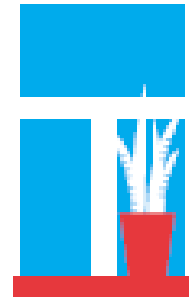




de Kinderombudsman.  
wij lezen voor je horen



# Rapport

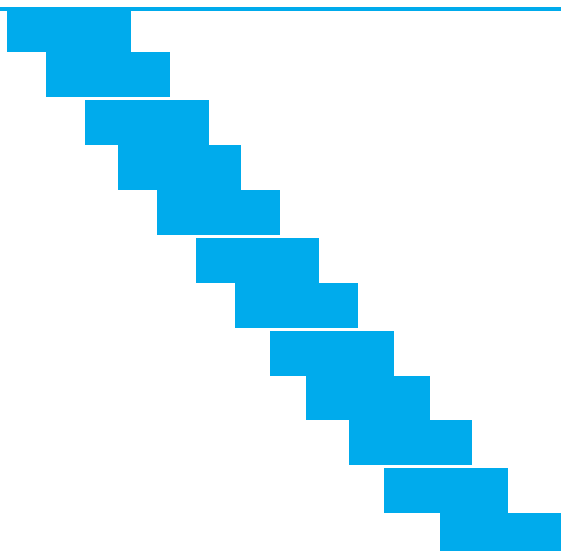
Naar aanleiding van een klacht over de IND inzake gezinshereniging van Somalische moeder met haar Somalische kinderen destijds verblijvend in Jemen

## Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Kinderombudsman de klacht over IND gegrond.

**Datum: 12 januari 2015**

**Nummer: KOM001/2015**



Wij zijn drie meisjes, geboren in Somalië. We woonden daar met onze moeder. Onze vader was overleden. Door de oorlog is onze moeder gevlucht uit Somalië. Wij konden niet meteen mee, maar door de situatie in Somalië zijn wij later toch ook gevlucht samen met een buurvrouw. We kwamen uiteindelijk in Jemen terecht. Er was daar ook oorlog. We konden geen boodschappen doen, niet naar buiten. We verstopten ons heel veel onder het bed en waren erg bang.

We hoorden dat we naar Nederland mochten komen, maar dat we dan wel eerst naar een ambassade van Nederland in een ander land. We waren toen 9, 10 en 11 jaar oud en wilden niet zo'n gevaarlijke reis maken. Er is ook een Nederlandse ambassade in Jemen en er waren daar mensen. We zijn er om hulp gaan vragen om rechtstreeks vanuit Jemen naar Nederland te mogen gaan. De mensen zeiden dat de ambassade gesloten was en dat ze ons niet konden helpen. Ook hulporganisaties konden ons niet helpen.

Uiteindelijk zijn we toch op reis gegaan naar Ethiopië. We reisden mee met een onbekende vrouw. Die had onze moeder aangeboden ons mee te nemen, tegen betaling. De vrouw had zelf drie kinderen en deed alsof wij ook haar kinderen waren.

We gingen met een bus naar de zee. De busrit was naar en we kregen pech door brand in de bus. We moesten de bus uit en een dag en een nacht aan de kant van de weg wachten tot de bus gerepareerd was. Toen we bij de zee waren, moesten we drie dagen wachten tot we mee konden met een boot naar de overkant, naar Afrika. Het was een grote boot met heel veel mensen erop. De overtocht duurde vier dagen. We verbleven op het bovendeck: overdag in de brandende zon en 's nachts was het erg koud. We hadden geen dekens of lakens. Twee van ons waren heel erg zeeziek.

Eenmaal aan land, moesten we wachten op verder vervoer. We werden meermalen gecontroleerd door de douane. De mannen controleerden alles en maakten ons bang. De vrouw met wie we meereisden, regelde ondertussen valse paspoorten waarin stond dat wij haar kinderen waren.

We gingen vanuit daar verder over land en moesten de grens over naar Ethiopië. Bij de grensplaats moesten we langs meerdere checkpoints. Bij elke checkpoint stonden mannen met geweren en werd er om geld gevraagd. We werden gecontroleerd, ook aan en onder onze kleding. De grenswachten wilden onze bezittingen, ons geld. De mannen bij de checkpoints maakten ons erg bang. Toen we dachten dat we alle checkpoints hadden gehad, werden we nogmaals aangehouden bij een wegblokkade. De mannen bij de blokkade vroegen om geld. De vrouw met wie we meereisden zei dat ze geen geld meer had, dat ze alles al had gegeven bij de checkpoints. De mannen richtten toen hun wapens op haar en op ons en zeiden: "Jullie leven of geld". Het waren bandieten, we waren heel erg bang. Uiteindelijk had de vrouw toch nog geld en betaalde de mannen. Toen mochten we alsnog door.

