



# Rapport

**Datum: 29 december 2005**  
**Rapportnummer: 2005/408**

## Klacht

Verzoeker, bestuurslid van de Stichting Hulp Aan Sri Lanka, klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Colombo (Sri Lanka) hem in het kader van een tweetal aanvragen om verlening van een visum kort verblijf als referent heeft verplicht om een kopie van zijn paspoort en opgave van zijn inkomensgegevens en banksaldo te zenden aan de visumaanvragers, en niet aan de ambassade.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de ambassade vertrouwelijke stukken tegen zijn wil en zonder zijn toestemming aan de visumaanvragers heeft afgegeven.

Verzoeker klaagt er tevens over dat de ambassade in de klachtafhandelingsbrief van 1 oktober 2003 in strijd met de waarheid heeft gesteld dat die vertrouwelijke stukken nimmer door de ambassade waren ontvangen en ook niet aan derden konden zijn afgegeven, en bovendien de vragen 1, 2 en 4 in zijn brief van 26 augustus 2003 slechts ten dele heeft beantwoord.

## Beoordeling

### Algemeen

1. Op 18 juli 2003 nodigde verzoeker, bestuurslid van de Stichting Hulp aan Sri Lanka, twee Srilankanen, onder wie een bestuurslid van een zusterorganisatie, uit voor een grotendeels toeristisch bezoek aan Nederland, voorzien tussen 14 en 25 augustus 2003. In verband met hiervoor benodigde visa voor kort verblijf zond verzoeker op 21 en 22 juli 2003 per e-mail en per post een brief aan de Nederlandse ambassade te Colombo (Sri Lanka) waarin hij een en ander toelichtte en aangaf dat hij zich persoonlijk garant stelde.

Bij die brief zond hij kopieën van zijn paspoort, zijn inkomensgegevens en zijn banksaldo. In zijn brief verzocht hij de ambassade om die toegezonden informatie vertrouwelijk te behandelen en, na indiening van de visumaanvragen, daaraan toe te voegen. Tevens gaf verzoeker aan hem te informeren ingeval er zich problemen zouden voordoen bij de visumverlening.

Toen beide betrokkenen zich bij de ambassade vervoegden werd hun geen visum verleend en werden verzoekers brief en de vertrouwelijke stukken aan hen gegeven. Op 19 augustus 2003 stelden zij verzoeker hiervan telefonisch op de hoogte.

Per e-mail van 20 augustus 2003 en brief van 21 augustus 2003 maakte verzoeker zijn ongenoegen over de gang van zaken kenbaar aan de ambassadeur te Colombo. In de brief maakte verzoeker er onder meer melding van dat tijdens hun bezoek aan de ambassade op 20 augustus 2003 aan beide betrokkenen was meegedeeld dat zij nadere gegevens dienden over te leggen voor zakenvisa. Hij drong er verder op aan dat alsnog

visa werden verstrekt, aangezien zijn genodigden een vlucht naar Nederland hadden gereserveerd met als datum van vertrek 28 augustus 2003.

2. Omdat verzoeker op zijn e-mailbericht en brief geen reactie kreeg van de ambassade, beklaagde hij zich vervolgens bij brief van 26 augustus 2003 bij de minister van Buitenlandse Zaken.

In die brief beschreef hij de gang van zaken, gaf hij de reden aan waarom hij de vertrouwelijke gegevens rechtstreeks aan de ambassade had gezonden, gaf hij aan dat betrokkenen niet als zakenmensen waren uitgenodigd, maar als bestuurslid/medewerker van de zusterorganisatie, gaf hij aan dat het overhandigen van zijn brief met de vertrouwelijke stukken een incorrecte en voor hem onaanvaardbare handelwijze was en dat hij gezien de doelstelling van zijn stichting op medewerking en een correcte en begripvolle behandeling had gerekend. Tevens verzocht hij de volgende vragen te beantwoorden:

1. Waarom werd door de ambassade meegedeeld dat de visa in ontvangst konden worden genomen en waarom werden zijn genodigden bij aankomst in de ambassade, met het verhaal over registratie, weer naar huis gestuurd?
2. Wat zijn de werkelijke redenen van de weigering om de visa te verstrekken?
3. Waarom werden mijn strikt persoonlijke gegevens, tegen mijn uitdrukkelijke wil, toch aan derden verstrekt?
4. Kunnen betrokkenen bij een volgende visumaanvraag dezelfde problemen verwachten?

3. Hierop liet de minister bij brief van 9 september 2003 onder meer weten dat verzoekers brief met als bijlagen de vertrouwelijke stukken, voor zover kon worden nagegaan, nimmer door de ambassade was ontvangen, dat de namen van de betrokken visumaanvragers niet in het visumbestand van de ambassade voorkwamen en dat het ook niet duidelijk was hoe die stukken in hun bezit zouden zijn gekomen. De minister zond verzoekers brief van 26 augustus 2003 ter verdere beantwoording door naar genoemde ambassade.

