



# Rapport

**Datum: 23 juni 2004**

**Rapportnummer: 2004/249**

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Nederlandse ambassade te Manilla (Filippijnen) verzoekster, ter verkrijging van een visum, tot tweemaal toe binnen een half jaar heeft verplicht een verklaring te overleggen waarin haar echtgenoot haar toestemming verleent om naar Nederland te reizen.

Voorts klagen verzoekers erover dat de Nederlandse ambassade verzoekster heeft verplicht zich bij haar terugkomst na haar verblijf in Nederland te melden op de Nederlandse ambassade.

## Beoordeling

### Inleiding

Verzoekers zijn het niet eens met enkele voorwaarden die de Nederlandse ambassade te Manilla, Filippijnen, heeft gesteld in het kader van de visumaanvraag van verzoekster voor haar bezoek aan Nederland. Het gaat om de door de ambassade verlangde toestemming van verzoeksters echtgenoot en om de verzoekster opgelegde verplichting zich bij terugkomst op de Filippijnen in persoon af te melden bij de Nederlandse ambassade in Manilla. Voordat in de paragrafen II. en III. wordt ingegaan op deze voorwaarden, wordt eerst kort ingegaan op de relevante regelgeving.

De door de ambassade gestelde voorwaarden zijn gebaseerd op de Schengen-regelgeving, waaronder artikel 5 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO; zie Achtergrond, onder 2.). Aan een vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden die zijn genoemd in dat artikel kan toegang worden verleend tot het Schengen-gebied voor een verblijf van hoogstens drie maanden. In artikel 5 SUO onder e. is als voorwaarde vermeld 'het niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde'. Blijkens hoofdstuk III, onder 3. van de Gemeenschappelijk Visuminstructie (zie Achtergrond, onder 3.) dient een visumplichtige vreemdeling de betreffende diplomatieke of consulaire post ervan te overtuigen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt en dat er waarborgen bestaan voor de terugkeer naar zijn land van herkomst. Volgens hoofdstuk V van die Visuminstructie geldt de bestrijding van illegale immigratie als één van de basiscriteria bij de behandeling van een visumaanvraag. In dit hoofdstuk is voorts aangegeven dat de beoordeling van het gevaar voor illegale immigratie ten volle bij de diplomatieke of consulaire posten berust.

Ten aanzien van het toestemmingsvereiste

1. Verzoekers achten het niet juist dat de Nederlandse ambassade te Manilla van verzoekster - ter verkrijging van een visum - heeft verlangd dat zij een verklaring zou overleggen waarin haar echtgenoot haar toestemming gaf om Nederland te bezoeken.

2. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de minister van Buitenlandse Zaken aangegeven dat verzoeker naar aanleiding van deze voorwaarde direct zijn ongenoegen heeft geuit bij de ambassade en dat deze klacht voor het destijds nieuw aangetreden Hoofd Consulaire Zaken aanleiding is geweest te bezien of de praktijk op dit punt moest worden voortgezet. Omdat bleek dat een weigering van de achterblijvende partner om toestemming te verlenen geen grond vormt een visum te weigeren en een eventuele sanctie daarmee ontbreekt, is toen besloten voortaan niet meer om toestemming van een achterblijvende partner te vragen. Dit speelde ten tijde van de behandeling van de eerste visumaanvraag van verzoekster.

De minister wees er overigens op dat slechts in een enkele geval als aanvullende voorwaarde een verklaring van de achterblijvende partner werd verlangd.

3. Uit het onderzoek is voorts naar voren gekomen dat de ambassade na het besluit om niet langer dergelijke verklaringen te verlangen, in het kader van de tweede visumaanvraag van verzoekster opnieuw om een verklaring van haar echtgenoot heeft gevraagd. Dit had volgens de minister niet mogen gebeuren omdat inmiddels was besloten niet langer deze voorwaarde te stellen. In het geval van verzoekster was dit abusievelijk toch gebeurd. De minister heeft daarvoor zijn spijt betuigd.

4. Bij het stellen van voorwaarden in het kader van visumverlening dienst steeds te worden bezien of daarvoor voldoende grond bestaat. Ten aanzien van de voorwaarde dat de achterblijvende partner een verklaring afgeeft waaruit blijkt dat hij instemt met de reis van de visumaanvrager heeft de minister terecht geconstateerd dat weigering van de partner geen grond vormt voor weigering van een visum. Voor het vragen van toestemming van de partner bestond dan ook geen reden. Het is dan ook niet juist dat de Nederlandse ambassade te Manilla van verzoekster heeft verlangd dat zij een verklaring van haar echtgenoot overlegde.

5. Dat de ambassade ook in het kader van de tweede visumaanvraag opnieuw die voorwaarde heeft gesteld, is bovendien slordig te noemen, aangezien op dat moment al was besloten die voorwaarde niet meer te stellen.

6. Los van het vorenstaande is het de Nationale ombudsman opgevallen dat de minister weliswaar heeft aangegeven dat slechts in een enkel geval een verklaring van de achterblijvende partner als aanvullende voorwaarde werd verlangd, maar dat op geen enkele wijze is onderbouwd waarom in het geval van verzoekster deze voorwaarde werd gesteld. Juist omdat verzoekster en haar echtgenoot al jarenlang gescheiden leven, verzoekster op de Filippijnen en haar Duitse echtgenoot in Hamburg, Duitsland, had - afgezien van de constatering dat voor het stellen van die voorwaarde hoe dan ook geen grond bestond - mogen worden verwacht dat was beargumenteerd waarom kennelijk juist in het geval van verzoekster een verklaring van haar echtgenoot van belang werd geacht. In dit verband heeft de ambassade verzoeker op 17 september 2001 slechts laten weten

dat in het geval van verzoekster gebruik was gemaakt van de bevoegdheden om meer informatie in te winnen en dat de visumaanvraag daarom was voorgelegd aan de Visadienst. Een concrete onderbouwing werd, ten onrechte, niet gegeven.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Ten aanzien van de terugmeldverplichting

1. Verzoekers hebben er voorts over geklaagd dat aan verzoekster bij de afgifte van het visum op 22 april 2002 de voorwaarde is gesteld dat zij zich, na haar bezoek aan Nederland, bij terugkeer zou melden bij de Nederlandse ambassade in Manilla. Onder meer gaven verzoekers aan dat er volgens hen sprake is van een onnodige voorwaarde aangezien er op de luchthaven Schiphol al een uitreiscontrole plaatsvindt.
2. Volgens de minister bestond er, mede gezien het volgens hem beperkte jaarinkomen van verzoekster van € 900, twijfel over haar bereidheid tot terugkeer naar de Filipijnen. Voorts wees hij erop dat uit verzoeksters paspoort weliswaar bleek dat zij een aantal keren naar Duitsland was gereisd, maar dat het nu ging om een reis naar Nederland met een nieuwe referent (verzoeker). Volgens hem was er daarom sprake van een nieuwe situatie die een nieuwe beoordeling vereiste. Wat betreft de controle op de luchthaven merkte de minister op dat de uitreis uit Nederland of het Schengengebied niet in geautomatiseerde bestanden wordt geregistreerd en er geen andere mogelijkheid is om te controleren of de betrokken vreemdeling tijdig het Schengengebied heeft verlaten. Volgens de minister is een zorgvuldige registratie van de uitreis van visumplichtige reizigers onmogelijk.
3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in het algemeen terughoudendheid moet worden betracht bij het stellen van de voorwaarde dat een vreemdeling zich na terugkeer in zijn land van herkomst in persoon afmeldt bij de desbetreffende ambassade. De Schengenregelgeving is er immers op gericht illegale immigratie naar de bij het Akkoord van Schengen aangesloten landen te voorkomen. Zo lang de betrokken vreemdeling het Schengengebied tijdig verlaat, is er wat dat betreft geen sprake van een probleem. Het stellen van de voorwaarde dat betrokkene zich in persoon afmeldt bij de ambassade komt erop neer dat van betrokkene wordt verlangd dat hij terugreist naar het land van herkomst. Een dergelijke voorwaarde gaat naar het oordeel van de Nationale ombudsman in het algemeen te ver.
4. Indien een ambassade niettemin overweegt aan de afgifte van een visum een terugmeldplicht te verbinden, dient te worden nagegaan of daartoe in redelijkheid kan worden besloten. In dat verband behoort de ambassade ook na te gaan of nakoming van die plicht voor betrokkene niet een onevenredige belasting betekent, en of niet op andere wijze kan worden geverifieerd of betrokkene daadwerkelijk het Schengengebied heeft verlaten.

5. De Nederlandse ambassade bevindt zich in de Filippijnse hoofdstad Manilla, terwijl verzoekster woont op het eiland Borocay. Dit eiland ligt ongeveer 300 km ten zuiden van Manilla.

6. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat verzoekster na terugkeer in de Filippijnen een dag extra in Manilla heeft moeten verblijven om zich te kunnen afmelden op de Nederlandse ambassade. Pas daarna kon zij doorreizen naar haar woning op Borocay.

7. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in het geval van verzoekster het stellen van de eis dat zij zich in persoon zou komen afmelden op de Nederlandse ambassade een onevenredige belasting voor haar betekende. Niet is gebleken dat is nagegaan of op andere wijze kon worden geverifieerd of verzoekster het Schengenbied zou verlaten.

Het enkele gegeven dat er kennelijk geen adequate informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de Nederlandse autoriteiten op Schiphol en de Nederlandse ambassade in Manilla was onvoldoende reden dan maar van verzoekster te vergen dat zij naar de ambassade zou komen om zich daar in persoon af te melden.

De onderzochte gedraging is ook op dit onderdeel niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Manilla, Filippijnen, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

## **Onderzoek**

Op 26 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van heer V. te Bussum, mede namens mevrouw L. te Borocay, Filippijnen, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse ambassade te Manilla (Filippijnen). 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. Voorts werden de minister enkele specifieke vragen gesteld.

Verzoeker kreeg de gelegenheid te reageren op de verstrekte inlichtingen.

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

De minister liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekers gaf aanleiding het verslag op enkele punten aan te vullen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Verzoekster woont op het eiland Borocay, een Filippijns eiland dat ongeveer 300 km ten zuiden van Manilla ligt. Verzoekster is op 16-jarige leeftijd getrouwd met een Duitser. Verzoekster en haar echtgenoot leven al meer dan tien jaar gescheiden. De echtgenoot woont in Hamburg (Duitsland). De afgelopen jaren heeft verzoekster vijf keer Duitsland bezocht. Verzoeker en verzoekster zijn kennissen van elkaar. Met het oog op een vakantiebezoek aan verzoeker in Nederland diende verzoekster in juli 2001 bij de Nederlandse ambassade te Manilla een aanvraag in om een visum kort verblijf (drie maanden). De ambassade liet daarbij aan verzoekster weten een schriftelijke verklaring van haar echtgenoot te verlangen waaruit bleek dat hij geen bezwaar had tegen het bezoek van verzoekster aan Nederland. Verzoeker richtte zich daarop, op 27 juli 2001, per e-mail tot zowel de Visadienst als de ambassade.

2. Van de zijde van de Visadienst in Den Haag ontving verzoeker op 14 september 2001 een e-mailbericht met de volgende inhoud:

“...De aanvraag van (verzoekster; N.o.) is op 17 augustus jl. bij ons binnengekomen. Vanaf die dag moet u rekenen op een procedure van minimaal zes weken, maximaal drie maanden. U zult als referent in de loop van deze periode een vragenformulier thuisgestuurd krijgen, dan wel krijgt u een oproep om bij de vreemdelingendienst langs te komen voor een gesprek. Pas daarna zal er een beslissing op de visumaanvraag worden genomen. (...) Slechts een deel van alle aanvragen wordt via de ambassades naar de Visadienst in Nederland doorgestuurd, de rest van de aanvragen wordt door de ambassades zelf afgehandeld...”

