



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Buitenlandse Zaken
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 16 juli 2018

betreft Nadere vragen naar aanleiding van de Europese voorstellen inzake herziening gemeenschappelijke visumcode

ons kenmerk 163136.02u

Geachte heer Blok,

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 5 juli 2018¹, in reactie op de brief van de commissie van 29 mei 2018. De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben naar aanleiding hiervan nog aanvullende vragen. De leden van de fracties van **D66**, **SP** en **PvdA** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de GroenLinks-fractie danken u voor de beantwoording van hun vragen over het voorstel voor een verordening tot wijziging van de visumcode.² Deze leden verzoeken graag om een nadere onderbouwing waarom Nederland er niet op inzet dat het systeem van vertegenwoordiging geen betrekking heeft op de bezwaar- en beroepsprocedure, gelet op de grote praktische obstakels die door dit systeem worden veroorzaakt voor aanvrager en referent.

In Nederland hebben rechters, de Nationale Ombudsman en wetenschappers al diverse malen gewezen op de procedurele belemmeringen waarmee aanvragers en hun referenten geconfronteerd worden bij de behandeling van hun visumaanvraag door een buitenlandse ambassade.³ Hoewel u in uw brief stelt dat dit systeem soms in het voordeel kan werken van de aanvrager vanwege de taal, blijken voor visumaanvragers in het kader van de visumprocedure juist de banden en connecties met het land van hun bestemming de meeste betekenis te hebben: vanwege de familie die ze willen bezoeken of contacten met de (vereiste) referenten en/of rechtshulpverleners. Bij weigering van een visum door een andere lidstaat dan het land van bestemming, kunnen aanvragers problemen ondervinden door het voorgeschreven gebruik van een vreemde taal en het vinden van rechtshulp. Hierdoor wordt de toegang tot informatie inzake de toepasselijke bezwaar- en beroepstermijnen, bestaande griffiekosten of andere procedurele voorwaarden bemoeilijkt. Bovendien wordt de toegang tot effectieve rechtsbescherming gehin-

¹ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2017-2018, 34692, A.

² Zie COM(2018)252 en dossier E180013 op www.europaport.nl.

³ Zie E. Brouwer, "Uitspraak uitgelicht. Gebrekkige rechtsbescherming bij visum-weigering op basis van vertegenwoordiging", *Asiel & Migrantenrecht* 2016, nr. 4; E. Brouwer, "Wanneer een staat een visum weigert namens een andere staat. Vertegenwoordigingsafspraken in het EU-visumbeleid en het recht op effectieve rechtsbescherming", *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2015 nr 4; G. Westendorp, "Mag een beroep tegen weigering van een Schengenvisum bij de Franse IND worden ingediend in de Engelse taal?" *Asiel & Migrantenrecht* 2014 nr. 7.



datum 16 juli 2018

ons kenmerk 163136.02u

blad 2

derd door de gebrekkige motivering van weigeringsbesluiten en door de grote procedurele verschillen in EU-lidstaten met betrekking tot het beroep tegen een visumweigering. Bovendien vereist een onderzoek naar de inwilliging van een visumaanvraag kennis van het land van bestemming en van de situatie van referent aldaar.

De Nationale Ombudsman heeft al in 2013 en 2014 gewezen op de praktische problemen die visumaanvragers ondervinden als hun visumaanvraag op basis van visumvertegenwoordiging wordt afgewezen. In een aan u gerichte 'zorgenbrief' wees de Ombudsman op de praktijk dat zelfs in landen waar wel een Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is, "*Nederlandse aanvragers of hun vrienden of familieleden worden onderworpen aan procedures in een voor hen vreemde taal volgens andere dan de Nederlandse regels en –bij afwijzing – voor rechterlijke instanties in andere landen (bijv. Frankrijk of Zwitserland).*"⁴