In maart 2013 kwamen we eindelijk aan in Addis Abeba. We waren heel erg moe. De vrouw die ons had meegenomen zei dat ze had gedaan wat ze moest doen en liet ons achter in een hotel. We hebben de vrouw niet meer gezien. We belden met onze moeder. Via via regelde ze moeder vanuit Nederland dat we konden wonen bij een andere vrouw en haar dochter. We woonden met z'n allen in een tweekamerhuisje. We zorgen voor ons zelf: we regelden zelf ons eten en drinken, deden boodschappen, kookten. Onze moeder stuurde ons daarvoor geld toe. We gingen niet naar school en wachtten tot we naar Nederland mochten.

Direct na aankomst in Addis Abeba zijn we naar de Nederlandse Ambassade gegaan. Een mevrouw hielp ons en stelde een heleboel vragen. Daarna zei ze dat we na drie weken konden terugkomen. In april is een DNA-test afgenomen. Daarna moesten we bijna twee maanden wachten. Uiteindelijk werden we gebeld door de vrouw van de ambassade dat we konden langs komen. We mochten naar Nederland. Dat was in juni. Midden juni vlogen we naar Nederland. Onze moeder stond ons samen met een heleboel vrienden en kennissen op te wachten op Schiphol. Ze was zo van slag dat ze ons na drie jaar weer zag, dat ze flauw viel.

We hebben veel meegemaakt en praten er liever niet meer over. We willen blij zijn dat we er eindelijk zijn, dankbaar dat we nog leven en weer bij onze moeder zijn.

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting .....	3
Wat is de klacht? .....	3
Wat ging er aan de klacht vooraf? .....	4
Visie moeder en advocaat.....	7
De reactie vanuit de staat .....	8
Oordeel van de kinderombudsman.....	10
Conclusie.....	12
BIJLAGE.....	13

## SAMENVATTING

Moeder heeft een klacht ingediend over de werkwijze en opstelling van de IND rond de procedure tot gezinshereniging met haar drie dochters. Moeder woont in Nederland met een geldige verblijfsstatus, komt uit Somalië en de kinderen verblijven na hun vlucht uit Somalië in Jemen. De IND verlangt dat de kinderen voor de gezinsherenigingsprocedure naar de ambassade in Ethiopië of Kenia gaan. De klacht is dat de IND niet wil zoeken naar een alternatief hiervoor. De Kinderombudsman heeft aanvankelijk getracht via een interventie de situatie voor de kinderen op te lossen, maar toen dit geen soelaas bood, is een schriftelijk onderzoek gedaan. Uiteindelijk komt de Kinderombudsman tot de conclusie dat de handelswijze van de IND in deze zaak blijkt geeft van handelen in strijd met het IVRK en doet de aanbeveling om de handelswijze in de toekomst aan te passen.

## WAT IS DE KLACHT?

Mevrouw D. is Somalische en de moeder van drie dochters. Namens moeder en dochters heeft hun advocaat een klacht voorgelegd bij de Kinderombudsman. De klacht is als volgt:

De IND wil niet zoeken naar een oplossing om moeder te helpen om gezinshereniging te bewerkstelligen. Haar kinderen van 9, 10 en 11 jaar verblijven in Jemen, nadat zij met een buurvrouw gevucht zijn uit Somalië waar moeder en haar kinderen destijds woonden. De kinderen kunnen geen aanvraag tot gezinshereniging bij de Nederlandse ambassade in Jemen doen, aangezien de consulaire afdeling gesloten is. De IND stelt dat de kinderen de aanvraag in Kenia of Ethiopië moeten doen. De IND houdt door zijn opstelling geen rekening met de rechten die de kinderen vanuit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind zijn toegekend.

## WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

### *De situatie van het gezin*

Moeder is begin 2010 gevlucht uit Somalië. Zij woonde daar met haar drie dochters. Vader was overleden. Moeder heeft besloten om alleen te vluchten en de kinderen achter te laten bij een tante vanwege de omstandigheden in het land (oorlog) en de kosten: zij kon niet genoeg geld bij elkaar krijgen om een smokkelaar te betalen voor zowel haarzelf als haar kinderen en de vlucht zou ook te gevaarlijk zijn.

In de tijd dat moeder onderweg was naar Nederland en daar in afwachting was van een verblijfsvergunning, overleed de tante die voor de kinderen zorgde. Een buurvrouw ontfermde zich over de kinderen. Vervolgens is ook deze buurvrouw gevlucht. Zij nam de kinderen van moeder, evenals haar eigen kinderen, mee. Gezamenlijk belandden zij in Jemen. De buurvrouw is vanuit Jemen verder gevlucht. De kinderen van moeder heeft zij bij onbekenden in Jemen achtergelaten. De kinderen woonden uiteindelijk bij een oud buurman uit Somalië en een vrouw en haar vijf kinderen in een klein huisje in Sana'a, Jemen.

Nadat moeder in oktober 2011 een verblijfsvergunning asiel had gekregen in Nederland, wilde zij zich herenigen met haar kinderen. Zij startte daarvoor de gezinsherenigingsprocedure en vroeg in december 2011 de IND om een advies in verband met het voornemen om de kinderen vanuit Jemen naar Nederland te laten komen. De IND heeft in januari 2012 een negatief advies afgegeven en wilde de aanvraag niet in behandeling nemen omdat de gezinsherenigingsprocedure alleen opgestart kon worden als de kinderen een aanvraag zouden doen bij de Nederlandse ambassades in Nairobi (Kenia) of Addis Abeba (Ethiopië). Daar zou dan de gezinsband vastgesteld kunnen worden aan de hand van een DNA-test en bij een positieve uitkomst, zouden de kinderen vervolgens naar Nederland kunnen komen.

De kinderen waren op dat moment 9, 10 en 11 jaar oud, verbleven bij een voor moeder onbekende en hadden geen identiteitspapieren. Moeder heeft aangevoerd dat onmogelijk gevraagd kan worden dat de kinderen van Jemen naar Kenia of Ethiopië reizen; reizen in Jemen is gevaarlijk, niemand kan hen brengen en zij zouden illegaal moeten reizen bij gebrek aan papieren. Vanwege de gevaren van het reizen in Jemen plus het feit dat moeder geen Arabisch spreekt, gaf moeder aan dat zij ook niet zelf naar Jemen toe kon gaan om haar kinderen op te halen. Terwijl het enige dat volgens moeder nodig was, was dat DNA werd afgenomen van de kinderen op basis waarvan de gezinsband kon worden vastgesteld. Aan de IND is gevraagd of dit niet kon worden gedaan op de Nederlandse ambassade in Jemen of dat er anderszins naar een oplossing werd gezocht waarbij de kinderen niet de lange, gevaarlijke reis hoefden te maken.

### *Klacht door advocaat bij IND*

Toen de IND daar geen actie in wilde ondernemen, heeft de advocaat van moeder een klacht ingediend bij de IND over de opstelling van de IND en het negatieve advies. De IND heeft daarop laten weten dat het negatieve advies juist was gelet op de wet- en regelgeving (in het bijzonder de Vreemdelingencirculaire) en laat weten:

“Gelet op de aanwezige know-how is ervoor gekozen om Somaliërs een aanvraag te laten indienen in Ethiopië dan wel in Kenia. Het is aan betrokkenen dan wel hun familie hier te lande om een en ander te organiseren, de IND bemiddelt hier niet in”.

Daarop heeft de advocaat van moeder de klacht in juli 2012 bij de Kinderombudsman voorgelegd.

#### *Interventie vanuit Kinderombudsman*

De Kinderombudsman heeft aanvankelijk getracht om via een interventie de IND te bewegen om alsnog tot een oplossing te komen. Er is diverse keren contact geweest met de IND en daarbij zijn verschillende opties de revue gepasseerd, in het bijzonder:

- op de ambassade van Nederland in Jemen worden weliswaar geen consulaire diensten aangeboden, zoals het verstrekken van paspoorten, visa, et cetera en burgers worden daarvoor verwezen naar Nederlandse ambassades in naburige landen, maar er is wel een ambassade met een aantal medewerkers. Gevraagd is of de formaliteiten daar niet alsnog georganiseerd zouden kunnen worden gelet op de uitzonderlijk schrijnende situatie van dit gezin en het feit dat het enkel gaat om het afnemen van DNA;
- in Jemen zijn ambassades van andere landen die wel volledige diensten aanbieden en Nederland zou één van deze ambassades kunnen vragen om de benodigde handelingen voor het vaststellen van de gezinsband te verrichten; de ambassade van Frankrijk verrichte bijvoorbeeld ook consulaire diensten voor Nederland, België en Luxemburg en er zijn tussen ambassades van Schengenlanden ook afspraken gemaakt over het voor elkaar vertegenwoordigen bij de behandeling van Schengenvisa (visum kort verblijf).

De IND wilde niet in deze of andere praktische oplossingen mee en verwees naar de formele procedure zoals opgenomen in de Vreemdelingencirculaire.

#### *Opening onderzoek*

Vervolgens heeft de Kinderombudsman bij brief van 15 oktober 2012 aan toenmalig minister van Immigratie, Integratie en Asiel de heer Leers een schriftelijk onderzoek geopend met de hierboven aangehaalde klachtformulering. Naar aanleiding van de opening van het schriftelijk onderzoek is alsnog door de IND gekeken of in dit geval afgeweken kon worden van de formele procedure, maar uiteindelijk is de brief met de klachtformulering op 9 januari 2013 schriftelijk beantwoord zonder concrete oplossing voor de kinderen.

Naar aanleiding van de reactie van het ministerie is nogmaals getracht te komen tot een oplossing middels interventie. Er is gevraagd of er andere Schengenlidstaten een ambassade open hadden in Jemen. Dat bleken Duitsland, Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië te zijn. Deze ambassades konden evenwel niet ingeschakeld worden door

deze situatie: vertegenwoordigingsafspraken gelden enkel Schengenvisa (dus visa kort verblijf) en zijn niet van toepassing op de mvv-aanvraag (visum lang verblijf) die nodig is voor de gezinsherenigingsprocedures. Ook deze interventie mondde niet uit in een praktische oplossing voor moeder en de kinderen.

#### *Aanhouding klachtbehandeling Kinderombudsman*

In de tussentijd heeft de advocaat van moeder zijn klachten tevens voorgelegd aan het Europese Hof van de Rechten van de Mens. Vanwege de gang naar de rechter heeft de Kinderombudsman zijn onderzoek stil gelegd in afwachting van de uitspraak van het hof.

#### *Kinderen alsnog op eigen gelegenheid naar Nederland*

Ondanks alle risico's heeft moeder door de lange duur van alle (juridische) procedures, de onzekerheid over een positieve uitkomst, de slechte verzorging van de kinderen in Jemen en de gevaarlijke situatie daar er uiteindelijk voor gekozen om de kinderen toch naar Ethiopië te laten reizen. De kinderen zijn in februari 2013 vertrokken. Er was toen ruim een jaar verstreken sinds moeder haar wens tot gezinshereniging kenbaar maakte bij de IND.

Voor een verslag van de tocht die de kinderen hebben gemaakt, wordt verwezen naar het relaas voorin dit rapport. Ter aanvulling daarop heeft moeder aangegeven dat zij de kinderen wel mee moest geven met een onbekende vrouw, omdat er geen andere manier was om de kinderen naar Kenia of Ethiopië te krijgen. De kinderen hadden geen reisdocumenten, waardoor zij dus niet met het vliegtuig konden reizen – los van de financiële kant daarvan – en ook hulporganisaties zoals het Rode Kruis en IOM hen niet konden begeleiden, ondanks expliciete verzoeken daartoe.



Medio maart 2013 zijn de kinderen aangekomen in Addis Abeba. De dag na aankomst zijn de kinderen naar de Nederlandse ambassade gegaan. Zij werden geweigerd omdat ze geen officiële Somalische documenten hadden. Dit terwijl de advocaat van moeder de ambassade op 11 maart 2013 al een fax gestuurd had met de aankondiging dat de kinderen er aankwamen en het verzoek om de aanvraag gezinshereniging conform de toezegging van de staatssecretaris met voorrang te behandelen. De kinderen zijn vervolgens naar de Somalische ambassade in Ethiopië gegaan en hebben daar geboortektes en paspoorten aangevraagd. Daarop werden zij alsnog toegelaten tot de Nederlandse ambassade en werd hun aanvraag in behandeling genomen. In april werd hun DNA afgenomen. Na vervolgens nog twee maanden wachten, kregen zij uiteindelijk in juni 2013 een visum om naar Nederland te gaan. Nog die maand kwamen de kinderen naar Nederland en kregen daar ten slotte een verblijfsvergunning.

#### *Hervatting klachtbehandeling Kinderombudsman*

In januari 2014 heeft de advocaat de Kinderombudsman laten weten dat het Europees Hof van de Rechten van de Mens op 5 december 2013 heeft besloten de zaak niet in behandeling te nemen omdat – kort gezegd – het geschil was opgelost/er geen belang bij behandeling meer was: de kinderen verbleven immers inmiddels in Nederland. Moeder en de advocaat wensten nu alsnog de afronding van het onderzoek van de Kinderombudsman, omdat de kinderen inmiddels weliswaar in Nederland waren maar moeder en de advocaat nog ernstige klachten hadden over de opstelling van de IND in het geheel.

#### *Gesprek met de kinderen*

In augustus 2014 heeft een medewerker van de Kinderombudsman de kinderen gesproken. Een weergave van hun verhaal is voorin dit rapport opgenomen.

## **VISIE MOEDER EN ADVOCAAT**

Moeder en de advocaat vinden het onbegrijpelijk dat de IND verlangde dat drie kinderen, meisjes van 9, 10 en 11 jaar oud, een langdurige reis moesten maken, met onbekenden, door een gevaarlijk land, met alle risico's van dien om hun DNA te kunnen laten afnemen bij een door de IND aangewezen ambassade. Zij vinden dat de IND en de minister van Justitie gewoonweg geen oplossing wilden vinden voor deze kinderen, ondanks dat er tal van redelijke alternatieven waren. Zij vinden de opstelling en handelwijze in strijd met de kinderrechten, in het bijzonder artikel 10 lid 1 van het IVRK, dat verlangt dat een Staat een verzoek tot gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandelt. Als de IND dat had gedaan, dan hadden ze wel een oplossing gevonden voor deze situatie.

Naar aanleiding van de reacties van de staatssecretaris heeft de advocaat voorts nog laten weten dat moeder de kinderen niet zelf kon begeleiden, aangezien zij geen Arabisch sprak en Jemen volgens het reisadvies gevaarlijk is en er een grote kans op ontvoering is. Er is contact geweest met het Rode Kruis over de situatie, maar zij konden

niets voor de kinderen doen. Ook het IOM en Vluchtelingenwerk konden niets voor de kinderen betekenen, omdat zij geen papieren hadden. Het was moeder en advocaat niet verteld dat de kinderen eventueel ook naar een andere ambassade dan die van Kenia of Ethiopië konden, maar ook dan hadden de kinderen zelfstandig een gevaarlijke reis over land moeten maken bij gebrek aan reisdocumenten.

## **DE REACTIE VANUIT DE STAAT**

De Kinderombudsman heeft de minister van Immigratie, Integratie en Asiel bij brief van 15 oktober 2012 in de gelegenheid gesteld om te reageren op de klacht. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, als opvolger van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel, heeft daarop gereageerd op 9 januari 2013. Uit die brief, die is afgestemd met het ministerie van Buitenlandse Zaken, blijkt het volgende:

Kinderen hebben het recht om bij hun ouders te verblijven, maar het moet wel vaststaan dat het om de biologische kinderen gaat. Een positieve DNA-test biedt daarvoor bewijs en die test wordt afgenomen op een Nederlandse vertegenwoordiging. Daarnaast hebben kinderen een reisdocument en een machtiging voorlopig verblijf (mvv) nodig om Nederland in te kunnen reizen en ook daarvoor moeten ze naar een Nederlandse vertegenwoordiging. Op welke manier en/of met welke begeleiding de kinderen daar komen – en later naar Nederland – is de keuze van de moeder. Zij kan dat zelf doen (kinderen verblijven niet in het land waaruit zij gevlucht is) of derden inschakelen, maar de IND heeft daar geen rol bij. De IND is wel bereid medewerking te verlenen aan een oplossing en er wordt gewezen op het veelvuldige contact daarover in het kader van de interventie. De IND heeft correct en volgens staand beleid gehandeld.

Als er in het land van verblijf geen Nederlandse ambassade is, moet de aanvraag voor een mvv worden gedaan op de Nederlandse post in een ander land, in principe het dichtstbijzijnde. Dit geldt ook voor minderjarigen. Zij moeten daarbij wel worden begeleid. Er wordt niet van minderjarigen verlangd dat zij zelfstandig naar de ambassade reizen. Eén en ander is ook vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000. De begeleiding hoeft evenwel niet door Nederland geregeld te worden.

De Nederlandse vertegenwoordiging in Jemen is vanwege de zeer beperkte bezetting momenteel niet in staat consulaire diensten te verlenen. Kenia en Ethiopië zijn voor Somalische burgers de meest aangewezen landen om een aanvraag in te dienen. Mocht het reizen naar één van deze landen problematisch zijn, maar kan wel een andere Nederlandse vertegenwoordiging worden bereikt, dan zal de IND de daar gestarte procedure in behandeling nemen.