3. In reactie op verzoekers e-mailbericht liet de ambassade te Manilla hem op 17 september 2001 het volgende weten:

“...Het is geen standaard regel dat Filippijnse vrouwen niet zonder schriftelijke toestemming van hun echtgenoten naar Nederland mogen reizen.

In geval van (verzoekster; N.o.) heeft de Nederlandse Ambassade te Manilla de bevoegdheden gebruikt om meer informatie in te winnen, waardoor deze aanvraag op 16 augustus jl. is voorgelegd aan de visadienst...”

4. Op 23 september 2001 diende verzoeker bij de ambassade te Manilla een klacht in over de gang van zaken. Hij wees er onder andere op dat verzoekster bijna drie maanden in Manilla had gewacht op een visum, en dat zij dat nog steeds niet had gekregen.

5. Van de zijde van de ambassade ontving verzoeker op 24 september 2001 een e-mailbericht met de volgende inhoud:

“...Aan de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland worden taken en bevoegdheden toegekend door de Nederlandse overheid. De taken en bevoegdheden liggen verankerd in onder meer de Nederlandse vreemdelingenwet en de reglementen zoals vastgesteld in de Schengenovereenkomst. In deze voorschriften komt tot uiting dat een visumaanvraag door de vreemdeling(e) in persoon ter ambassade moet worden gedaan. Bij de beoordeling van de aanvraag komt de aanvrager/ster in de eerste plaats, de referent in Nederland kan in het proces slechts een ondersteunende rol spelen. De beoordeling omvat zaken zoals: economische binding, terugkeergarantie naar het land van herkomst, gevaar voor de Staat der Nederlanden, etcetera. De beoordeling dient te berusten op actuele feiten, niet op eerdere onderzoeken van deze ambassade en/of een ambassade van een der Schengenpartners. Immers, feiten en omstandigheden wijzigen snel, waardoor de afwegingen al dan niet een Schengenvisum aan een aanvrager/ster af te geven kunnen verschillen. In het onderhavige geval is (verzoekster; N.o.) nog immer gehuwd met (...), van Duitse nationaliteit, wellicht een grond voor de Duitse ambassade h.t.s. een Schengenvisum aan (verzoekster; N.o.) af te geven voor een (hoofd)verblijf in Duitsland, maar niet bepalend voor een (hoofd)verblijf van drie maanden in Nederland...”

6. Verzoeker stuurde op 30 september 2001 een e-mailbericht aan de ambassade waarin hij onder meer aangaf van mening te zijn dat verzoekster ook zonder toestemming van haar echtgenoot het recht had een visumaanvraag in te dienen.

7. Op 12 december 2001 ontving verzoekster een afwijzende reactie op haar visumaanvraag.

8. In reactie op een brief van verzoeker liet de Nederlandse ambassade te Manilla verzoeker bij schrijven van 2 januari 2002 het volgende weten:

“...1. Indien (verzoekster; N.o.) in april a.s. voornemens is naar Nederland te reizen, kan zij de tweede week van maart a.s. haar visum-aanvraag (toeristenvisum) bij de Nederlandse ambassade in Manilla indienen.

2. Een visum-aanvraag dient persoonlijk te worden ingediend.

3. De benodigde documenten dienen van recente datum te zijn:

- gelegaliseerde uitnodiging tevens garantverklaring: niet ouder dan 1 maand;

- goedkeuring echtgenoot: daarin dient vermeld te staan de datum van voorgenomen reis (vertrek- en terugreis) naar Nederland...”

9. Op 20 februari 2002 diende verzoekster een nieuwe visumaanvraag in bij de Nederlandse ambassade.

10. Verzoekster haalde op 22 april 2002 haar paspoort met daarin het aangevraagde visum op bij de Nederlandse ambassade te Manilla. Van verzoekster werd verlangd dat zij zich bij terugkeer in de Filippijnen zou melden bij de Nederlandse ambassade in Manilla.