Inmiddels had verzoeker in een notariële verklaring d.d. 19 september 2003 laten vastleggen dat zijn brief van 22 juli 2003 met als bijlagen de vertrouwelijke stukken, welke hij via beide betrokkenen vanuit Sri Lanka retour had ontvangen, waren voorzien van een datumstempel en paraaf d.d. 31 juli 2003; de namen van de visumaanvragers waren met een gele stift gearceerd.

4. Bij brief van 1 oktober 2003 deelde de ambassade onder meer mee dat verzoekers genodigden zich - voor zover kon worden nagegaan - nimmer gemeld hadden voor het indienen van (complete) visumaanvragen. Voorts had volgens de ambassade nader onderzoek uitgewezen dat de originele brief van 22 juli 2003 met de vertrouwelijke stukken

als bijlagen, voor zover kon worden nagegaan, nimmer door de ambassade was ontvangen en dat niet uit de aanwezige documentatie kon worden opgemaakt dat de vertrouwelijke stukken aan de visumaanvragers zouden zijn gegeven. Verder attendeerde de ambassade verzoeker erop dat uit zijn brieven bleek dat het bij de visumaanvragen zou gaan om een zakelijk bezoek. Het was volgens de ambassade dan ook niet duidelijk waarom beide betrokkenen zich bij de visumafdeling van de ambassade hadden gemeld voor het opvragen van formulieren ten behoeve van een toeristisch bezoek aan Nederland.

De door verzoeker gestelde vragen werden in de brief gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet - en niet expliciet - beantwoord.

5. Aangezien verzoeker zich hiermee niet kon verenigen, en nadere correspondentie per e-mail met de ambassade niet tot een oplossing leidde, wendde hij zich tot de Nationale ombudsman.

6. In reactie op de klacht liet de minister bij brief van 13 oktober 2004 onder meer weten dat betrokkenen zich, voor zover bekend, in de periode van 28 juli 2003 tot 18 augustus 2003 driemaal ter ambassade hadden gemeld, dat zij formulieren voor het aanvragen van visa met als doel toerisme hadden afgehaald, maar dat zij nimmer een visumaanvraag hadden ingediend.

Tijdens het bezoek op 18 augustus 2003 aan de ambassade was naar voren gekomen dat het bezoek aan Nederland een zakenreis betrof, aldus de minister. In verband met dit gewijzigde reisdoel had de ambassade betrokkenen alsnog verzocht bewijsstukken over te leggen om aan te tonen dat het ging om een zakenreis. Volgens de minister hadden de betrokkenen daarop besloten hun visumaanvraag nog niet in te dienen. Daarop waren de aanvraagformulieren met de tot dan toe overgelegde stukken aan hen geretourneerd.

7. In reactie hierop deelde verzoeker in zijn brief van 18 november 2004 onder meer mee dat betrokkenen waren overrompeld met de vraag of ze ook “zaken” gingen doen in Nederland. Aangezien bij hen de indruk was gewekt dat ze “ja” moesten zeggen om het visum te krijgen, hadden ze te goeder trouw bevestigend geantwoord, aldus verzoeker. Hun was niet gevraagd wat voor soort zaken ze in Nederland gingen doen, maar betrokkenen was meegedeeld dat hun aanvraag niet in behandeling kon worden genomen en dat ze een andere aanvraag moesten indienen. Ze hadden zich “genomen” gevoeld, aldus verzoeker, waarbij hij erop wees dat er geen aandacht was besteed aan de inhoud van zijn brieven en hij niet in kennis was gesteld dat er zich problemen voordeden.

I. Ten aanzien van de verplichting tot het geven van vertrouwelijke gegevens aan de genodigden en het tegen verzoekers wil afgeven van stukken aan de genodigden

## Bevindingen

1. In reactie op de klacht liet de minister in zijn voornoemde brief onder meer weten dat de ambassade te Colombo (Sri Lanka) niet aan verzoeker had gevraagd de stukken naar de genodigden te sturen. De minister wees erop dat een referent geen zelfstandige rol speelt in de procedure, maar slechts kan dienen om aannemelijk te maken dat de aanvrager van een visum aan het te vervullen vereiste voldoet. Indien iemand als referent/garantsteller optreedt, dient deze een aantal stukken over te leggen waaruit onder meer blijkt dat hij beschikt over een regelmatig en duurzaam inkomen. De minister verwees in dit verband naar de door de ambassade uitgegeven lijst van benodigde documenten (zie Achtergrond).

Volgens de minister dienen deze stukken in beginsel door de aanvrager te worden overgelegd. Het staat een referent in principe vrij om de documentatie rechtstreeks naar de ambassade te sturen, hoewel het de voorkeur verdient dat de stukken tezamen met de visumaanvraag worden overgelegd, juist om te voorkomen dat deze in het ongereede raken. Volgens de minister is van een verplichting deze rechtstreeks naar de aanvrager te sturen dan ook geen sprake. De minister achtte de klacht op dit punt ongegrond.

2. De minister vermeldde volledigheidshalve dat indien een referent de benodigde documentatie naar de ambassade stuurt, de ontvangen stukken door de ambassade te Colombo in een ordner worden gevoegd totdat de aanvragers zich op de ambassade melden en bij de balie het bestaan van documenten melden. Vervolgens wordt de ordner geraadpleegd waarna de stukken bij het aanvraagdossier worden gevoegd. De ambassade houdt geen aparte administratie bij van ontvangen stukken ter ondersteuning van - nog in te dienen - visumaanvragen, doch kan slechts fungeren als postbus. Dit zou, gelet op het grote aantal visumaanvragen, ook niet mogelijk zijn, aldus de minister.

3. Voorts gaf de minister aan, anders dan in eerdere brieven van de ambassade en het ministerie, dat uit navraag bij de ambassade en uit een reconstructie van feiten was gebleken dat op 18 augustus 2003 de aanvraagformulieren aan betrokkenen waren getourneerd met de tot dan toe overgelegde stukken, waaronder waarschijnlijk onbedoeld ook de door verzoeker ingezonden stukken. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond.

Verzoeker heeft door middel van een notariële akte d.d. 19 september 2003 aangetoond dat zijn originele brief van 22 juli 2003 met kopieën van een pagina uit zijn paspoort en van bankafschriften op 31 juli 2003 door de ambassade was ontvangen, getuige de op die brief gestelde datum van ontvangst en paraaf. Deze originele stukken heeft verzoeker in dit onderzoek ook overgelegd; hij heeft deze stukken van betrokkenen toegezonden gekregen.

Volgens de minister is ontvangst van die stukken op de ambassade inderdaad mogelijk. Alle poststukken die door de archiefmedewerker van de ambassade worden geopend, worden voorzien van een datumstempel en daarna doorgezonden naar de relevante afdeling, waar ze door een medewerker worden gearafeerd en ter behandeling gevoegd

bij het dossier van de betreffende aanvraag, of in een klapper indien er geen corresponderende aanvraag bekend is.

4. In reactie hierop liet verzoeker weten dat de ambassade inderdaad niet aan hem had gevraagd om bedoelde stukken naar de genodigden te sturen. De ambassade had dit echter wel aan betrokkenen meegedeeld bij het afhalen van het aanvraagformulier, terwijl voorts uit dit formulier blijkt dat deze stukken door de visumaanvragers moeten worden overgelegd.

Volgens verzoeker vindt er voor zover hem bekend op de ambassade te Colombo in het geheel geen registratie plaats van inkomende of uitgaande stukken.

## **Beoordeling**

5. Niet kan worden gezegd dat verzoeker verplicht was om gegevens over zijn financiële situatie aan de betrokkenen te verstrekken. Verzoeker heeft dit ook niet gedaan. Verzoekers klacht op dit punt wordt door de Nationale ombudsman dan ook zo begrepen, dat zijn verzoek om zijn financiële gegevens vertrouwelijk te behandelen, niet juist is behandeld.

6. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit vereiste impliceert dat een ambassade een postregistratiesysteem heeft en hierin ingaande en uitgaande poststukken registreert.

Dit vereiste impliceert voorts dat, indien een burger in zijn brief vraagt om een vertrouwelijke behandeling van door hem overgelegde gegevens, de voorzieningen erop zijn ingesteld om een dergelijk verzoek te beoordelen, en te honoreren of af te wijzen. Dit geldt ook in het geval een referent/garantsteller privacygevoelige gegevens overlegt aan een ambassade in het kader van een visumaanvraag.

7. De gebruikelijke, en in het voorlichtingsmateriaal weergegeven gang van zaken is, dat de aanvrager van een visum kort verblijf gegevens van de referent overlegt in het geval dat de referent zich garant stelt voor de kosten van het verblijf van de genodigde in Nederland.

In zijn brief van 22 juli 2003 had verzoeker in afwijking van de procedure verzocht om vertrouwelijke behandeling van de door hem aan de ambassade meegezonden gegevens.

Gebleken is dat verzoekers brief met bijlagen op de ambassade te Colombo niet is geregistreerd als inkomend stuk. De ambassade heeft zijn verzoek om vertrouwelijke behandeling niet onderkend en verzoekers brief met stukken, bij gebrek aan andere mogelijkheden, slechts in een daartoe bestemde ordner gevoegd, zonder daarbij

aantekening te maken van het verzoek om vertrouwelijke behandeling. Vervolgens is die brief met bijlagen tegen verzoekers wil door de ambassade aan de genodigden gegeven, gelet op het voorgaande naar alle waarschijnlijkheid onbedoeld.

Hiermee is in strijd gehandeld met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De onderzochte gedraging is op beide punten dan ook niet behoorlijk.

8. Het voorgaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding om de minister van Buitenlandse Zaken een aanbeveling te doen.

II. Ten aanzien van het in strijd met de waarheid stellen dat de toegezonden stukken niet waren ontvangen en het niet beantwoorden van vragen

## **Bevindingen**

1. De minister heeft in reactie op de klacht erkend dat de door verzoeker toegezonden stukken - per abuis - zijn afgegeven aan de genodigden, hetgeen impliceert dat die stukken door de ambassade waren ontvangen. Volgens de minister verkeerde de ambassade bij het schrijven van de brief van 1 oktober 2003 ten onrechte in de veronderstelling enkel te beschikken over de uitnodigingsbrief per e-mail.

Voorts gaf de minister aan dat hij de reactie van de ambassade aan de hand van de stellingen van verzoeker had samengevat en waar nodig had aangevuld door de vragen van verzoeker in zijn brief van 26 augustus 2004 alsnog te beantwoorden. De minister achtte de klacht op dit punt ongegrond.

## **Beoordeling**

2. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Dit vereiste impliceert dat bestuursorganen bij de afhandeling van klachten juiste informatie gebruiken en bij de beantwoording van brieven ingaan op alle aspecten, dan wel gestelde vragen.

3. Met de brief van 9 september 2003 heeft het ministerie verzoekers brief van 26 augustus 2003 gedeeltelijk beantwoord en zijn brief voor de verdere beantwoording doorgeleid naar de ambassade te Colombo.

Gebleken is dat de ambassade in de brief van 1 oktober 2003 ten onrechte heeft aangegeven dat de ambassade verzoekers brief met vertrouwelijke stukken niet had ontvangen. Dat de ambassade in een onjuiste veronderstelling verkeerde, maakt dat niet anders, temeer daar dit te wijten was aan een ontbreken van een voldoende registratie van

poststukken, zoals hiervoor vermeld.

Voorts stelt de Nationale ombudsman vast dat de ambassade de vragen 1., 2. en 4. in verzoekers brief slechts ten dele en niet expliciet heeft beantwoord. Beantwoording van de vragen in de brieven van de minister in reactie op de onderhavige klacht, maakt dat niet anders.

Hiermee is gehandeld in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Nederlandse ambassade te Colombo (Sri Lanka) is gegrond ten aanzien van:

- het vertrouwelijk behandelen van referentgegevens, alsmede het tegen verzoekers wil verstrekken van vertrouwelijke stukken, wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen;
- de inhoud van de klachtafhandelingsbrief, wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

### **aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om de organisatorische voorzieningen van de ambassade te Colombo - en zonodig ook van andere ambassades - te verbeteren, zodat (inkomende) poststukken worden geregistreerd en verzoeken om vertrouwelijke behandeling van (referent)gegevens worden onderkend en beoordeeld.

## **Onderzoek**

Op 6 januari 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Rolde, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Colombo (Sri Lanka).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd 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.



Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoeker 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 reacties van verzoeker en de minister van Buitenlandse Zaken gaven geen aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

#### Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 6 januari 2004 met als bijlagen:
  - a. brief van verzoeker aan de ambassade te Colombo van 22 juli 2003
  - b. brief van verzoeker aan de ambassade te Colombo van 21 augustus 2003
  - c. brief van verzoeker aan minister van Buitenlandse Zaken van 26 augustus 2003
  - d. brief van ministerie van Buitenlandse Zaken van 9 september 2003
  - e. notariële verklaring van 19 september 2003
  - f. brief van de ambassade te Colombo van 1 oktober 2003
2. Brief van notaris D. met originele door verzoeker verzonden stukken
3. Reactie op de klacht van minister van Buitenlandse Zaken van 13 oktober 2004'
4. Reactie van verzoeker van 18 november 2004 op voornoemde brief van minister
5. Reactie van minister van 11 maart 2005 op voornoemde brief van verzoeker.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**

REQUIREMENTS FOR TRAVEL/TOURIST VISA

(...)

6) Letter of invitation from sponsor in the Benelux (Belgium, Luxembourg and the Netherlands). An administrative authority in the receiving country must authenticate the signature of the sponsor. The invitation must state the **period of invitation** an that sponsor will provide accommodation and, when necessary, pay all costs for the applicant. A photocopy of the passport page of the sponsor (page containing the photograph & details) also should be submitted. Salary particulars of the sponsor for the immediately past 3 months should be submitted as well.

(...)