



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt over de werkwijze van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarbij de ambassade in Yaoundé (Kameroen) voor een visumaanvraag verwijst naar de Belgische ambassade, die vervolgens alleen positieve beslissingen kan afgeven. Deze werkwijze houdt in dat, ondanks betaalde leges, er aan de visumaanvrager geen rechtsmiddel wordt geboden wanneer geen beslissing wordt afgegeven. De aanvrager zal alsnog naar een Nederlandse ambassade in een ander land moeten gaan om een beslissing op zijn aanvraag te verkrijgen.

Beoordeling

Algemeen

Voor inwoners van een aantal landen geldt voor het reizen naar Nederland een visumplicht. Hiervoor kan men terecht bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging, een ambassade. Nederland heeft niet in alle landen van de wereld een dergelijke vertegenwoordiging. Daarnaast komt het voor dat er in een land wel een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging is, maar dat deze vertegenwoordiging niet alle taken die een ambassade normaliter wel verricht, uitvoert. De Nederlandse ambassade in Yaoundé (Kameroen) is bijvoorbeeld een ambassade die niet bevoegd is om een visum af te geven.

Verzoekster heeft aangegeven dat haar cliënten, woonachtig in Kameroen, voor een aanvraag voor een Nederlands visum niet bij de Nederlandse ambassade in Yaoundé te Kameroen terecht kunnen, maar doorgestuurd worden naar de Belgische ambassade. De Belgische ambassade treedt dan op als vertegenwoordiging van Nederland.

Het is de cliënten van verzoekster gebleken dat de Belgische ambassade uitsluitend de bevoegdheid heeft om een visum te verlenen en niet om deze te weigeren. Ook heeft het beperkte onderzoeksmogelijkheden in Nederland en handelt het visumaanvragen volgens de eigen werkprocessen en volgens de van toepassing zijnde eigen nationale wetgeving af. Wanneer de Belgische ambassade een visum niet kan verlenen, dan neemt het geen beslissing maar verwijst het aanvragers door naar een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging met visumbevoegdheid in de regio.

De gevolgen die deze werkwijze voor haar cliënten heeft gehad, heeft verzoekster uiteindelijk zelf met haar klacht onder de aandacht van de Nationale ombudsman gebracht.

I. Bevindingen

Visie verzoekster

1. Verzoekster gaf in haar brieven aan de Nationale ombudsman aan dat een cliënte haar aanvraag voor een visum kort verblijf had ingediend bij de Belgische ambassade te Kameroen. De Belgische ambassade gaf aan dat er redenen waren om de aanvraag niet in te willigen. Haar cliënte zou jong en ongehuwd zijn. Deze redenen voor weigering werden niet gegeven in een voor bezwaar vatbare beslissing. Haar cliënte werd doorverwezen naar een Nederlandse ambassade in een buurland. Voor cliënte was het echter onmogelijk om naar dat buurland af te reizen vanwege de reisafstand (ongeveer 2000 kilometer) en de hoge kosten die dat met zich meebracht.

2. Verzoekster geeft aan dat zij in juni 2008 hierover contact had met de Nederlandse ambassade in Yaoundé. Zij verzocht de ambassade een oplossing te vinden voor deze situatie. Zij stelde voor dat haar cliënten zich op de Nederlandse ambassade in Yaoundé zouden melden en dat de ambassade de aanvraag door zou sturen naar de Nederlandse vertegenwoordiging in Benin. De ambassade gaf op 15 juli 2008 aan dat doorzending van een aanvraag niet kon worden gefaciliteerd. Op deze manier heeft cliënte van verzoekster geen mogelijkheid om een bezwaar in te dienen, en werd zij bovendien gedwongen om een andere Nederlandse vertegenwoordiging in een omliggend land te bezoeken om daar een nieuwe aanvraag in te dienen. Verzoekster vond de oplossing voor de beperkte mogelijkheden van de Nederlandse ambassade in Yaoundé op deze manier een schijnoplossing.

Visie Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Het ministerie gaf in brieven aan verzoekster en in de brieven aan de Nationale ombudsman van 16 september 2008 en 24 september 2009 het volgende aan.

Wanneer een Schengenlidstaat in een land geen diplomatieke vertegenwoordiging (met visumbevoegdheid) heeft, kan tussen lidstaten worden overeengekomen dat een visumaanvraag kan worden ingediend bij de diplomatieke vertegenwoordiging van een andere lidstaat. De andere ambassade heeft beperkte bevoegdheden, zij mag visa verlenen maar niet weigeren. Zo'n ambassade heeft geen mogelijkheden om nader onderzoek te (laten) doen in Nederland. De buitenlandse ambassade behandelt de visumaanvragen volgens de eigen werkprocessen en - voor zover van toepassing - wetgeving. Wanneer niet vaststaat dat iemand aan de voorwaarden voldoet, dient de vreemdeling te worden verwezen naar een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. De ambassade is niet verplicht voor deze doorverwijzing een reden op te geven; evenmin kan hiertegen bezwaar gemaakt worden. Dit is vastgelegd in hoofdstuk II van de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI).

4. Het ministerie voegde hieraan toe dat aangezien de buitenlandse ambassade de visumaanvraag voor Nederland in behandeling neemt, deze ambassade de leges int. Het betalen van leges gebeurt conform Hoofdstuk III van de GVI. Dit gebeurt ter dekking van de administratieve kosten en behoeven conform Schengenregelgeving niet te worden

terugbetaald.

Wanneer iemand zich bij een post in de regio meldt, geldt dat voor de nieuwe visumaanvraag opnieuw administratieve handelingen moeten worden verricht, waarvoor in beginsel opnieuw leges betaald moeten worden. Bijlage 12 bij de GVI biedt de mogelijkheid om in individuele gevallen geheel of gedeeltelijk ontheffing van de legesrechten te verlenen. Voor een diplomatieke post in de regio is het echter niet mogelijk om via het nationale visumsysteem na te gaan of de verzoeker reeds een aanvraag bij de vertegenwoordigende post heeft ingediend. Hierbij kan geen afweging door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging worden gemaakt.

Het standpunt dat een vreemdeling door verwijzing naar een vertegenwoordigende post, die vervolgens geen weigeringsbeslissing kan nemen, een rechtsmiddel misloopt, deelde het ministerie niet. De Algemene wet bestuursrecht was immers niet van toepassing op de aanvraag bij de vertegenwoordigende post. Het ministerie achtte de klacht dan ook ongegrond.

5. Het ministerie voegde hier verder aan toe dat de EU-visumcode in 2010 de GVI zal vervangen. Vooruitlopend op deze regels werd sinds mei 2009 op enkele locaties, waaronder die in Yaoundé de verruimde visumvertegenwoordiging al toegepast. Deze nieuwe werkmethode houdt in dat indien een vertegenwoordigende post een visum niet kan afgeven, het visumdossier wordt doorgezonden naar de diplomatieke post die wordt vertegenwoordigd. De vertegenwoordigende post kan dan alsnog adviseren het visum af te geven of een weigeringsbeschikking op te stellen die dan door de vertegenwoordigende post aan de visumaanvrager wordt uitgereikt. Hiermee wordt beoogd klant- en servicegericht te werk te gaan en het nadeel van de vertegenwoordiging conform de GVI deels weg te nemen.

6. Het antwoord van het Ministerie van Buitenlandse Zaken was voor verzoekster reden haar klacht op 11 november 2009 in te trekken. De Nationale ombudsman zet dit onderzoek eigener beweging voort. De reden daarvoor is dat het hier om een werkwijze gaat die op meerdere Nederlandse ambassades en posten wordt toegepast.

II. Beoordeling

7. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat overheidsinstanties hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

In dit geval houdt dat in dat van een ambassade in het buitenland verwacht mag worden dat zij zodanige werkafspraken maakt dat zij, zoveel mogelijk, conform Nederlandse wetgeving en serviceverlenend werkt, ook ten aanzien van besluiten waar bezwaar en beroep tegen openstaat.

8. De Nationale ombudsman stelt vast dat de werkwijze, waarbij een aanvrager wordt doorgestuurd naar een vertegenwoordigende post, zoals de Belgische ambassade, is gebaseerd op de Gemeenschappelijke Visum Instructies (GVI).

Volgens die Instructies dient een vertegenwoordigende post conform eigen werkwijze en (voor zover van toepassing) eigen regelgeving een aanvraag te toetsen. Wanneer een visum niet kan worden afgegeven, dient ingevolge de GVI een vreemdeling te worden verwezen naar een andere post.

9. De Nederlandse ambassade in Yaoundé verwijst voor een visumaanvraag naar een ambassade van een ander Schengenland, in dit geval de Belgische, die alleen positieve beslissingen kan nemen. Dit is geheel conform de GVI.

10. Als er geen visum verleend kan worden, neemt de buitenlandse ambassade geen besluit en verwijst de vreemdeling naar een Nederlandse ambassade in een naburig land. De visumaanvraag is echter gericht aan de Nederlandse overheid. Daarom is de Nationale ombudsman van oordeel dat dit een situatie betreft die te duiden is als een weigering van de Nederlandse overheid om te beslissen. Ingevolge artikel 6:2 Awb staat bezwaar open tegen een schriftelijke weigering een besluit te nemen en het niet tijdig nemen van een besluit.

Het is dus niet nodig om een nieuwe visumaanvraag in te dienen bij een Nederlandse ambassade in een naburig land om een rechtsmiddel mogelijk te maken.

11. De Nationale ombudsman heeft kennis genomen de nieuwe werkwijze op grond van de nieuwe EU-Visumcode. Ingevolge deze in april 2010 ingevoerde Visumcode, wordt het dossier bij een negatieve beslissing overgedragen aan de bevoegde autoriteit van de vertegenwoordigende lidstaat. Deze nieuwe werkwijze, waarbij een actieve doorzendplicht geldt voor de autoriteiten, leidt er toe dat de bevoegde Nederlandse autoriteiten zonder tussenkomst van de vreemdeling de daadwerkelijke negatieve beslissing zal nemen. Er wordt nu wel een beslissing genomen zonder dat een aanvrager zelf nogmaals in actie dient te komen.

12. De Nationale ombudsman is van mening dat ambassades, die niet alle bevoegdheden hebben, een burger die een aanvraag doet, zo goed mogelijk moeten helpen en bijstaan. Van ambassades met beperkte bevoegdheden had dan ook mogen worden verwacht dat zij een faciliterende rol vervulden en dat zij daarom algemene werkafspraken zouden hebben gemaakt met EU- ambassades over hoe om te gaan met aanvragen waarop de EU-ambassades geen beslissing konden nemen. Een afspraak over actieve doorzending naar de Nederlandse autoriteiten (met de juiste bevoegdheden) zou hierbij een passende mogelijkheid zijn geweest. Hiermee zou verzekerd zijn dat voor de vreemdeling altijd een rechtsmiddel openstaat tegen de beslissing op zijn visumaanvraag. De situatie waarin een vreemdeling zelf in actie moest komen om een beslissing te verkrijgen, met alle kosten van

dien, zou hiermee ook zijn voorkomen.

Dat de ambassade in Yaoundé voor dit soort situaties niet al eerder (dus voor mei 2009) werkafspraken heeft gemaakt en daarmee zich onvoldoende hulpvaardig heeft opgesteld leidt tot de conclusie dat de klacht gegrond is.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse vertegenwoordiging in Yaoundé is gegrond ten aanzien van de werkwijze dat bij het niet afgeven van een beslissing door een andere ambassade, een aanvrager alsnog naar een Nederlandse ambassade in een ander land werd verwezen om een beslissing te verkrijgen wegens strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

Onderzoek

Op 11 augustus 2008 heeft verzoekster zich gewend tot de Nationale ombudsman met een klacht over de gedraging van de Nederlandse vertegenwoordiging in Yaoundé, ingediend namens twee cliënten. Deze klacht is voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 11 september 2008 is hierop gereageerd door het ministerie.

Hierna is op 9 juni 2009 de klacht van verzoekster over de algemene werkwijze van de Nederlandse vertegenwoordiging te Yaoundé aan de Nationale ombudsman voorgelegd.

Naar deze werkwijze, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd op 15 juli 2009 een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

brief van verzoekster van 11 augustus 2008 aan de Nationale ombudsman, met als bijlage een brief van 19 maart 2008 en e-mailbericht van 15 juli 2008, beiden afkomstig van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;

brief van verzoekster van 18 augustus 2008 aan de Nationale ombudsman;

brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 11 september 2008 aan de Nationale ombudsman;

brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 17 december 2008;

telefoongesprek van 9 juni 2009 tussen verzoekster en een medewerker van de Nationale ombudsman;

brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 24 september 2009 aan de Nationale ombudsman;

brief van verzoekster van 11 november 2009 aan de Nationale ombudsman.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond