld.

In het geval van de aanvraag van mevrouw H. hebben de volgende omstandigheden ertoe geleid de voorwaarde van terugmelding te stellen.

Voor wat betreft het commentaar aangaande het eerste klachtonderdeel wordt allereerst opgemerkt dat in artikel 15 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen een visum in beginsel slechts mag worden afgegeven, voor zover de vreemdeling aan de in artikel 5, lid 1, onder a., c., d. en e., van de Uitvoeringsovereenkomst gestelde voorwaarden voor binnenkomst voldoet. Een van deze voorwaarden is het in bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding. Daarnaast geldt het overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan, als voorwaarde. Voorts wordt mede in aanmerking genomen de gebleken en aangetoonde mate van sociale- en economische binding van de betrokken vreemdeling met het land van herkomst.

Ik verwijs in dit verband verder naar de in mijn brief van 4 juni 2003 reeds genoemde Verdragsartikelen.

Bij de beoordeling van het bezwaarschrift is getoetst aan bovengenoemde regelgeving.

Daarbij is geconstateerd dat mevrouw H. niet in het bezit is van een door de Nederlandse autoriteiten erkend geldig nationaal paspoort. Voorts is geconstateerd dat zij het visum aanvraagt vanuit een land dat niet haar land van herkomst is.

Ten aanzien van de gestelde economische binding van mevrouw H. met het land van herkomst, te weten het drijven van een kruidenierswinkel, wordt opgemerkt dat zij eerder, tijdens het interview bij de visumaanvraag, heeft aangegeven niet over werk te beschikken in het land van herkomst. Zij heeft de gestelde economische binding in ieder geval niet met documenten kunnen aantonen. Er kan dus niet geconcludeerd worden dat er sprake is van een economische binding waarmee gewaarborgd is dat mevrouw H. kan terugkeren naar het land van herkomst. Daarbij wordt meegewogen dat de algehele economische situatie in het land van herkomst niet stabiel genoemd kan worden. Ten aanzien van de gestelde sociale binding wordt geconcludeerd dat door mevrouw H. weliswaar aannemelijk is gemaakt dat er een dusdanige sociale binding is met haar land van herkomst waardoor tijdige terugkeer aannemelijk is te achten, zij heeft dit echter niet kunnen aantonen met documenten. Geconcludeerd is dan ook dat de economische en sociale binding niet met documenten is gestaafd.

Het voorgaande kan reden zijn om een visumaanvraag af te wijzen. Anderzijds zijn er geen indicaties om te twijfelen aan de intenties en de geloofwaardigheid van de verklaringen van mevrouw H. en die van referente, (verzoekster; N.o.). Gelet op het bovenstaande is

gemeend dat het bezwaarschrift ingewilligd kan worden, mits de toestemming van de Ethiopische autoriteiten om via dat land terug te keren aangetoond wordt met stukken, en mevrouw H. toezegt bereid te zijn zich terug te melden in Ethiopië, teneinde zo volledige mogelijke zekerheid te krijgen omtrent de tijdige terugkeer.

Ten aanzien van de opmerkingen van (verzoekster; N.o.) over het tweede klachtonderdeel alsmede over de beantwoording van de eerder door de Nationale ombudsman gestelde vragen, wordt opgemerkt dat haar mening in deze niet wordt gedeeld, om de redenen die reeds zijn uiteengezet in mijn eerdere brief van 4 juni 2003. Ten aanzien van de opmerkingen van (verzoekster; N.o.) over terugmelding in het algemeen wordt nog het volgende opgemerkt.

Een toezegging om zich terug te melden na het bezoek in Nederland geeft aan dat de aanvrager van het visum de intentie heeft tijdig terug te keren. Een dergelijke toezegging geeft, zoals (verzoekster; N.o.) aangeeft in haar brief, enerzijds geen waterdichte garantie op het voorkomen van illegaal verblijf in Nederland. Anderzijds kan een weigering van de betrokkene om zich terug te melden, zonder opgave van redenen, twijfel oproepen aan de intenties van de betrokkene om tijdig terug te keren, hetgeen kan leiden tot een afwijzing. Daarbij worden uiteraard de overige omstandigheden en gegevens bij een aanvraag meegewogen.

Daarnaast kan het niet terugmelden na een bezoek aan Nederland zonder een afdoende verklaring leiden tot afwijzing van een volgende visumaanvraag. De Visadienst kort verblijf is dan ook van mening dat de verklaring van een aanvrager dat hij bereid is zich terug te melden, wel degelijk waarde heeft en een middel is om illegaal verblijf te voorkomen.”

G. Nadere Reactie verzoekster

Verzoekster bracht bij brief van 4 november 2003 het volgende naar voren in reactie op de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 18 september 2003:

“Na een wollige inleiding komt bovenaan pag. 2 van de reactie het eerste punt. Dat geconstateerd is dat mijn schoonmoeder niet over een door de Nederlandse autoriteiten geldig nationaal paspoort beschikt en dat zij een visum aanvraagt vanuit een land dat niet haar land van herkomst is. Dat lijkt me niets toevoegen aan de al eerder genoemde discussie en nogal een open deur. Dit is nu juist de kern van het probleem. Wanneer mijn schoonmoeder vanuit Somaliland een visum aan had kunnen vragen was zij allang hier geweest. Zolang Somaliland niet door de rest van de wereld erkend wordt, zal dit probleem blijven spelen. Dit heeft niets met mijn klacht te maken.

In de volgende alinea wordt gesteld dat mijn schoonmoeder tijdens de visumaanvraag niet heeft aangegeven over werk te beschikken. Dit gaat om het hebben van 'formeel' werk. Natuurlijk is dit niet zo. Er zijn maar weinig mensen in Somaliland die formeel werk

hebben. En toch is er economische bloei en kan het land, na verwoest te zijn geweest door een burgeroorlog, zichzelf weer redelijk bedruipen, zonder afhankelijk te zijn van allerlei hulp gelden. Rara hoe kan dat. Dit komt door al die mensen die middelen van bestaan weten te creëren zonder over formeel werk te beschikken. Ook dit vind ik dus weer een flutargument. Dan wordt gesteld dat de economische situatie in het land van herkomst niet stabiel is. Waar dan wel? In Nederland soms? Waar hebben we het over. Ook dit is weer niet van toepassing op mijn klacht.

En dan gaat het over de sociale binding. Al haar kinderen zijn in Somaliland. Ze heeft ook nog jonge kinderen, die thuis wonen. Wanneer zij het echt zo slecht zou hebben, zou ze dan al niet allang naar het buitenland gevlucht zijn? We hebben het puur over een bezoek van een paar maanden bij haar zoon en schoondochter. Ik vind het te gek voor woorden dat er continu om de hete brij heengedraaid wordt. Ik heb geen idee waardoor het komt dat wij zo worden tegengewerkt. Het lijkt mij dat er maar weinig keer een visum wordt aangevraagd waarbij het zo duidelijk is dat er voor de regering geen 'risico' is. Moet ik dan een nieuwe procedure opstarten voor een Machtiging Voorlopig Verblijf? Daar zijn al deze strikte regelingen niet op van toepassing, zodat iedereen die zwak, ziek en misselijk is wel wordt toegelaten. Ik begrijp werkelijk het beleid van deze regering niet.

Als klap op de vuurpijl komt in de volgende alinea de volgende verklaring:

"Anderzijds zijn er geen indicaties om te twifelen aan de intenties en de geloofwaardigheid van de verklaringen van mevrouw H. en die van referente, (verzoekster; N.o.)."

En dan wordt er een niet logische verbinding gelegd met de eis tot terugmelding bij de Ambassade. Nog steeds zie ik niet de logica dat terugmelding bij de Ambassade in Addis Abeba zoveel meer zekerheid biedt tot terugkeer dan enig andere constructie, zoals terugmelding op het consulaat in Djibouti, of terugmelding bij de douane in Schiphol.

Als ze nou echt zo overtuigd zouden zijn van onze goede intenties, zou er dan geen enkele manier gevonden kunnen worden om een beetje mee te werken. Er wordt een kunstmatige reden gezocht om vast te houden aan de terugmeldingseis. En vraag me niet waarom. Ik weet niet wat wij verkeerd gedaan hebben.

Kortom, de reactie op dit eerste klachtonderdeel vind ik niet voldoende onderbouwd. Er worden alleen al bekende punten aangehaald zonder logisch verband met elkaar. Waarschijnlijk alleen om de brief te vullen.

