



Rapport

Datum: 21 december 2004
Rapportnummer: 2004/487

Klacht

Verzoekster klaagt over het gebrek aan coördinatie bij de Nederlandse ambassade te Algerije waardoor verzoeksters vriend, M., viermaal vanaf zijn, 500 kilometer verderop gelegen, woonplaats naar de ambassade diende te komen in verband met een visumaanvraag voor kort verblijf.

Tevens klaagt verzoekster erover dat de Visadienst kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, haar als referent pas in een laat stadium heeft geïnformeerd over de aanvullende voorwaarden waaronder het visum kon worden verleend, met name wat betreft de verplichting tot afgifte van een garantverklaring van 10.000 Euro.

Beoordeling

I. Ten aanzien van het persoonlijk melden bij de ambassade.

1. Medio 2002 wilde een vriend uit Algerije verzoekster in Nederland komen bezoeken. Aangezien hij voor deze reis een visum nodig had (zie Achtergrond onder 1.) diende hij op 8 augustus 2002 bij de Nederlandse ambassade te Algerije, gevestigd in Algiers, een aanvraag in. Omdat de aanvraag niet volledig was verzocht de ambassade hem om aanvullende documenten. Verzoekers vriend gaf de documenten binnen de hem daartoe gegeven termijn persoonlijk af bij de ambassade. De visumaanvraag werd bij beschikking van de minister van Buitenlandse Zaken van 10 oktober 2002 afgewezen.

2. Op 12 november 2002 maakte verzoekster bezwaar tegen deze afwijzing. Bij beschikking van 21 februari 2003 is dit bezwaar gegrond verklaard. Verzoeksters vriend, die daartoe was uitgenodigd, reisde op 27 maart 2003 naar de ambassade om het visum in ontvangst te nemen. Het visum werd verleend onder de voorwaarde dat verzoeksters vriend zich na afloop van de geldigheidsduur van het visum persoonlijk zou melden bij de ambassade te Algerije.

3. Verzoekster klaagt over het gebrek aan coördinatie bij de ambassade te Algerije waardoor haar vriend uit Algerije voor de aanvraag van een visum kort verblijf viermaal vanaf zijn, 500 kilometer verderop gelegen, woonplaats naar de ambassade te Algiers diende te komen.

4. In zijn reactie van 26 maart 2004 op de klacht heeft de minister van Buitenlandse Zaken laten weten dat verzoeksters vriend zich driemaal feitelijk bij de ambassade te Algiers had gemeld. De eerste maal, bij de indiening van de aanvraag van het visum, was hij daartoe op grond van de geldende regelgeving gehouden. De tweede maal voor het overleggen van ontbrekende stukken was zijn persoonlijke verschijning niet vereist, maar was hij wel zelf gekomen. De derde keer voor het afhalen van het visum, was verzoeksters vriend

wederom persoonlijk verschenen terwijl dit niet noodzakelijk was. Wel had verzoeksters vriend zich persoonlijk moeten melden binnen een maand na afloop van de geldigheidsduur van het visum in verband met de hem opgelegde terugmeldplicht. Aan deze verplichting had hij niet voldaan.

De minister achtte de klacht ongegrond omdat verzoeksters vriend tweemaal persoonlijk was verschenen toen het niet hoefde, dat wil zeggen voor het verstrekken van nadere informatie en voor het afhalen van het visum. De overige twee keren had verzoeksters vriend in verband met wettelijke voorschriften persoonlijk moeten verschijnen. Voor het aanvragen van het visum had hij dit gedaan. Aan zijn terugmeldplicht had hij niet voldaan.

5. Uit het onderzoek is gebleken dat op grond van de bepalingen in hoofdstuk III onder 4 van de Gemeenschappelijke Visuminstructies bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst (zie Achtergrond, onder 3.) een aanvrager in beginsel ertoe gehouden is voor het indienen van de aanvraag in persoon te verschijnen bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. Een uitzondering kan worden gemaakt indien de aanvrager goed bekend is bij de vertegenwoordiging en op verre afstand woont. Verzoeksters vriend woonde op 500 kilometer afstand van Algiers. Niet gebleken is dat verzoeker goed bekend was bij de ambassade te Algiers. Evenmin is gebleken dat verzoeksters vriend bij de ambassade heeft geïnformeerd naar de mogelijkheid om af te wijken van het beginsel dat hij de aanvraag persoonlijk diende in te dienen.

6. Indien voor de beoordeling van een aanvraag de benodigde informatie ontbreekt wordt een belanghebbende op grond van artikel 4:5 Awb (zie Achtergrond, onder 4.) in de gelegenheid gesteld de ontbrekende informatie binnen veertien dagen aan te vullen. In dit geval gaf de Nederlandse ambassade verzoeksters vriend dertig dagen de tijd de ontbrekende documenten over te leggen. Van een noodzaak om de gevraagde informatie persoonlijk bij de ambassade af te geven is niet gebleken. Hoewel de ambassade naar eigen zeggen mogelijk niet helemaal duidelijk is geweest in de brief waarin zij de nadere informatie verzocht, kan ook niet worden geconcludeerd dat de ambassade verzoeksters vriend heeft uitgenodigd persoonlijk bij de ambassade te verschijnen.

7. Op grond van de gemeenschappelijke Visuminstructie dient bij het afhalen van het visum een geldig paspoort en een retourticket te worden getoond (zie Achtergrond, onder 3.). Hierbij is het niet per se noodzakelijk dat de aanvrager het visum persoonlijk afhaalt. Uit de door de ambassade verstrekte informatie is het niet zonder meer duidelijk dat het afhalen van het visum niet persoonlijk behoefde te gebeuren. Belanghebbenden worden in het algemeen door de ambassade schriftelijk op de hoogte gesteld van de visumverlening en hun wordt verzocht zich met paspoort en retourticket te melden bij de ambassade, waarna het visumsticker in het paspoort wordt geplaatst.

8. 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. In dit hoofdstuk is voorts aangegeven dat de beoordeling van het gevaar voor illegale immigratie ten volle bij de diplomatieke of consulaire posten berust.

Het stellen van de voorwaarde dat de aanvrager van een visum akkoord gaat met terugmelding alvorens het visum wordt verleend, is een van de instrumenten om het gevaar van illegale immigratie in te perken en gebaseerd op onder anderen artikel 5 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (zie Achtergrond, onder 2.). Gebleken is dat verzoeksters vriend schriftelijk akkoord is gegaan met de opgelegde terugmeldplicht. De meldplicht hield in dat verzoeksters vriend zich binnen een maand na het verstrijken van de geldigheid van het visum zich met zijn paspoort persoonlijk diende te melden bij de Nederlandse ambassade te Algiers. Verzoeksters vriend heeft er geen blijk van gegeven het niet eens te zijn met deze meldplicht op zich, of met de vorm waarin deze was opgelegd.

9. De Nationale ombudsman is van mening dat indien de ambassade overweegt aan de afgifte van een visum een terugmeldplicht te verbinden, dient te worden nagegaan of daartoe in redelijkheid kan worden besloten. In dit verband behoort de ambassade ook na te gaan of nakoming van die plicht voor betrokkenen een onevenredige belasting betekent, en of niet op andere wijze kan worden geverifieerd of betrokkene daadwerkelijk het Schengengebied heeft verlaten. De Nederlandse ambassade bevindt zich in de Algerijnse hoofdstad Algiers, terwijl verzoekster vriend woont in Tlemcen. Dit is 500 kilometer van Algiers. Verzoeker had zich na terugkeer in redelijkheid binnen een maand kunnen melden bij de ambassade zonder al te veel oponthoud en extra kosten. De opgelegde terugmeldplicht was in dit geval niet onredelijk.

10. Overigens is uit het onderzoek niet duidelijk komen vast te staan welke informatie verzoeksters vriend van de Nederlandse ambassade heeft gekregen tijdens zijn aanvraag op 8 augustus 2002 noch tijdens zijn tweede of derde bezoek aan de ambassade. Van de gesprekken met visumaanvragers worden geen aantekeningen gemaakt en bewaard.

11. Het evenredigheidsbeginsel eist dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen (rechtshandelen en feitelijk handelen) het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van burgers. Het bestuursorgaan moet bij de belangenafweging in het licht van de realisering van zijn doelstelling anticiperen op de gevolgen van zijn handelen voor de burgers en uit dat oogpunt de voor de burgers minst bezwarende handelwijze kiezen.

12. Uit het onderzoek is gebleken dat verzoeksters vriend zich in het kader van de visumverlening tweemaal persoonlijk moest vervoegen bij de Nederlandse ambassade te

Algiers. Zowel voor de aanvraag van het visum voor kort verblijf als voor de afmelding na afloop van de geldigheidsduur van het visum was dit contact in persoon op grond van geldende regelgeving vereist. Niet is gebleken dat de ambassade bij de uitvoering van deze regels een voor verzoeksters vriend onevenredig bezwarende handelwijze heeft gekozen.

Voor het verstrekken van nadere documenten ter beoordeling van de aanvraag en voor het afhalen van het visum verzoeksters vriend eveneens persoonlijk bij de ambassade verschenen zonder dat de ambassade hem daartoe had verzocht. Nu de eis van persoonlijke melding niet was gesteld, kan ook niet worden geconcludeerd dat de eis ten onrechte is opgelegd, laat staan onnodig belastend was. Van een gebrek aan coördinatie bij de ambassade is niet gebleken.

De onderzochte gedraging is op dit punt in zoverre behoorlijk.

13. Daarnaast dienen bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie te voorzien

14. Nu de ambassade in de reactie van 22 september 2003 excuses heeft aangeboden voor zover er door zijn toedoen verwarring bij verzoeksters vriend was ontstaan over het persoonlijk afgeven van nadere informatie, mag worden aangenomen dat de informatie niet zonder meer duidelijk was voor betrokkene. De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat het Hoofd Bedrijfsvoering Consulaire Zaken van de Nederlandse ambassade te Algerije er voortaan op toe zal zien dat de informatie in het kader van visumverlening aan de balie zo helder mogelijk wordt overgebracht om dergelijke misverstanden in de toekomst te voorkomen.

15. De ambassade heeft na gegrondverklaring van het bezwaar verzoeksters vriend verzocht zich met paspoort en retourticket bij de ambassade te melden om het visum in ontvangst te nemen. Dat het daarbij niet nodig was dat hij persoonlijk het visum in ontvangst nam was uit de brief van de ambassade niet duidelijk. Uit de reactie van de ambassade van 22 september 2003 op de klacht valt op te maken dat de ambassade er van uitging dat persoonlijke melding verplicht was. In de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken van 26 maart 2004 staat dat in geval belanghebbende op grote afstand van de ambassade woont, hij iemand anders met zijn paspoort, zijn ticket en het betalingsbewijs van de visumaanvraag het visum had kunnen laten afhalen. De ambassade heeft verzoeksters vriend, van wie bekend moet zijn geweest dat hij op grote afstand van de ambassade woonde, niet op deze mogelijkheid gewezen.

De ambassade is tekort geschoten in zijn verplichting verzoeksters vriend actief en adequaat te informeren over de vraag in hoeverre hij verplicht was persoonlijk bij de ambassade te verschijnen voor het verstrekken van nadere informatie en het afhalen van het visum.

De onderzochte gedraging is op dit punt in zoverre niet behoorlijk

II. Ten aanzien van de informatie over de garantverklaring

1. Verzoekster klaagt er voorts over dat zij als referente pas in een laat stadium door de Visadienst kort verblijf van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), is geïnformeerd over de aanvullende voorwaarden waaronder het visum kon worden verleend, met name wat betreft de verplichting tot afgifte van een garantverklaring tot een bedrag van € 10.000.

2. Uit het onderzoek is gebleken dat verzoekster op 8 juli 2002 een garantverklaring ten behoeve van de aanvraag van een toeristenvisum van haar vriend uit Algerije heeft ondertekend. De garantstelling hield in dat zij alle kosten van medische verzorging, alsmede verblijfskosten en kosten voor terugreis naar het land van herkomst of ander land waar hij legaal kon verblijven op zich nam. Deze garantverklaring stuurde zij na legalisatie door de gemeente Amstelveen door naar haar vriend in Algerije, zodat hij deze kon overleggen bij zijn aanvraag op 8 augustus 2002. In deze garantstelling verklaarde zij zich bereid, indien nodig, de door de Visadienst gestuurde vragenlijst voor de visumaanvraag, alsmede de door deze instantie verlangde garantstellingsverklaring en bewustverklaring terug te sturen.

3. Verder is uit het onderzoek gebleken dat de ambassade de aanvraag heeft doorgestuurd naar de Visadienst kort verblijf. De Visadienst stuurde op zijn beurt verzoekster op 5 september 2002 een vragenlijst toe, met het verzoek deze in te vullen. Bij deze lijst was een garantverklaring (model 47) gevoegd. Op deze garantverklaring stond duidelijk vermeld dat de kosten die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling, tot een jaarlijks maximum van € 4.537,80 (NLG 10.000) op de garantsteller kunnen worden verhaald. Verzoekster retourneerde de vragenlijst met de door haar ondertekende garantverklaring op 20 september 2002 aan de Visadienst.

4. Bestuursorganen dienen burgers met oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie te voorzien.

5. In zijn reactie van 26 maart 2004 op de klacht heeft de minister van Buitenlandse Zaken laten weten dat verzoekster zich door ondertekening van een garantverklaring op 8 juli 2002 ten behoeve van haar vriend uit Algerije garant had gesteld. Vervolgens had verzoekster op verzoek van de Visadienst op 20 september 2002 desgevraagd de bij een vragenformulier gevoegde nader gespecificeerde garantverklaring (model M-47) ondertekend en geretourneerd. Op grond hiervan concludeerde de minister dat verzoekster niet in een onredelijk laat stadium op de hoogte was gesteld van de voorwaarden voor de visumverlening op 27 maart 2003.

6. Voorts wees de minister in zijn reactie nog op het feit dat elke visumaanvrager er zelf bij de indiening van de aanvraag door de ambassade op wordt gewezen dat indien niet over voldoende middelen van bestaan wordt beschikt, deze verplichting door een garantsteller kan worden overgenomen. Het ligt op de weg van de visumaanvrager de garantsteller hierover te informeren. Tenslotte wees de minister op de informatie over garantstellingen die via de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken te raadplegen is.

7. In dit geval is gebleken dat verzoekster vroegtijdig op de hoogte was van het vereiste van een garantstelling voor de visumverlening voor haar vriend uit Algerije. Door ondertekening van de eerste garantstelling op 8 juli 2002 heeft verzoekster kenbaar gemaakt op de hoogte te zijn van genoemde mogelijkheid garant te moeten staan. Door ondertekening op 20 september 2002 van de nadere uitgewerkte garantverklaring die zij van de Visadienst ontving, moet de inhoud en de omvang van de garantstelling haar geheel duidelijk zijn geweest. Indien verzoekster nog vragen had, had zij de website van de Visadienst kunnen raadplegen of telefonisch bij de Visadienst kunnen informeren. Niet gebleken is dat de Visadienst kort verblijf tekort is geschoten in zijn verplichting verzoekster tijdig van adequate informatie omtrent de inhoud en omvang van de garantverklaring in het kader van de visumverlening te voorzien.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse Ambassade te Algerije, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond behalve wat betreft de informatieverstrekking over de noodzaak persoonlijk bij de ambassade te verschijnen voor het overleggen van nadere documenten voor de beoordeling van de visumaanvraag en voor het afhalen van het visum. Op deze punten is de ambassade tekort geschoten in zijn verplichting betrokkene actief en adequaat te informeren.

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

Onderzoek

Op 18 september 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van S. te Amstelveen, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Algerije en een klacht over een gedraging van de Visadienst kort verblijf van het Ministerie

van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

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

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

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

De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn eveneens een reactie. Deze reactie gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster nodigde medio 2002 een vriend uit Algerije uit voor een bezoek aan Nederland. Op 8 augustus 2002 diende deze vriend bij de Nederlandse ambassade te Algerije een aanvraag om verlening van een visum voor kort verblijf in. Omdat de aanvraag niet volledig was, verzocht de ambassade hem om binnen dertig dagen aanvullende documenten te leveren. Verzoeksters vriend heeft aan dit verzoek voldaan door binnen de gestelde termijn van dertig dagen de gevraagde documenten persoonlijk op de ambassade af te geven. De ambassade te Algiers bevindt zich op ongeveer 500 kilometer van de woonplaats van verzoeksters vriend. De visumaanvraag werd bij beschikking van de minister van Buitenlandse Zaken van 10 oktober 2002 afgewezen.

2. Op 12 november 2002 maakte verzoekster bezwaar tegen de afwijzing. Bij beschikking van 21 februari 2003 is dit bezwaar gegrond verklaard. Op 27 maart 2003 reisde verzoeksters vriend, die daartoe was uitgenodigd, naar de Nederlandse ambassade om het visum in ontvangst te nemen. Het visum werd verleend onder de voorwaarde dat verzoeksters vriend zich na afloop van de geldigheidsduur van het visum persoonlijk zou

melden bij de ambassade te Algerije.

3. Omdat verzoekster niet tevreden was over de wijze waarop de ambassade de visumaanvraag had behandeld diende zij op 8 juli 2003 een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

4. In reactie op deze klacht liet het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken weten de klachtbrief te hebben doorgeleid naar zowel de Visadienst kort verblijf voor de behandeling van de klacht voor zover deze betrekking had op deze dienst als naar de Nederlandse ambassade te Algerije voor het overige deel van de klacht.

5. In reactie op de klacht liet de Visadienst kort verblijf bij brief van 8 september 2003 onder meer het volgende weten:

"Op basis van artikel 4:13, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient door de Visadienst kort verblijf in beginsel binnen een periode van acht weken te worden beslist op een visumaanvraag.

Uit het departementale dossier van betrokkene is gebleken dat hij op 8 augustus 2002 een visumaanvraag heeft ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Algiers. Deze aanvraag is op 20 augustus 2002 door mijn dienst ontvangen, waarna mijn dienst u op 5 september 2002 verzocht heeft een vragenlijst in te vullen. Bij brief van 18 september 2002 heeft u verzocht om uitstel voor het retourneren van de vragenlijst. Op 25 september 2002 heeft mijn dienst de door u ingevulde vragenlijst ontvangen. Bij beschikking van 10 oktober 2002 is de visumaanvraag van betrokkene afgewezen.

Gerekend vanaf de ontvangst van de visumaanvraag tot aan de daadwerkelijke beslissing op de visumaanvraag, stel ik vast dat deze plaats heeft gevonden binnen de hiervoor beschreven termijn van acht weken.

Op basis van artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient door de "Visadienst kort verblijf" in beginsel binnen een periode van zes weken, eventueel te verlengen met vier weken, te worden beslist op een bezwaarschrift.

Helaas overtreft de werkvoorraad bij de Visadienst kort verblijf momenteel de verwerkingscapaciteit. Hierdoor blijkt het in de praktijk niet steeds mogelijk binnen voornoemde door de AWB voorgeschreven termijn, op een bezwaarschrift te beslissen. Ook in dit specifieke geval is door genoemde oorzaak vertraging opgetreden in de afhandeling van het bezwaarschrift, hetgeen ik in hoge mate betreurt.

Voor bedoelde vertraging in de afhandeling van het bezwaarschrift bied ik u mijn welgemeende verontschuldiging aan. Ik acht uw klacht op dit punt gegrond.

Ik hecht er aan te vermelden dat het oplossen van bovengenoemde capaciteitsproblemen binnen mijn dienst momenteel mijn volle aandacht heeft. De Visadienst kort verblijf heeft inmiddels extra personeel aangetrokken om dit probleem het hoofd te bieden.

In reactie op uw opmerking met betrekking tot het in de garantverklaring vermelde bedrag van € 10.000 bericht ik u als volgt. Het genoemde bedrag is een door de Minister vastgesteld bedrag die ter meerdere zekerheid dient. Ik hecht eraan hierbij te vermelden dat het in een visumprocedure als de onderhavige gebruikelijk is om referenten een dergelijke garantstelling te laten ondertekenen.

Met betrekking tot uw ongenoegen over het feit dat betrokkene zich herhaaldelijk moest melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Algiers kan ik u slechts mededelen dat hoewel dit voor betrokkene onefficiënt was, gelet op de lange afstanden die hij moest afleggen, de Nederlandse vertegenwoordiging het blijkbaar nodig achtte dat betrokkene zich met de diverse documenten diende te melden om de visumaanvraag van betrokkene te completeren.

Ten aanzien van de terugmeldplicht merk ik op dat het voor mijn dienst van groot belang is dat betrokkene zich persoonlijk (met paspoort) terugmeldt bij de betreffende Nederlandse vertegenwoordiging. Immers, op deze wijze kan mijn dienst vaststellen dat betrokkene tijdig is teruggekeerd naar zijn land van herkomst. Ook deze wijze van handelen is niet ongebruikelijk in visumprocedures als de onderhavige.

Tenslotte merk ik op dat de Minister er belang aan hecht de termijnen van de visumprocedures te bewaken, doch echter het niet mogelijk is de visumprocedures te wijzigen dan wel te vereenvoudigen."

6. De Nederlandse ambassade gaf bij brief van 22 september 2004 (bedoeld is 2003; N.o.) onder meer de volgende reactie op de klacht:

"Via het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontving ik op 8 september jl. een kopie van Uw e-mailbericht van 8 juli 2003 gericht aan de Nationale Ombudsman, waarin U het verloop van de visumaanvraag van Uw vriend, M. aan de orde stelt.

Na grondige bestudering van het dossier en bespreking met de behandelend medewerkers kan ik U als volgt berichten:

Een visumaanvraag dient, behalve van een geldig paspoort, vergezeld te zijn van een aantal documenten. De benodigde documenten zijn vastgelegd in een lijst welke aan (toekomstige) aanvragers wordt bekendgesteld. M. heeft zijn aanvraag ingediend, doch zijn dossier was niet compleet, aangezien hij niet zijn sociale verzekeringskaart of bewijzen van afdracht aan lokale sociale verzekering kon overleggen. Deze worden door ons (en door overige EU/Schengen-partners in Algerije) altijd opgevraagd om met zekerheid een eventuele werkrelatie (economische band met het land van herkomst) aan te kunnen

tonen.

M. is verzocht om binnen 30 dagen na het indienen van zijn visumaanvraag alsnog deze ontbrekende documenten te overleggen. Dit hoeft niet persé in persoon, maar kan ook per post. M. is binnen de gestelde termijn persoonlijk de documenten komen brengen.

Nadat de bezwaarprocedure was afgerond, het bezwaar gegrond werd verklaard en ter Ambassade het akkoord tot afgifte van de Visadienst Kort Verblijf werd ontvangen, werd per brief het bericht van goedkeuring aan M. verzonden. Betrokkene werd daarin verzocht zich ter Ambassade te melden met zijn paspoort en een bevestigd retourticket, conform het gestelde in het akkoord van de Visadienst Kort Verblijf. Op basis van de overlegde gegevens werd diezelfde dag nog tot afgifte van het visum overgegaan.

M. werd verzocht zich terug te melden bij de Ambassade na terugkeer. Hij heeft bij afgifte van het visum een brief ontvangen waarin de zogenaamde "terugmeldingsplicht" werd uitgelegd en waarin staat dat hij zich persoonlijk binnen een maand na terugkeer diende te melden. M. heeft op deze brief getekend voor ontvangst. Vervolgens heeft zijn broer zich gemeld, in plaats van M. persoonlijk.

Ik ben het met U eens dat viermaal naar Algiers komen wel wat veel is. Ik kan niet nagaan wat de inhoud van het gesprek is geweest over de ontbrekende documenten. Indien Uw vriend daaruit heeft geconcludeerd dat ook deze documenten persoonlijk dienden te worden aangereikt dan bied ik U, mede namens mijn medewerkers, mijn verontschuldiging aan, want dat was inderdaad niet nodig geweest. We zullen erop toezien dat de informatievoorziening aan de balie zo helder mogelijk wordt overgebracht om dergelijke misverstanden in de toekomst te voorkomen."

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat hierboven samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij brief van 26 maart 2004 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op de klacht van verzoekster:

"Op 8 augustus 2002 verzocht M. de ambassade in Algiers om verlening van een visum voor kort verblijf. Deze aanvraag is bij besluit van 10 oktober 2002 door de Visadienst, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, niet ingewilligd. Bij brief van 12 november 2002 is namens M. bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is gegrond verklaard bij besluit van 21 februari 2003. Op 27 maart 2003 is het visum door de ambassade afgegeven. Bij e-mail van 8 juli 2003 heeft klager over de gang van zaken met betrekking tot de visumprocedure van M. bij u een klacht ingediend. Deze klacht is door u op 19 augustus 2003 doorgeleid en bij brief van 8 september 2003 door de Visadienst

alsmede bij brief van 22 september 2003 door de ambassade in Algiers beantwoord (...). Bij brief van 15 september 2003 heeft klager zich met haar klacht alsnog tot u gewend, waarop deze door u bij brief van 22 januari 2004 aan mij en aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is voorgelegd.

Klachtonderdeel 1

Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel, waarin S. klaagt over het gebrek aan coördinatie bij de Nederlandse ambassade te Algerije, waardoor haar vriend, M., viermaal vanaf zijn, 500 kilometer verderop gelegen, woonplaats naar de ambassade diende te komen in verband met een visumaanvraag kort verblijf, bericht ik u als volgt.

M. is driemaal verzocht zich - al dan niet in persoon - bij de ambassade te melden en heeft dit feitelijk ook drie maal in persoon gedaan.

De eerste maal dat M. zich ter ambassade heeft vervoegd was op 8 augustus 2002 teneinde zijn aanvraag in te dienen. Op grond van de bepalingen in deel 3 punt 4 van de Gemeenschappelijke Visuminstructies bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst (zie Achtergrond, onder 3.; N.o.) is een visumaanvrager in beginsel gehouden daartoe in persoon te verschijnen.

Omdat de documenten ter ondersteuning van zijn aanvraag ten tijde van de aanvraag niet compleet bleken, en de ambassade hem had verzocht deze binnen een termijn van dertig dagen alsnog te overleggen, heeft M. zich een tweede maal ter ambassade vervoegd om aan dit verzoek gevolg te geven. Zoals de ambassade reeds in haar brief van 22 september 2003 aan S. heeft uitgelegd, hadden deze aanvullende documenten ook per post verzonden kunnen worden en was het niet nodig geweest dat M. deze in persoon overhandigde. De ambassade heeft zich in dezelfde brief van 22 september 2003 verontschuldigd voor het misverstand dat hier wellicht - al dan niet door toedoen van de ambassade - over is ontstaan.

Op 10 oktober 2002 is door de Visadienst afwijzend beslist op de visumaanvraag van M., waartegen bezwaar is aangetekend. Bij besluit van 21 februari 2003 is het bezwaar van M. gegrond verklaard.

Nadat het akkoord tot afgifte van het visum was ontvangen, is M. door de ambassade schriftelijk in kennis gesteld van dit besluit, waarbij hij is verzocht zich te melden met een paspoort en een retourticket. M. heeft zich op 27 maart aldus een derde maal ter ambassade vervoegd, waarna tot afgifte van het visum is overgegaan. In dit verband merk ik op dat het M. vrij had gestaan het visum namens hem te laten afhalen door een andere persoon die daarbij de beschikking had over zijn paspoort en het betalingsbewijs van de visumaanvraag. Deze gang van zaken is gebruikelijk wanneer het visumafgifte van personen betreft die op verre afstand van de ambassade wonen. De heer M. had hier

evenals iedere andere visumaanvrager, telefonisch of anderszins inlichtingen over kunnen inwinnen bij de ambassade. Niet is gebleken dat hij dit heeft gedaan.

Bij de afgifte van het visum op 27 maart 2003 is aan de heer M. schriftelijk een terugmeldplicht opgelegd met het verzoek zich na terugkeer in Algerije bij de ambassade te melden, hetgeen een vierde bezoek aan de ambassade tot gevolg zou hebben gehad. Door middel van deze 'terugmeldplicht' kan worden vastgesteld dat een vreemdeling ook daadwerkelijk is teruggekeerd in het land van herkomst. Gebleken is echter dat M. tot op heden niet aan dit verzoek, hoewel door hem voor akkoord ondertekend, heeft voldaan.

Uit het vorenstaande blijkt dat M. zich, zoals hierboven reeds opgemerkt, driemaal feitelijk ter ambassade heeft gemeld. Een maal, bij de indiening van de aanvraag, was hij hiertoe op grond van de geldende regelgeving gehouden. Tweemaal, te weten om de ontbrekende stukken te overleggen alsmede om het visum af te halen, was persoonlijke verschijning niet vereist doch heeft M. zich desondanks in persoon gemeld. De vierde maal zou hebben plaatsgehad als M. zich had gehouden aan de terugmeldplicht.

Met het voorgaande is uw eerste vraag, waarom M. zich viermaal naar de Nederlandse ambassade in Algiers heeft moeten begeven in verband met zijn visumaanvraag van 8 augustus 2002, beantwoord.

De klacht van S. op dit klachtonderdeel acht ik ongegrond.

Klachtonderdeel 2

Voorts klaagt S. erover dat zij als referent pas in een laat stadium is geïnformeerd over de aanvullende voorwaarden waaronder het visum kon worden verleend, met name de verplichting tot afgifte van een garantverklaring van € 10.000.