11. Op 25 april 2002 kwam verzoekster in Nederland aan. Zij nam op 23 juli 2002 het vliegtuig terug naar de Filippijnen. Op 25 juli 2002 meldde zij zich af bij de Nederlandse ambassade in Manilla.

## B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers is weergegeven onder Klacht.

Hun toelichting op de twee klachtonderdelen luidt als volgt:

**“... 1. (Verzoekster; N.o.) mag geen visumaanvraag kort verblijf doen zonder toestemming van haar man. Twee keer binnen een halfjaar heeft (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) schriftelijk moeten verklaren dat zijn vrouw vrij is om (naar Nederland) te reizen.**

De ambassade meent dat zij deze informatie nodig heeft om de aard van het bezoek vast te stellen. Ik bestrijd dat het mogelijk is de aard van het bezoek vast te stellen aan de hand van de toestemming van (de echtgenoot; N.o.), aangezien (de echtgenoot; N.o.) niet bij het bezoek betrokken is. De ambassade heeft, na herhaald verzoek, niet kunnen aangeven waarom het bezoek van (verzoekster; N.o.) blijkbaar een te groot risico is, wanneer haar man geen toestemming geeft. De ambassade heeft in het paspoort van (verzoekster; N.o.) kunnen zien dat zij regelmatig naar Duitsland reist en nooit visa-regels heeft overtreden. De ambassade toont geen begrip voor de situatie van (verzoekster; N.o.) en heeft geen boodschap aan het feit dat (verzoekster; N.o.) (haar echtgenoot; N.o.) niet aan een lijntje heeft. Ons geluk was dat (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) wilde meewerken. De verstrekking van het vakantievisum voor (verzoekster; N.o.) was 100% afhankelijk van dat geluk. (De echtgenoot van verzoekster; N.o.) heeft, wat mij betreft ten onrechte, van de ambassade een vetorecht gekregen dat hij tijdelijk kan opheffen via een brief.

Is de ambassade van mening dat vrouwen niet zonder toestemming van hun man mogen reizen? Waarom moet (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) voor elk bezoek opnieuw verklaren dat zijn vrouw vrij is om te gaan en staan waar zij wil? Is de ambassade van mening dat (de echtgenoot; N.o.) ook niet mag reizen zonder toestemming van zijn vrouw? Waarom wordt het vragen van een toestemmingsbriefje niet overgelaten aan de IND?



Waarom is de ambassade niet flexibel geweest toen duidelijk werd dat (de echtgenoot van verzoekster; N.o.) onvindbaar was (hij bleek op vakantie)? Wie erft het vetorecht van (verzoeksters echtgenoot; N.o.), mocht hij komen te overlijden?

2. (Verzoekster; N.o.) moet zich bij terugkomst in de Filippijnen melden bij de ambassade.

De ambassade acht zich bevoegd om mensen bij zich te ontbieden die terugkomen uit Nederland. Het antwoord van de ambassade bevat geen uitleg hierover. Ik neem aan dat men bang is dat (verzoekster; N.o.) in Nederland zou blijven en haar familie in de Filippijnen gewoon zou achterlaten. De Vreemdelingen Politie en de Douane doen deze uitgangscntrole al en ik maak bezwaar tegen deze duplicering van taken waarvan (verzoekster; N.o.) de dupe is. In plaats van direct door te reizen naar Borocay, moest (verzoekster; N.o.) een dag in Manilla verblijven om te wachten op de opening van de ambassade. Waarom gaat het ambassade personeel niet controleren op het vliegveld van Manilla? Waarom vertrouwt de ambassade de Vreemdelingen Politie en Nederlandse Douane niet? Wat zou de sanctie zijn als (verzoekster; N.o.) vergeten zou zijn zich te melden? Hoe heeft de ambassade vastgesteld dat het inderdaad (verzoekster; N.o.) was die zich afmelde?..."

C. Standpunt minister van buitenlandse zaken

Bij brief van 3 februari 2003 deelde de minister van Buitenlandse Zaken in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman het volgende mee:

"...In reactie op deze klacht kan ik u het volgende meedelen. Bij de behandeling van een visumaanvraag dient het gevaar voor illegale immigratie te worden beoordeeld. Daar deze beoordeling ten volle bij de diplomatieke en consulaire posten berust, staat het de betreffende post vrij de aanvrager te verzoeken aanvullende informatie te verstrekken. In het geval van (verzoekster; N.o.) werd een 3-maands visum verzocht, terwijl gelijktijdig werd aangegeven dat er een huwelijk bestond. Mede gezien het beperkte jaarinkomen van (verzoekster; N.o.) (Eur 900), dat niet als economische binding gezien kan worden, werd er getwijfeld aan de bereidheid tot terugkeer naar de Filippijnen. Dit heeft er toe geleid dat de post heeft verzocht om aanvullende informatie en (verzoekster; N.o.) tevens heeft verzocht zich bij terugkeer in haar land van herkomst bij de ambassade te melden.

Hierbij moet worden vermeld dat bij de tweede aanvraag van (verzoekster; N.o.) niet is verzocht om een verklaring van haar echtgenoot; deze werd door (verzoekster; N.o.) vrijwillig aangereikt. Om een dergelijk document werd niet verzocht in het aanvraagformulier waarop vereisten voor het visum worden aangekruist noch in de toegezonden brief waarin om aanvullende informatie betreffende de inkomsten van de referent werd verzocht.

Ten slotte kan worden vermeld dat zowel (verzoeker; N.o.) als (verzoekster; N.o.) op correcte wijze zijn behandeld door het ambassadepersoneel.

Gezien het voorgaande is naar mijn oordeel de klacht ongegrond...”

#### D. Reactie verzoeker

In reactie op het standpunt van de minister merkte verzoeker bij brief van 7 februari 2003 op dat de minister ten onrechte had gesteld dat aan verzoekster slechts één keer was verzocht om toestemming van haar echtgenoot. Immers, op 2 januari 2002 was dit verzoek opnieuw gedaan (zie onder **A.8.**).

Daarnaast herhaalde hij bezwaar te hebben tegen de aan verzoekster opgelegde verplichting zich bij terugkeer te melden bij de ambassade aangezien er al een uitgangscontrole op Schiphol plaatsvindt.

#### E. Reactie minister

1. Naar aanleiding van de opmerking van verzoeker dat de minister ten onrechte had gesteld dat in het kader van de tweede visumaanvraag van verzoekster niet opnieuw om toestemming van haar echtgenoot was gevraagd, deelde de minister het volgende mee:

“...(Verzoeker; N.o.) voert in zijn reactie van 7 februari jl. aan dat mijn brief van 3 februari 2003 met betrekking tot de klacht (...) een feitelijke onjuistheid bevat. Volgens (verzoeker; N.o.) is, anders dan in mijn brief vermeld, bij de tweede visumaanvraag van (verzoekster; N.o.) wel degelijk gevraagd om schriftelijke toestemming van haar echtgenoot om naar Nederland te reizen. Ter ondersteuning van zijn stelling heeft (verzoeker; N.o.) een kopie van een MS-Word document overgelegd, dat door de ambassade op 2 januari 2002 zou zijn verzonden als attachment aan een e-mail, waarin (verzoekster; N.o.) wordt gevraagd om toestemming van haar echtgenoot.

Het bovengenoemde document was niet bekend bij het hoofd Consulaire zaken van de ambassade in Manilla. Dit geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen. (Verzoeker; N.o.) geeft bij zijn brief van 10 november 2002 aan: "voor de volledigheid de hele correspondentie met de ambassade op te sturen". Bovendien wordt er in het overzicht van de gebeurtenissen met betrekking tot de visumaanvraag van (verzoekster; N.o.) dat door (verzoeker; N.o.) zeer gedetailleerd is opgesteld en als bijlage toegevoegd aan zijn brief van 10 november 2002 geen melding gemaakt van dit document. Het bevreemdt mij dan ook dat (verzoeker; N.o.) pas in zijn brief van 7 februari jl. melding maakt van het document. Voorts is aan het document helaas niet te zien wanneer en door wie het is verzonden. Het e-mailbericht waarmee het document moet zijn verzonden, is door (verzoeker; N.o.) niet overgelegd. Wellicht kan dit bericht de nodige duidelijkheid verschaffen.

Na de eerste visumaanvraag van (verzoekster; N.o.) en de daaruit ontstane correspondentie is op de ambassade in Manilla besloten niet langer een formele toestemmingsbrief van echtgenoten op de lijst van vereisten op te nemen. Zo een dergelijk verzoek toch is gedaan, is dat abusievelijk geschied.

Overigens wil ik u er op attenderen dat (verzoeker; N.o.) op 15 februari 2002 een e-mail aan de ambassade richtte met daarin het verzoek om op korte termijn een afspraak voor (verzoekster; N.o.) te bevestigen om ter ambassade haar aanvraag in te leveren. Hij verzocht de ambassade mevrouw rechtstreeks te benaderen, hetgeen nog dezelfde dag is gebeurd. Mevrouw ontving een in het Engels gestelde boodschap ter confirmatie van haar afspraak en nogmaals een lijst met benodigde documenten. Op deze lijst werd niet verzocht om schriftelijke toestemming van haar echtgenoot.

Ten slotte wil ik graag naar voren brengen dat de verklaring van de echtgenoot slechts een onderdeel was van het pakket aan informatie waar bij een visumaanvraag om wordt verzocht en zeker niet werd gezien als alleen bepalend voor het al dan niet toekennen van een visum. De stelling van (verzoeker; N.o.) dat uit het paspoort van mevrouw kon worden opgemaakt dat zij meerdere reizen naar Europa had gemaakt is uiteraard waar. Echter, daar er sprake was van een reis naar Nederland in plaats van Duitsland en (verzoeker; N.o.) bij vorige aanvragen niet als referent is opgetreden, was er sprake van een nieuwe situatie die nieuwe beoordeling vereiste...”

2. Naar aanleiding van verzoekers herhaalde bezwaar tegen de terugmeldplicht deelde de minister, mede in antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman naar de verhouding tussen die plicht en de uitgangscontrole op Schiphol, het volgende mee:

“...De voorwaarde van terugmelding wordt opgelegd op grond van de volgende regelgeving.

Artikel 5 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst vermeldt de voorwaarden voor toegang voor een verblijf van ten hoogste drie maanden. Artikel 5.e vermeldt als een van die voorwaarden het 'niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde'.

Hoofdstuk III (onder 3) van de Gemeenschappelijke Visuminstructie vermeldt:

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

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

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

Gezien het feit dat de uitreis uit Nederland of het Schengengebied niet in (geautomatiseerde) bestanden wordt geregistreerd, is er geen andere mogelijkheid te controleren of de vreemdeling tijdig het Schengengebied heeft verlaten...”

#### F. aanvullende reactie minister

1. Naar aanleiding van het commentaar van verzoeker en in antwoord op enkele nadere vragen van de Nationale ombudsman, deelde de minister bij brief van 23 september 2003 het volgende mee:

“...In zijn brief d.d. 19 mei jl. geeft (verzoeker; N.o.) aan dat hij op 3 januari 2002 een e-mail heeft ontvangen van een ambassademedewerkster waaruit naar voren komt dat (verzoekster; N.o.) bij haar tweede visumaanvraag wel degelijk is gevraagd om schriftelijke toestemming van haar echtgenoot om naar Nederland te reizen. Van deze e-mail is helaas geen afschrift bewaard op de ambassade in Manilla. De thans door (verzoeker; N.o.) overgelegde stukken laten echter geen twijfel bestaan dat door de ambassade om een dergelijk document is verzocht. Ik wil benadrukken dat dit abusievelijk is gebeurd en kan slechts mijn spijt betuigen voor deze gang van zaken.

Over de opmerking van (verzoeker; N.o.) met betrekking tot de terugmeldplicht, kan ik u het volgende melden. De Vreemdelingenpolitie registreert niet welke toerist het land verlaten heeft. Niet iedere toerist verlaat het land via een bemande grenspost. Dit maakt nauwkeurige registratie van de uitreis van visumplichtige reizigers onmogelijk. Het verkrijgen van informatie over de uitreis van visumplichtigen op deze wijze is dan ook niet mogelijk.

In antwoord op de door u gestelde vragen kan ik u mededelen dat naar aanleiding van de eerste visumaanvraag van (verzoekster; N.o.) is besloten niet langer te vragen om een formele toestemmingsbrief van echtgenoot bij een visumaanvraag. De uit de aanvraag ontstane correspondentie heeft de ambassade zijn standpunt inzake de toestemmingsbrief doen heroverwegen. Dit geldt voor een ieder die een visum aanvraagt op de Filippijnen.

Ten slotte wil ik opmerken dat de Nederlandse overheid een afweging moet maken tussen de gemakken van de individuele reiziger en het risico op illegale migratie.

Bij een visumaanvraag kan een ambassade om aanvullende informatie vragen ter ondersteuning van een visumaanvraag, opdat een weloverwogen beslissing op een visumaanvraag kan worden genomen. Hiermee wordt bereikt dat aan bonafide reizigers een visum kan worden verschaft en illegale migratie wordt tegengegaan...”

2. Bij brief van 18 november 2003 gaf de minister desgevraagd een nadere toelichting op het gewijzigde standpunt van de ambassade ten aanzien van het vragen van toestemming aan de echtgenoot. Deze toelichting luidt als volgt:

“...Vooropgesteld dient te worden dat niet in alle gevallen waarin door één der echtelieden een visumaanvraag werd ingediend, door de ambassade de schriftelijke toestemming van de achterblijvende partner werd vereist. Slechts in een enkel geval werd een dergelijke verklaring als aanvullende voorwaarde verlangd.

De klacht van (verzoeker; N.o.) was voor het destijds nieuw aangetreden Hoofd Consulaire Zaken aanleiding de aandacht op deze praktijk te richten. Hierbij is gekeken naar de achtergrond van het verzoek een toestemmingsverklaring te overleggen en gezien welke sancties eventueel ter beschikking staan indien de achterblijvende partner de toestemming niet verleent. Omdat bleek dat het weigeren door de achterblijvende partner toestemming te verlenen geen weigeringsgrond is voor de ambassade en een eventuele sanctie daarmee ontbreekt, is het verzoek een dergelijke toestemming aan te tonen afgeschaft.

Ik vertrouw erop dat ik u thans voldoende inzicht heb gegeven in de achterliggende redenen van het besluit van de ambassade niet langer een toestemmingsverklaring te verlangen...”

## Achtergrond

### 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 beroepsposen van de Staten die Partij zijn bij het Akkoord van Schengen (Besluit van het Uitvoerend

Comité van 14 december 1993, Trb. 1994, nr. 39, p. 14-57).

### **“III. Ontvangst van de visumaanvraag**

(...)

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

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

(...)

#### V. Behandeling en beslissing

(...)

Bij de behandeling te hanteren basiscriteria

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

(...)

De beoordeling van het gevaar voor illegale immigratie berust ten volle bij de diplomatieke en consulaire posten. De behandeling van visumaanvragen heeft tot doel de aanvragers te onderkennen die voornemens zijn te emigreren en door middel van een visum voor toeristische, studie- of zakelijke doeleinden, dan wel voor familiebezoek pogen de Schengenruimte binnen te komen en er zich te vestigen. Aanvragen welke worden ingediend door personen uit “risico-groepen” (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.”