In een individueel besluit concludeerde de Nationale Ombudsman in 2015 tot schending van het beginsel van fair play.⁵ Het betrof de weigering van een visum aan de Bengaalse echtgenote van een Nederlander door de Zweedse ambassade te Dhaka. De weigering was in het Engels opgesteld, maar de beslissing op bezwaar werd in het Zweeds medegedeeld. Door deze praktijk moeten volgens de Ombudsman de meeste Nederlanders het besluit laten vertalen om te begrijpen waarom het bezwaar gegrond of ongegrond is verklaard en om te beoordelen of een beroep nodig of zinvol is. De Nationale Ombudsman acht het procederen volgens Zweeds recht zonder hiervoor een juridisch deskundige in te schakelen een praktisch onmogelijke opgave. Door deze feitelijke drempels worden burgers belemmerd in hun procedurele mogelijkheden, aldus de Ombudsman.

De verwijzing door de Nederlandse autoriteiten naar de vertegenwoordigende lidstaat bevreemdt de leden van de fractie van GroenLinks des te meer, nu u in uw hoedanigheid van vertegenwoordigende lidstaat aanvragers wel doorverwijst naar de eigen autoriteiten⁶, nota bene met een beroep op artikel 32, derde lid, van de Visumcode.⁷ Kunt u deze schijnbaar inconsistente werkwijze verklaren?

De rechtbank Den Haag heeft in een prejudiciële procedure aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gevraagd of de beslissing van Nederland om een beroep tegen de afwijzing van een visumaanvraag niet te behandelen in overeenstemming is met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.⁸ In de onderliggende zaak hadden eisers en referenten gesteld dat er geen sprake is van een effectieve rechtsbescherming, omdat zij moeten procederen in een voor hen vreemd land waarmee zij geen band hebben en waarvan zij de taal niet spreken. Bovendien zouden zij in Zwitserland niet worden gehoord en zouden zij, in vergelijking met het Nederlandse recht, minder of geen recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand en kosteloos procederen. In feite wijzen eisers en referente daarmee op de spanning tussen de

⁴ Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2014, Kamerstukken II, 2014/2015, 34 167, nr. 2, p. 9.

⁵ "Hoe goed is jouw Zweeds? Beginsel van Fair Play", besluit van 1 september 2015, zaak nr. 2015/128, AB 2015/400, m.nt. Stolk.

⁶ Rechtbank Den Haag zp. Haarlem 22 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:12367, JV 2015/356.

⁷ Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

⁸ Rechtbank Den Haag, zp. Utrecht, 30 november 2017, zaak nrs. AWB 16/24120, AWB 16/28901 en AWB 16/29920, ECLI:NL:RBDHA:2017:14187, SEW 2018, afl. 2, p. 62.



datum 16 juli 2018

ons kenmerk 163136.02u

blad 3

systematiek van de Visumcode en de praktische werkelijkheid die de feitelijke toegang tot de rechter belemmert.

De verwijzende rechter refereert aan het arrest Koushkaki⁹, waarin het Hof van Justitie benadrukte dat de beoordeling van de individuele situatie van de visumaanvrager om te bepalen of zijn aanvraag niet afstuit op een weigeringsgrond, complexe evaluaties impliceert, gebaseerd op met name de persoon van de aanvrager, zijn integratie in het land waarin hij woont, zijn politieke, sociale en economische situatie, alsmede de eventuele bedreiging die de komst van die aanvrager zou vormen voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten (punten 56-59). Ook in het Visa Handboek¹⁰ staat dat bij de afwijzing van visumaanvragen nationale overwegingen een rol mogen spelen.

De verwijzende rechter wijst erop dat de band van de referent met Nederland voordelen biedt om in Nederland te procederen, gezien de mogelijkheden voor contact en overleg met de rechtsbijstandverlener, de taal waarin wordt geprocedeerd, de hoogte en vrijstellingsmogelijkheden voor leges- en griffierechten en de mogelijkheid voor gefinancierde rechtsbijstand. Verplicht procederen in een ander land daarentegen, brengt aanzienlijke hindernissen mee. Ook is het de vraag of een buitenlandse rechter wel effectief kan oordelen over de Nederlandse belangen die hebben meegespeeld bij de weigering van een visumaanvraag. In de betreffende zaak had het Zwitserse *Bundesverfassungsgericht* geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest op de procedure van eisers in Zwitserland niet van toepassing is, terwijl dat artikel in Nederlandse beroepsprocedures wel geldt.