Het tweede deel van de reactie van de minister gaat over terugmelden in het algemeen. Hierin staat onder andere de volgende zin:

"Anderzijds kan een weigering van de betrokkene om zich terug te melden, zonder opgave van redenen, twijfel oproepen aan de intenties van de betrokkene om tijdig terug te keren..." Dit doet helemaal niet ter zake, maar is eerder vulling van een brief zonder

inhoud. Op blad 3 bovenaan komt nog wel een belangrijk punt:

"Daarnaast kan het niet terugmelden na een bezoek aan Nederland zonder een afdoende verklaring leiden tot afwijzing van een volgende visumaanvraag." Gevolgd door een conclusie die wederom geen logisch verband heeft. Als er sprake van is dat iemand zich zonder reden niet terugmeldt, kan dit alleen betekenen dat deze persoon nog in Nederland is. Maar dan zou het kind al verdrongen zijn. Dus ik blijf bij mijn mening dat de terugmeldingsplicht weinig waarde heeft en alleen dient om een barrière op te werpen voor mensen die op niet illegale wijze proberen aan een visum te komen. Nogmaals, schrijvend is het dat ik verschillende mensen ken die dezelfde tijd als mijn schoonmoeder in Addis Abeba verbleven en nu wel in Nederland zijn, zonder over in Nederland woonachtige directe verwanten te beschikken. Ook hier weer de vraag hoe dit mogelijk is. En ik vrees dat voor deze mensen geen terugmeldingsplicht van toepassing is, dus controle over illegaal verblijf???

Tevens zijn er op dit moment ontwikkelingen in Somaliland die ervoor zorgen dat, wanneer ik op korte termijn geen nauwe band met mijn familie kan krijgen door bezoek over en weer, ik steeds moeilijker toegang zal krijgen tot Somaliland. Is dit misschien de bedoeling van de regering? Mijn kinderen en mijn man worden beschouwd als Somalilanders, maar voor mezelf ligt dit natuurlijk moeilijker. Ik moet de kans krijgen Somalisch te leren, ik moet de kans krijgen mijn schoonmoeder beter te leren kennen en hetzelfde geldt voor de kinderen. Dus naast het zwaarwegende feit dat we er gewoon recht op hebben mijn schoonmoeder op bezoek te hebben, is er nog een ander zwaarwegend feit, namelijk dat zonder het bezoek van mijn schoonmoeder het wel eens zo zou kunnen zijn dat ons gezin uiteen zal vallen. En dat is heel moeilijk te verkroppen. We zullen volgend jaar een beslissing nemen. Als ons verzoek niet wordt ingewilligd, rest mij niets anders dan met alle kinderen naar Somaliland te vertrekken. Ik wil niet dat ons gezin uiteenvalt en daaraan gekoppeld het geluk van de kinderen op het spel zetten."

F. NADERE inlichtingen ministerie van buitenlandse zaken

Daarnaar gevraagd deelde een medewerkster van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 4 maart 2004 telefonisch het volgende mee. In Djibouti is een Nederlands consulaat, met een honorair consul, gevestigd. Op dit consulaat worden geen visa verstrekt. Nederland wordt aldaar in Schengen-verband vertegenwoordigd door de Franse ambassade.

Achtergrond

1. Akkoord van Schengen

Op 14 juni 1985 sloot Nederland met België, de toenmalige Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Luxemburg in de Luxemburgse plaats Schengen een akkoord over 'de

geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen'. In de praktijk wordt dit ook wel het 'Akkoord van Schengen' genoemd (Trb. 1985, 102).

Dezelfde groep landen sloot op 19 juni 1990 eveneens te Schengen een overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (zie hierna).

Artikel 7

“De Partijen streven ernaar het visumbeleid van ieder hunner op zo kort mogelijke termijn nader tot elkaar te brengen, teneinde de negatieve gevolgen die de versoepeling van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen kan hebben voor de immigratie en de veiligheid, te vermijden. Zij treffen, zo mogelijk vóór 1 januari 1986, de nodige maatregelen voor de onderlinge aanpassing van hun procedure inzake de visumverlening en de toelating tot hun grondgebied, rekening houdend met de noodzaak het gehele grondgebied van de Staten te beschermen tegen illegale immigratie en tegen activiteiten die de veiligheid in gevaar kunnen brengen.”

2. De Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (Trb. 1990, 145, goedgekeurd door Nederland bij wet van 27 augustus 1993, Trb. 1993, 115).

De Uitvoeringsovereenkomst bevat een groot aantal regels over onder meer de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de 'Schengenlanden', de visumverlening, de behandeling van asiolverzoeken, en de instelling van het Schengen Informatie Systeem (SIS). Op grond van het Akkoord van Schengen en de Uitvoeringsovereenkomst is de grenscontrole van de individuele Schengenlanden verlegd naar de buitengrens van het 'Schengengebied'.

Artikel 5

“1 Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

- a. in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument of van de geldige grensoverschrijdingsdocumenten, aangewezen door het Uitvoerend Comité;
- b. indien vereist, in het bezit zijn van een geldig visum;
- c. het, zo nodig, overleggen van documenten ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden alsmede het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

d. niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan;

e. niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van één der Overeenkomstsluitende Partijen.

2 Aan een vreemdeling die niet voldoet aan het geheel van deze voorwaarden, moet de toegang tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen worden geweigerd, tenzij een Overeenkomstsluitende Partij op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen een afwijking daarvan noodzakelijk acht. In dat geval dient de toegang te worden beperkt tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partij die de overige Overeenkomstsluitende Partijen daarvan in kennis moet stellen.

De bijzondere bepalingen inzake het asielrecht en het bepaalde in artikel 18 blijven onverlet.

3 De vreemdeling die houder is van een door een Overeenkomstsluitende Partij afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel zo nodig van beide documenten, dient doorreis te worden verleend, tenzij hij gesignaleerd staat op de nationale signaleringslijst van de Overeenkomstsluitende Partij wier buitengrens hij beoogt te overschrijden.”

Artikel 10

“1 Er wordt een eenvormig visum ingesteld dat geldig is voor het grondgebied van alle Overeenkomstsluitende Partijen. Dit visum, waarvan de geldigheidsduur is geregeld in artikel 11, kan voor een periode van ten hoogste drie maanden worden verleend.

2 Tot op het tijdstip van invoering van een dergelijk visum zullen de Overeenkomstsluitende Partijen elkaars nationaal visum erkennen, voor zover de afgifte daarvan geschiedt met inachtneming van de gemeenschappelijke voorwaarden en criteria, welke bij of krachtens de relevante bepalingen van dit Hoofdstuk zijn vastgesteld.

3 In afwijking van het bepaalde in de leden 1 en 2 behoudt iedere Overeenkomstsluitende Partij zich het recht voor de geldigheid van het visum territoriaal te beperken met inachtneming van de nadere gemeenschappelijke regels, welke bij of krachtens de relevante bepalingen van dit Hoofdstuk zijn vastgesteld.”

Artikel 12

“1 Het ingevolge artikel 10, lid 1, ingestelde eenvormige visum wordt afgegeven door de diplomatieke en consulaire autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen en, in voorkomend geval, door de bij of krachtens het bepaalde in artikel 17 aangewezen autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen.

2 De voor afgifte van dit visum bevoegde Overeenkomstsluitende Partij is in beginsel de Overeenkomstsluitende Partij op wier grondgebied het hoofdreisdoel is gelegen. Kan dit doel niet worden bepaald, dan is in beginsel de diplomatieke of consulaire post van de Overeenkomstsluitende Partij van eerste binnenkomst voor de visumafgifte bevoegd.

3 Het Uitvoerend Comité stelt de wijze van toepassing en in het bijzonder de criteria ter bepaling van het hoofdreisdoel vast.”

Artikel 15

“De visa als bedoeld in artikel 10 mogen in beginsel slechts worden afgegeven, voor zover de vreemdeling aan de in artikel 5, lid 1, onder a), c), d), en e), gestelde voorwaarden voor binnenkomst voldoet.”

3. Gemeenschappelijke Visuminstructie aan de diplomatieke en consulaire beroepsposen van de Staten die Partij zijn bij het Akkoord van Schengen (Besluit van het Uitvoerend Comité van 14 december 1993, Trb 1994, nr. 39, p. 14-57).

“ III. Ontvangst van de visumaanvraag

(...)

3. *Aannemelijkheid van de terugkeer en middelen van bestaan*

Een visumplichtige vreemdeling die het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partij wenst binnen te komen, dient de aangezochte diplomatieke of consulaire post ervan te overtuigen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt en dat er waarborgen bestaan voor de terugkeer naar zijn land van herkomst.”

(...)

“ V. Behandeling en beslissing

(...)

Bij de behandeling te hanteren basiscriteria

Gememoreerd zij dat de behandeling van de visumaanvraag aan de volgende fundamentele criteria moet worden getoetst: de veiligheid van de Overeenkomstsluitende Partijen, de bestrijding van illegale immigratie alsmede andere aspecten van internationale betrekkingen

(...)

De beoordeling van het gevaar voor illegale immigratie berust ten volle bij de diplomatieke en consulaire posten. De behandeling van visumaanvragen heeft tot doel de aanvragers te onderkennen die voornemens zijn te emigreren en door middel van een visum voor toeristische, studie- of zakelijke doeleinden, dan wel voor familiebezoek pogen de Schengenruimte binnen te komen en er zich te vestigen. Aanvragen welke worden ingediend door personen uit "risico-groepen" (werkozen, personen zonder bestaansmiddelen) vereisen bijzondere aandacht. In geval van twijfel omtrent de authenticiteit van de documenten of de betrouwbaarheid van de bewijsstukken, dient van visumafgifte te worden afgezien..."