

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

[Afzender]
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Datum 7 september 2018
Betreft Nadere vragen naar aanleiding van de Europese voorstellen inzake
Herziening gemeenschappelijke visumcode.

Onze Referentie
BZDOC-89757151-32
Uw Referentie
163136.02u
Bijlage(n)
1

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de antwoorden aan op de aanvullende schriftelijke vragen gesteld door de leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad over de commissiemededeling en het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot wijziging van de Visumcode. Deze vragen werden ingezonden op 16 juli 2018 met kenmerk 163136.02u.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Stef Blok

[Afzender]

Onze Referentie

BZDOC-89757151-32

Antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, op vragen van de leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (ingezonden op 16 juli 2018 met kenmerk 163136.02u)

1. 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 rechtsingang in eigen land. Het wijzigingsvoorstel vormt een verslechtering ten opzicht van de huidige Visum Verordening, die tenminste voorziet in bemoeienis van de vertegenwoordigde lidstaat bij een voornemen tot afwijzing. Bent u bereid om te bejiveren 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?

Antwoord:

Met mijn reactie van 5 juli jl. op uw brief van 29 mei 2018 informeerde ik u reeds over de gangbare praktijk bij Schengenvisumvertegenwoordiging. Lidstaten (ook Nederland) baseren de bilaterale vertegenwoordigingsregelingen in de regel op 'volledige Schengenvisumvertegenwoordiging', inclusief het nemen van weigeringsbeslissingen, overeenkomstig artikel 8, vierde lid, onder d van de Visumcode. Dit is een bewuste keuze met het oog op een efficiënt, effectief en gestroomlijnd visumverleningsproces, ook in geval van vertegenwoordiging van een andere Schengenlidstaat. Het gegeven dat de Visumcode sinds 2011 expliciet voorziet in waarborgen voor een behoorlijke rechtsgang voor aanvragers, zoals destijds beoogd door de EU-landen, maakt 'volledige Schengenvisumvertegenwoordiging' mogelijk.

Met het arrest El Hassani (C-403/16) van 13 december 2017, werd bevestigd dat lidstaten bij Schengenvisumaanvragen gehouden zijn, op grond van artikel 32 lid 3 van de Visumcode, een effectief

beroepsmiddel te bieden in de zin van artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest.

[Afzender]

In het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Visumcode is de mogelijkheid om de weigeringsbeslissing te laten nemen door de vertegenwoordigde lidstaat (artikel 8, tweede lid van de Visumcode) in dit licht dan ook geschrapd.

Onze Referentie
BZDOC-89757151-32

De verschillen in nationale beroepsprocedures van de EU-lidstaten (bijvoorbeeld ten aanzien van de taal of verschillen in de procedurekosten), ook bij visumzaken, kunnen door visumaanvragers en Nederlandse burgers (referenten) soms worden ervaren als complicerende factoren.

Daar de Visumcode zich expliciet richt op de visumaanvrager, ook bij de waarborgen voor een behoorlijk rechtsgang, kunnen de verschillen in nationale beroepsprocedures, zoals ik eerder aangaf, ook een voordeel met zich meebrengen. Daar waar Nederland in een Franstalig land in Afrika door Frankrijk wordt vertegenwoordigd, heeft de aanvrager bij een negatieve beslissing het voordeel van procederen in de Franse taal. Daarnaast is het ook zo dat veel visumaanvragers met als reisdoel Nederland, niet beschikken over een referent (bijvoorbeeld toeristen). Bij een weigeringsbeslissing op hun visumaanvraag zullen zij ook moeten procederen in een taal die hij/zij niet machtig is (namelijk de Nederlandse), in Nederland en volgens Nederlands recht.

Met in achtneming van de voorziene waarborgen bij visumvertegenwoordiging, ben ik van mening dat de verschillen in de nationale beroepsprocedures bij visumzaken een effectieve rechtsbescherming niet in de weg staan.

De vraag of een uitleg van artikel 8, vierde lid, onder d en artikel 32, derde lid van de Visumcode, die inhoudt dat de aanvragers het beroep tegen de weigering om aan hen een visum te verlenen uitsluitend in de vertegenwoordigende lidstaat kunnen instellen, in overeenstemming is met het recht op effectieve rechtsbescherming als bedoeld in artikel 47, is onderwerp van genoemde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. Ik wil niet op de uitkomsten van die procedure vooruitlopen. Uiteraard zal Nederland de uitspraak van het Hof van Justitie in deze zaak respecteren.

2. De verwijzing door de Nederlandse autoriteiten naar de vertegenwoordigende lidstaat bevreemdt de leden van de fractie van GroenLinks, nu u in uw hoedanigheid van vertegenwoordigende lidstaat met een beroep op artikel 21, derde lid, van de Visumcode¹, aanvragers wel doorverwijst naar de eigen autoriteiten². Kunt u deze schijnbaar inconsistente werkwijze verklaren?

[Afzender]

Onze Referentie
BZDOC-89757151-32

Antwoord:

De raadpleging die in het kader van de door de leden van de fractie van Groen Links aangehaalde rechtszaak heeft plaatsgevonden, heeft plaatsgevonden in het kader van artikel 22 van de Visumcode³.

Sommige Schengenlanden hebben ten aanzien van bepaalde categorieën vreemdelingen aangegeven dat zij voorafgaand aan visumverlening geraadpleegd dienen te worden in de vorm van toezending van de aanvraaggegevens. Deze raadpleging kan plaatsvinden bij zowel aanvragen die niet in het kader van vertegenwoordiging worden gedaan, als bij aanvragen die wel in het kader van vertegenwoordiging wordt gedaan. Het vertegenwoordigingsvraagstuk staat hier los van.

3. 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?

Antwoord:

In de raadspositie voor de wijziging van de Visumcode is opgenomen dat visumaanvragers bij een weigering recht hebben om in beroep te gaan. Dit staat ook in de huidige Visumcode. In het Commissievoorstel voor de wijziging van de Visumcode was hieraan toegevoegd dat een effectief rechterlijk beroep moet worden gegarandeerd. Dit is in de Raadspositie inderdaad geschrapd, omdat dit een overbodige toevoeging is. Lidstaten zijn gehouden een effectief beroepsmiddel te bieden in de zin van artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest. Dit is bevestigd in het arrest El Hassani (C-403/16) van 13 december 2017.

¹ Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

² Rechtbank Den Haag zp. Haarlem 22 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:12367, JV 2015/356.

³ In artikel 22, eerste lid, van de Visumcode staat dat een lidstaat van de centrale autoriteiten van andere lidstaten kan verlangen dat deze zijn centrale autoriteiten raadplegen bij het onderzoeken van aanvragen van onderdanen van bepaalde derde landen of specifieke categorieën onderdanen van die landen.

4. 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?

[Afzender]

Onze Referentie
BZDOC-89757151-32

Antwoord:

Ten aanzien van 'Machtiging tot Voorlopig Verblijf-aanvragen' (MVV) is enkel de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing, en niet de Visumcode. De positie van de referent in MVV aanvragen is derhalve niet relevant voor de herziening van de Visumcode.

Voor visumzaken geldt het volgende. De rechtbank Den Haag⁴ heeft overwogen dat in de Visumcode niet geregeld is dat een referent beroep tegen de afwijzing kan indienen. Daarom wordt sindsdien aangenomen dat referenten in zaken waarop de Visumcode van toepassing is, geen zelfstandig recht hebben om een rechtsmiddel in te dienen. Van referenten wordt daarom altijd een schriftelijke machtiging, ondertekend door de visumaanvrager, gevraagd. Indien zij hiertoe gemachtigd zijn door de aanvrager, kunnen zij wel rechtsmiddelen tegen een weigering instellen. De vraag of de Visumcode eraan in de weg staat dat een referent zelfstandig een rechtsmiddel kan aanwenden tegen een beslissing, is onderwerp van genoemde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. Ik wil niet op

⁴ Rb Den Haag 15 maart 2016, JV 2016/148

de uitkomsten van die procedure vooruitlopen. Zoals aangegeven zal de uitkomst van die zaak door Nederland worden gerespecteerd.

[Afzender]

Onze Referentie

BZDOC-89757151-32