Bij de indiening van de aanvraag wordt onder andere de solvabiliteit van de aanvrager door de ambassade getoetst. Indien blijkt dat de aanvrager zelf niet kan beschikken over voldoende middelen van bestaan, is een garantverklaring van een derde persoon nodig, die over een duurzaam en voldoende inkomen beschikt.

S. heeft zich door middel van het ondertekenen van een garantverklaring op 8 juli 2002 ten behoeve van M. garant gesteld. Met het ondertekenen van deze garantstelling heeft zij onder andere verklaard alle kosten van medische verzorging, alsmede verblijfskosten en kosten voor terugreis naar land van herkomst of ander land waarvoor de visumaanvrager toestemming heeft legaal te verblijven op zich te nemen (...).

De visumaanvraag van M. is door de ambassade ter beoordeling voorgelegd aan de Visadienst. Op 5 september 2002 heeft de Visadienst S. verzocht om nadere informatie door middel van een door haar in te vullen vragenlijst. Deze vragenlijst bevatte eveneens een garantverklaring, waarop duidelijk staat vermeld dat de kosten die voor de Staat en

andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling, tot een jaarlijks maximum van EUR 4.537,80 (NLG en niet EUR 10.000) op de garantsteller kunnen worden verhaald. Deze verklaring is door S. op 20 september 2002 ondertekend en aan de Visadienst geretourneerd (...). Op grond van het vorenstaande mag worden geconcludeerd dat S. niet in een onredelijk laat stadium op de hoogte was van de voorwaarden. Terzijde merk ik nog op dat de door de Visadienst aan referent toegezonden garantverklaring (Model M-47) een nader gespecificeerde garantverklaring betreft, waarin niet alleen uiteen wordt gezet welke kosten verhaald kunnen worden, maar ook tot welk jaarlijks maximum. Dit betekent dan ook geenszins dat er een nieuwe voorwaarde aan het verkrijgen van een visum voor kort verblijf in een later stadium aan referent wordt kenbaar gemaakt.

Overigens is zowel op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als op de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst voor een ieder te raadplegen welke voorwaarden worden gesteld voor afgifte van een visum. Daarbij wordt tevens vermeld dat bij onvoldoende middelen van bestaan van de aanvrager zelf, de verplichting hierover te beschikken kan worden overgenomen door een referent in Nederland. Deze stelt zich in zo'n geval garant voor alle kosten die uit het verblijf van de aanvrager voor de Nederlandse staat kunnen voortvloeien. Hieraan voeg ik nog toe dat het S. te allen tijde vrij stond hierover nadere inlichtingen in te winnen bij de Visadienst of bij de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken van dit Ministerie.

Ook voeg ik nog toe dat indien blijkt dat een visumaanvrager niet over voldoende middelen van bestaan beschikt, door de ambassade reeds bij de indiening van de aanvraag gewezen wordt op de mogelijkheid deze verplichting door een garantsteller te laten overnemen. Het ligt op de weg van de visumaanvrager om dit met de garantsteller te bespreken en hieromtrent zo nodig - al dan niet op de hierboven aangegeven wijzen - nadere inlichtingen in te winnen.

Uw vraag of ik u kan meedelen op welk moment referenten in het algemeen op de hoogte worden gesteld van de voorwaarden waaraan zij dienen te voldoen voordat een visum kort verblijf kan worden afgegeven, alsmede uw vraag of dit in dit geval op dezelfde wijze is gebeurd en zo nee, waarom niet, heb ik met het bovenstaande beantwoord.

De klacht van mevrouw S. op het tweede klachtonderdeel acht ik eveneens ongegrond."

2. Bij de brief van de minister van Buitenlandse Zaken was onder meer een door verzoekster op 8 juli 2002 ondertekende en door de gemeente Amstelveen gelegaliseerde garantverklaring ten behoeve van de aanvraag van een toeristenvisum gevoegd met onder meer de volgende tekst:

"Ondergetekende, garant,

(...)

Verbindt zich ten opzichte van het Koninkrijk der Nederlanden en van:

Aanvrager toeristenvisum,

(...)

Alle kosten van medische verzorging (artsen, ziekenhuis enz.), alsmede verblijfskosten en kosten voor de terugreis naar land van herkomst of ander land waarvoor visumaanvrager toestemming heeft, op zich te nemen.

Ondergetekende verklaart zich tevens bereid, indien nodig, de door de vreemdelingendienst gestuurde vragenlijst visumaanvraag, alsmede de door deze instantie verlangde garantverklaring en bewustverklaring in te vullen, te ondertekenen en met de benodigde kopieën van inkomsten terug te sturen."

3. Bij de brief van de minister van Buitenlandse Zaken was ook de door verzoekster op 20 september 2002 ondertekende garantverklaring (model M 47) gevoegd, welke onder meer inhield:

"Ondergetekende (...)

Stelt zich garant voor de kosten die voor de Staat en voor andere openbare lichamen voortvloeiend uit het verblijf in Nederland van de vreemdeling(e):

(...)

gedurende voor de periode van vijf jaar of zoveel korter als het verblijf van de vreemdeling(e) duurt.

Ondergetekende verklaart hierbij dat de kosten, niet zijnde bijstandskosten, die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling(e) waarin mede zijn inbegrepen de kosten van een reis van de vreemdeling naar een plaats buiten Nederland waar zijn/haar toegang gewaarborgd is, tot een jaarlijks maximum bedrag ter hoogte van EUR 4.573,80 (NLG 10.000,--) op de garantsteller kunnen worden verhaald.

Daarnaast verklaart ondergetekende ermee bekend te zijn dat, indien de vreemdeling(e) en uitkering krachtens de Algemene Bijstandswet genie, de kosten van bijstand welke ten behoeve van de vreemdeling(e) zijn gemaakt (gerelateerd aan de hoogte van de op dat moment geldende uitkeringen volgens de norm van de Algemene Bijstandswet) naast genoemde EUR 4.537,80 (NLG 10.000,--) per jaar op de garantsteller zullen worden verhaald..."

D. Standpunt minister voor vreemdelingenzaken en Integratie

Bij brief van 9 april 2004 liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie weten dat de minister van Buitenlandse Zaken met de brief van 26 maart 2004 voldoende was ingegaan op de klachten van verzoekster zowel wat betreft de klacht over de ambassade als over de Visadienst. Zij volstond in haar reactie met verwijzing naar deze brief.

E. Reactie verzoekster

Bij e-mailbericht van 18 april 2004 reageerde verzoekster op de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken.

"...In de eerste plaats wil ik U laten weten, dat ik het op prijs stel, dat er uitgebreid aandacht besteed is aan mijn klacht. Verder waardeer ik het dat door de betrokken instanties excuses aangeboden zijn voor de gang van zaken. Gedane zaken nemen geen keer, maar toch heb ik nog een aantal opmerkingen.

Wanneer ik in het verleden vrienden uit het buitenland officieel uitnodigde, hoefde ik mij alleen maar garant te stellen voor huisvesting, ziektekosten en de reis terug. Dat was te overzien. Er was voor mij daarom dit keer geen aanleiding om verdere inlichtingen te vragen bij het Ministerie van Buitenlandse zaken. Daarom was ik zeer verbaasd, dat ik in latere instantie ook nog voor € 4537,80 per jaar garant moest staan. Wanneer ik dat eerder had geweten, zou ik wellicht helemaal niet tot uitnodiging van M. overgegaan zijn. Ik vind, dat op 't moment, dat de uitnodiger bij zijn of haar gemeente met de uitnodiging start, er meteen volledige inlichtingen verstrekt zouden moeten worden, bijvoorbeeld d.m.v. een brochure, zodat men bij voorbaat weet waar men aan toe is.

(...)

M. is wellicht eenmaal te vaak persoonlijk bij de Ambassade in Algiers geweest. Begrijpelijkwijze vertrouwde hij de post in zijn land niet voldoende voor het versturen van documenten. Hij is zelfs telkens gaan vliegen omdat hij de reis over de weg te gevaarlijk achtte. Of de Ambassade hem bij voorbaat de volledige inlichtingen heeft gegeven betreffende de over te leggen documenten, kon men niet meer nagaan!..."

Achtergrond

1. Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen

1. Akkoord van Schengen

Op 14 juni 1985 sloten Nederland, 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 onder 2.).

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 asielverzoeken, 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 beroepsposten 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."

4. Persoonlijke verschijning van de visumaanvrager

Persoonlijke verschijning bij de diplomatiek of consulaire post dient in beginsel te worden verlangd ter fine van mondelinge toelichting op de aanvraag , in het bijzonder wanneer er gereede twijfel bestaat omtrent het effectieve reisdoel of de werkelijke intenties inzake terugkeer van de aanvrager naar diens land van herkomst.

Van dit beginsel kan worden afgeweken indien de aanvrager goed bekend is en zich op verre afstand van de diplomatieke of consulaire post bevindt, voor zover er geen twijfel omtrent zijn goede trouw bestaat en, ingeval van groepsreizen, indien een bekende betrouwbare organisatie instaat voor de goede trouw van de aanvrager.

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" (werklozen, 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.

(...)

1.3 Controle van het reisdocument

- toetsing van de rechtmatigheid van het document: het moet volledig zijn en mag niet gewijzigd, nagemaakt of vervalst zijn.

-toetsing van de territoriale geldigheid van het reisdocument; het document dient voor binnenkomst op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij geldig te zijn;

-toetsing van de geldigheidsduur van het document; de geldigheidsduur van het reisdocument zou driemaanden langer geldig moeten zijn dan die van het visum (art.13 lid 2 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst).

(...)

1.4. Controle van andere stukken naar gelang van de aanvraag

Aantal en aard van de stukken hangen af van het mogelijke gevaar voor illegale immigratie
(...)

-reisbiljet (heen en terug)...".

4 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5

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