De mvv en de DNA-test moeten op een Nederlandse vertegenwoordiging worden ingediend c.q. worden afgenomen. Het gaat om een nationale Nederlandse



toelatingsprocedure, de voorwaarden voor verblijf zijn nationaal bepaald, de aanvragen worden opgenomen in het visum informatiesysteem op de Nederlandse vertegenwoordiging en de kosten van de DNA-test worden door de Nederlandse overheid gedragen. Met het oog hierop is het niet mogelijk om een aanvraag in te dienen bij een vertegenwoordiging van een ander land, noch het afnemen van de test over te laten aan een niet-gouvernementele organisatie.

De kinderen verblijven niet in het land van waaruit de moeder is gevlucht, dus in beginsel zou moeder haar kinderen zelf kunnen ophalen en begeleiden. Mogelijk kan zij ook anderen benaderen om dit voor haar te doen.

Tot slot wordt moeder in de reactie vanuit het ministerie nog verwezen naar de Internationale Organisatie voor Migratie en/of het Rode Kruis om de mogelijkheden van begeleiding door een van deze organisaties te bespreken. De staatssecretaris toont zich bereid om de ingediende aanvraag, als die compleet is en voldoende onderbouwd, met voorrang te behandelen.

In reactie op het verslag van bevindingen heeft de staatssecretaris bij brief van 10 november 2014 en aanvullend via een medewerker van de IND voorts nog het volgende laten weten:

Van onwil zijdens de IND en andere betrokken diensten is geen sprake. Deze stellingname staat haaks op de inspanningen en handelingen die op verschillende uitvoeringsniveaus zijn ondernomen. Ten eerste gold er ten aanzien van Somalische vreemdelingen destijds het beleid dat zij allemaal naar de ambassade in hetzij Nairobi (Kenia) hetzij Addis Abeba (Ethiopië) moesten voor een (nareis) mvv-aanvraag, omdat daar personeel geschoold was in het afnemen van de interviews om de feitelijke gezinsband te beoordelen. Destijds was immers geregeld sprake van het afleggen van tegenstrijdige verklaringen en geconstateerde fraude en was het gebruikelijk dat naast een DNA-onderzoek ook een gehoor plaatsvond. Een dergelijk gehoor heeft ook plaatsgevonden nadat de kinderen zich hebben gemeld bij de ambassade in Addis Abbeba. In dit specifieke geval is echter aangegeven dat de kinderen ook naar een (ander) buurland konden voor de indiening van de aanvraag om nareis. De keuze was derhalve in dit geval niet tot Kenia of Ethiopië beperkt.

Vanuit de IND is, zowel op medewerkers- als directieniveau, contact gezocht met onze ketenpartners voor het vinden van een oplossing in deze zaak. Het betreft onder meer veelvuldig telefonisch contact met ambassades en ILO's, waarbij de mogelijkheid van verscheidene opties is onderzocht, echter zonder het gewenste resultaat. De consulaire activiteiten op de Nederlandse ambassade lagen op dat moment volledig stil, de benodigde apparatuur was niet in werking, de middelen om een verantwoorde en fraudebestendige manier DNA-materiaal en een gehoor af te nemen waren niet voorhanden. En het nationale karakter van zowel de mvv-aanvraag, de registratie van het visum informatiesysteem als het DNA-onderzoek verzetten zich tegen indiening bij de ambassade in Jemen van een ander land.

Tenslotte wordt ten aanzien van de snelheid waarmee de procedures zijn behandeld opgemerkt dat in beide procedures (eerste MVV-verzoek om advies en ingediende MVV-aanvraag) ruimschoots binnen de geldende termijn is beslist.

## OORDEEL VAN DE KINDEROMBUDSMAN

### *Kinderrechtennorm*

Op grond van artikel 10 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind dienen Staten verzoeken tot gezinshereniging 'in a positive, humane and expeditious manner' behandeld te worden. Deze vereisten zijn in het Nederlands vertaald als: met welwillendheid, menselijkheid en spoed. Een nadere omschrijving of uitleg van deze drie vereisten ontbreekt, ook in de literatuur.<sup>1</sup>

De rechten uit artikel 10 IVRK vormen de kern van de belangen van kinderen in gezinsherenigingsprocedures. Artikel 3 lid 1 van het verdrag bepaalt voorts dat deze belangen bij elke beslissing die kinderen raakt afgewogen dienen te worden tegen andere belangen en dat hun belangen een eerste overweging dienen te zijn. Bij een conflict van belangen behoren de belangen van de kinderen – zo volgt uit de Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet – de doorslag te geven. In dit verband kunnen naast de rechten uit artikel 10 IVRK ook het recht op bescherming, veiligheid en welzijn (artikel 3 lid 2) als de belangen van de kinderen worden aangemerkt. Tevens is in dit verband relevant artikel 9 op grond waarvan kinderen het recht hebben om op te groeien bij hun ouder(s). Dit artikel ziet volgens de literatuur vooral op nationale vraagstukken en roept geen recht in het leven om te allen tijde herenigd te worden met de ouder(s) in vreemdelingenzaken. Als evenwel op grond van nationale wetgeving vastgesteld kan worden dat kinderen (in principe) naar Nederland zullen mogen komen, dan is het recht om bij de ouder(s) op te groeien onverkort van toepassing op kinderen in dit soort situaties en schept het (inspannings)verplichtingen voor de Nederlandse staat om invulling te geven aan dat recht.

Gelet op het voorgaande is de Kinderombudsman van oordeel dat van de IND een actieve houding verwacht mag worden om waar nodig in redelijkheid mee te denken over en mee te werken aan een praktische en effectieve oplossing in zaken rond gezinshereniging en wel zo spoedig mogelijk. Het strikt vasthouden aan het formele beleid dient daarbij zorgvuldig te worden afgewogen tegen de belangen van de kinderen, zoals het kunnen opgroeien bij hun ouders. Dit zal dan ook het toetsingscriterium zijn in deze zaak.

De relevante bepalingen uit het IVRK zijn integraal opgenomen in de bijlage.

---

<sup>1</sup> In het *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, 2007, fully revised third edition, prepared for Unicef by Rachel Hodgkin and Peter Newell, wordt bij deze vereisten stilgestaan, maar wordt er geen concrete, nadere invulling aan gegeven, anders dan 'the word humane qualifies and strengthens the word 'positive'.'

*Beoordeling*

Door te verlangen dat de kinderen naar Ethiopië of Kenia of enig ander land gingen voor een DNA-test in het kader van gezinshereniging – terwijl er redelijke alternatieven waren in Jemen – is gehandeld in strijd met voornoemde artikelen uit het IVRK. Ik overweeg hiertoe het volgende.

Hierboven is geconcretiseerd wat van de IND mag worden verwacht in het kader van gezinshereniging. Dit toetsingscriterium hoeft niet te resulteren in het onverkort toegang geven van minderjarigen tot Nederland en evenmin in het door Nederland laten begeleiden van minderjarigen, zoals de staatssecretaris opmerkt. Dat werd in dit geval ook niet gevraagd. Gevraagd werd om een redelijk alternatief te vinden voor het kunnen afnemen van een DNA-test in Jemen zodat drie jonge kinderen, als meisjes nog eens bijzonder kwetsbaar, geen levensgevaarlijke reis over land (en uiteindelijk in dit geval ook over zee) hoefden te maken naar Ethiopië, Kenia of een ander buurland. De IND wilde hier niet in meegaan en hield vast aan de eis dat de kinderen naar een ambassade in een ander land moesten gaan. Deze eis is gelet op de leeftijden van de kinderen en de omstandigheden van deze zaak disproportioneel.

Eén en ander klemt te meer nu aan het verzoek om de gezinsherenigingsaanvraag in Jemen te kunnen afronden in redelijkheid gehoor gegeven had kunnen worden. Daarbij is mijns inziens doorslaggevend dat:

- er een Nederlandse vertegenwoordiging is in Jemen; dat deze op dat moment geen consulaire diensten bood, hoeft in dit kader geen rol te spelen. Er waren mensen aanwezig die geïnstrueerd hadden kunnen worden;
- er verder in Jemen ambassades uit andere landen zijn die wel consulaire diensten aanbieden en waarmee ook afspraken zijn over Schengenvertegenwoordiging;

En wellicht hadden er nog tal van andere alternatieven bedacht kunnen worden, als men zich welwillend had opgesteld. In plaats daarvan heeft de IND strikt de regels gehandhaafd en daarmee de belangen van jonge kinderen ondergeschikt gemaakt aan de regels en het beleid. Uiteindelijk heeft dat er ook toe geleid dat het een jaar heeft geduurd voordat de kinderen naar Nederland konden komen – waarvan een aantal maanden toen zij al in Addis Abeba verbleven en zich gemeld hadden bij de Nederlandse Ambassade.

De staatssecretaris heeft in zijn brief van 10 november 2014 aangegeven dat het niet enkel om een DNA-test ging, maar dat het toen ook gebruikelijk was een verhoor af te nemen. Dat is later ook gebeurd. De Kinderombudsman is van mening dat het moeten afnemen van het verhoor niet leidt tot een ander oordeel. Dat gehoor had – gezien de belangen van de drie jonge kinderen – ook op de ambassade in Jemen moeten kunnen plaatsvinden.

De staatssecretaris heeft voorts aangevoerd dat er sprake is van nationaal toelatingsbeleid dat niet kan worden overgelaten aan andere Staten. Waar er sprake is

van een ingewikkelde, inhoudelijke beoordeling naar nationaal recht is dit standpunt in zijn algemeenheid wellicht verdedigbaar. In casu ging het evenwel om drie meisjes met een zwaarwegender belang dat dit beleid. Daarnaast ging het met name om een administratief proces: het afnemen van een DNA-test en het verstrekken van een mvv en reispapieren. Een DNA-test laat geen ruimte voor interpretatie en kan derhalve zonder bezwaren uitbesteed worden. Het verstrekken van een mvv en reispapieren is een direct gevolg van de uitslag van de DNA-test, dus ook daar is geen beoordelingsruimte die door een ander land anders ingevuld zou worden dan door Nederland. Voor zover toch een inhoudelijke afweging nodig was, had dat onderdeel door de Nederlandse vertegenwoordiging in Jemen gedaan kunnen worden of had daarover ruggenspraak kunnen zijn met een Nederlandse vertegenwoordiging, voor zover daar aanleiding of behoefte voor zou zijn. Alleen het fysiek overhandigen van de papieren had dan nog geregeld moeten worden, hetgeen niet veel moeite had hoeven zijn voor de Nederlandse vertegenwoordiging.

De Kinderombudsman erkent dat individuele medewerkers van de IND de nodige inspanningen hebben verricht in deze casus. Desondanks is de Kinderombudsman van mening dat de IND – gelet op de feitelijke omstandigheden van deze casus, in het bijzonder de leeftijd van de kinderen en mogelijke alternatieve oplossingen – nog actiever had moeten zoeken naar een – in redelijkheid – praktische en effectieve oplossing in deze schrijnende zaak. En de IND had tot een andere afweging moeten komen van de belangen van de kinderen tegenover het formele beleid: de belangen van de kinderen hadden in deze zaak zwaarder moeten wegen. Er is derhalve niet conform de vereisten van artikel 10 IVRK gehandeld en de klacht is gegrond.

#### *Aanbeveling*

Deze kinderen zijn inmiddels in Nederland. Er zullen ongetwijfeld af en toe nieuwe situaties opduiken die lijken op die van deze kinderen. Met het oog op de eerder aangehaalde kinderrechten doet de Kinderombudsman daarom de aanbeveling dat de IND haar werkwijze in dit soort situaties herziet, in de toekomst wel tot een redelijke en adequate oplossing komt, eventueel in overleg met andere landen, en haar medewerkers daartoe instrueert.

## **CONCLUSIE**

De klacht van moeder over de IND is gegrond en de IND wordt de aanbeveling gedaan haar werkwijze in zaken als deze te herzien.

M. Dullaert

*De Kinderombudsman*

## **BIJLAGE**

### ***Verdrag inzake de Rechten van het Kind***

#### **Artikel 3**

3.1 Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

3.2 De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3.3 De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

#### **Artikel 9**

9.1 De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.

9.2 In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.

9.3 De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

9.4 Indien een dergelijke scheiding voortvloeit uit een maatregel genomen door een Staat die partij is, zoals de inhechtenisneming, gevangenneming, verbanning, deportatie, of uit een maatregel het overlijden ten gevolge hebbend (met inbegrip van overlijden, door welke oorzaak ook, terwijl de betrokkene door de Staat in bewaring wordt gehouden) van één ouder of beide ouders of van het kind, verstrekt die Staat, op verzoek, aan de ouders, aan het kind of, indien van toepassing, aan een ander familielid van het kind de noodzakelijke inlichtingen over waar het afwezige lid van het gezin zich bevindt of waar de afwezige leden van het gezin zich bevinden, tenzij het verstrekken van die inlichtingen het welzijn van het kind zou schaden. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het

indienen van een dergelijk verzoek op zich geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene(n).

#### **Artikel 10**

10.1 In overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, worden aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijke aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor de aanvragers en hun familieleden.

10.2 Een kind van wie de ouders in verschillende Staten verblijven, heeft het recht op regelmatige basis, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met beide ouders te onderhouden. Hiertoe, en in overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, tweede lid, eerbiedigen de Staten die partij zijn het recht van het kind en van zijn of haar ouders welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten, en het eigen land binnen te gaan. Het recht welk land dan ook te verlaten is slechts onderworpen aan de beperkingen die bij de wet zijn voorzien en die nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden, of van de rechten en vrijheden van anderen, en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.