Om die redenen heeft de rechtbank gevraagd of een uitleg van artikel 8, vierde lid, en artikel 32, tweede lid, van de Visumcode, in overeenstemming met het recht op een effectieve rechtsbescherming als bedoeld in artikel 47 van het Handvest. Vervolgens heeft de rechtbank gevraagd of voor het antwoord daarop relevant is dat de in het buitenland geboden rechtsgang waarborgt dat de aanvrager het recht heeft om te worden gehoord en te procederen in een taal van één van de Lidstaten, dat de hoogte van leges of griffierechten voor bezwaar- en beroepsprocedures voor de aanvrager niet onevenredig zijn en dat de mogelijkheid van gefinancierde rechtshulp aanwezig is. Daarbij heeft de rechtbank tevens gevraagd of het relevant is dat een Zwitserse rechter voldoende zicht heeft op de Nederlandse situatie om effectief rechtsbescherming te kunnen bieden.

De rapporten van de Nationale Ombudsman en de in de verwijzingsuitspraken opgenomen vragen aan het Hof van Justitie laten zien dat er ernstige twijfels zijn over de effectieve rechtsbescherming van visumaanvragers bij het systeem van vertegenwoordiging. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of u onderkent dat deze praktische problemen een belemmering kunnen vormen voor de toegang tot een effectief rechtsmiddel, en of u om deze redenen bereid bent om alsnog de wijziging van de Visumcode aan te grijpen voor het waarborgen van een rechtssingang in eigen land. Het wijzigingsvoorstel vormt een verslechtering ten opzichte van de

⁹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 december 2013 in de zaak Koushkaki tegen Duitsland (C-84/12).

¹⁰ Besluit van de Europese Commissie van 19 maart 2010 tot vaststelling van een handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa (C(2010)1620).



datum 16 juli 2018

ons kenmerk 163136.02u

blad 4

huidige Visum Verordening, die tenminste voorziet in bemoeienis van de vertegenwoordigde lidstaat bij een voornemen tot afwijzing. Bent u bereid om te beijveren dat de Visum Verordening ondubbelzinnig regelt dat bezwaar en beroep tegen een negatieve beslissing kan worden ingediend bij de vertegenwoordigde lidstaat? Zo nee, waarom niet? Is het juist dat de Raad heeft besloten om de voorgestelde garantie van een daadwerkelijk rechtsmiddel in artikel 32 te schrappen? Zo ja waarom, en wat is de positie van Nederland hierbij? Bent u bereid zich ervoor in te zetten deze garantie alsnog te laten opnemen in artikel 32 lid 3?

Verder wijzen deze leden erop dat artikel 32, derde lid, van de Visumcode bepaalt dat slechts aanvragers van een visum in beroep kunnen gaan tegen hun visumweigering. Ook het wijzigingsvoorstel voorziet niet in uitbreiding van de groep beroepsgerechtigden naar de referent. Zoals ook door de rechtbank in bovengenoemde verwijzingsuitspraak is overwogen, heeft een referent in de visumprocedure een bijzondere positie. Die individu heeft een persoonlijk belang bij de komst van eisers naar Nederland, en vaak is er sprake van een verwevenheid tussen eiser en referent, met name als er sprake is van een familierechtelijke betrekking en de visumaanvraag een verzoek betreft om verblijf bij referent. Als contactpersoon kan de referent door de autoriteiten om informatie worden gevraagd en bovendien fungeert de referent als garantsteller. Vanwege deze redenen achtte rechtbank referent als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ook ten aanzien van 'Machtiging tot Voorlopig Verblijf-aanvragen heeft Nederland de procedurele positie van de referent gelijk gesteld met die van de aanvrager. Bent u bereid ervoor zorg te dragen dat ook in artikel 32, derde lid, van de Visumcode wordt opgenomen dat referenten ook in beroep kunnen gaan tegen de visumweigering?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

R.G.J. Dercksen

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad