

Rapport

Hoe is jouw Zweeds?

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de onderzochte gedraging, die wordt toegerekend aan de minister van Buitenlandse Zaken, gegrond.

Datum: 1 september 2015

Rapportnummer: 2015/128

KADER

In het kader van verdergaande Europese samenwerking, bezuinigingen en efficiency laat Nederland zich in bepaalde landen vertegenwoordigen door de ambassade of het consulaat van een ander land waar het gaat om aanvragen voor Schengenvisa kort verblijf. Dit betekent dat de behandeling van de visumaanvraag wordt overgenomen door de ambassade/het consulaat van een ander land. Wanneer bijvoorbeeld de Franse ambassade de behandeling van de visumaanvragen heeft overgenomen van de Nederlandse ambassade, dient de burger de visumaanvraag in bij de Franse ambassade. Als deze visumaanvraag wordt afgewezen door de Franse ambassade en de burger hiertegen wil opkomen dan dient hij een procedure te starten volgens de Franse wet- en regelgeving.

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten van burgers over de visumvertegenwoordiging in het buitenland. De problemen die mensen ondervinden zijn voornamelijk taalproblemen en problemen bij het procederen tegen een afwijzing van de visumaanvraag. In 2013 en 2014 heeft de Nationale ombudsman brieven aan de minister van Buitenlandse Zaken gestuurd en aandacht gevraagd voor de problemen die burgers ondervinden in dit verband. Ook heeft de Nationale ombudsman de kwestie voorgelegd aan de voorzitter van de Tweede Kamer. De Nationale ombudsman blijft signalen en klachten ontvangen over deze problematiek. Verzoekers klacht is hier een voorbeeld van.

AANLEIDING

Verzoekers zakenpartner heeft de Nederlandse nationaliteit en hij wil zijn vrouw uit Bangladesh naar Nederland laten komen. Daarom vraagt hij een visum kort verblijf aan voor zijn vrouw. Voor de behandeling van de visumaanvragen kort verblijf wordt Nederland in Bangladesh vertegenwoordigd door de Zweedse ambassade. In dit geval wordt de visumaanvraag dan ook ingediend bij de Zweedse ambassade in Dhaka. De Zweedse ambassade wijst de visumaanvraag af. Deze afwijzing is opgesteld in de Engelse taal. De zakenpartner van verzoeker is het niet eens met deze afwijzing en maakt hiertegen bezwaar bij de Zweedse ambassade. Vervolgens ontvangt hij een beslissing op bezwaar in de Zweedse taal.

KLACHT

Verzoeker klaagt erover dat hij en zijn zakenpartner volgens de Zweedse wet- en regelgeving moesten procederen tegen de afwijzing van de visumaanvraag. In het verlengde hiervan klaagt hij er ook over dat de beslissing op bezwaar in de Zweedse taal was opgesteld.

BEVINDINGEN

Standpunt verzoeker

Verzoeker stelt dat hij niets begreep van de beslissing op bezwaar die in de Zweedse taal was opgesteld. Verzoeker wist ook niet hoe en waar hij beroep tegen deze beslissing moest instellen. Uit de stukken die verzoeker aan de Nationale ombudsman heeft verstrekt, blijkt dat bij de beslissing op bezwaar een bijlage was gevoegd die is opgesteld in het Engels. Hierin staat een algemene uitleg over waar en binnen welke termijn beroep kon worden ingesteld. Ook is hierin in algemene zin vermeld welke gegevens in het beroepschrift dienen te worden opgenomen.

Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken stelt dat de behandeling van aanvragen van Schengenvisa kort verblijf gebeurt op basis van de gemeenschappelijke Visumcode (EU-Verordening nr. 810-2009). De Visumcode maakt het mogelijk dat Nederland zich in een derde land door een andere lidstaat laat vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa, ook indien Nederland een eigen vertegenwoordiging in het betrokken land heeft. De behandeling van bezwaar en beroep gebeurt op basis van het nationale recht van de Schengenlidstaat die de beslissing op de aanvraag heeft genomen. Voor Zweden betekent dit dat na ontvangst van de afwijzing van de aanvraag binnen 21 dagen schriftelijk bezwaar moet worden aangetekend bij de Zweedse ambassade. De ambassade heeft dan nog de mogelijkheid om de beslissing te herroepen. Indien dit niet gebeurt, stuurt de ambassade het bezwaarschrift naar de rechtbank voor migratiezaken te Zweden. Deze rechtbank behandelt als enige in Zweden bezwaarschriften over Schengenvisa. Conform artikel 32, derde lid, van de Visumcode is op de beslissing op bezwaar het Zweedse recht van toepassing. Alle besluiten die worden genomen door de Zweedse ambassade zijn opgesteld in de Engelse taal. Het bezwaarschrift moet schriftelijk, bij voorkeur in het Engels, worden ingediend. Bezwaarschriften die in het Nederlands of in een andere taal zijn opgesteld, worden niet geweigerd. De kans bestaat wel dat de rechtbank de aanvrager verzoekt om een Engelse vertaling. Dit kan de bezwaarprocedure vertragen en de aanvrager moet de vertaling zelf verzorgen en betalen. De minister gaat ervan uit dat de beslissing op bezwaar in het Zweeds wordt opgesteld.

De minister stelt dat niet is uit te sluiten dat er verschillen zijn in de nationale beroepsprocedures bij visumzaken. Hij kan zich voorstellen dat die verschillen in het geval van visumvertegenwoordiging door de aanvrager en referent als complicerende factoren worden ervaren. De Visumcode leidt tot toepassing van verschillende nationale regelgeving van de Schengenlidstaten. De minister concludeert dat hij daarin geen verandering kan brengen. Verder stelt de minister dat ervan mag worden uitgegaan dat het nationale recht van de Schengenlidstaten niet in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 47 van het Handvest van de

Grondrechten van de Europese Unie. De minister is van mening dat de consequenties van visumvertegenwoordigingsafspraken aanvaardbaar zijn.

BEOORDELING

Op basis van de Visumcode kan een lidstaat een andere lidstaat vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa namens die lidstaat (artikel 8, eerste lid, van de Visumcode, zie Achtergrond). Ook kan de vertegenwoordigende lidstaat worden gemachtigd om te weigeren een visum af te geven (artikel 8, vierde lid, sub d, van de Visumcode, zie Achtergrond). Volgens artikel 32, derde lid, van de Visumcode kunnen aanvragers aan wie een visum is geweigerd in beroep gaan (zie Achtergrond). Het beroep wordt ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen. In artikel 32, derde lid, van de Visumcode is ook bepaald dat de nationale wetgeving van die lidstaat op het beroep van toepassing is.

In zijn standpunt heeft de minister gewezen op de mogelijkheden die de Visumcode biedt. De Nationale ombudsman zal - los van deze mogelijkheden - vanuit het behoorlijkheidsperspectief een oordeel geven over de feitelijke gevolgen die de afspraken op grond van de Visumcode hebben voor Nederlandse burgers.

Het beginsel van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en de overheid daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken.

In dit geval was de beslissing op bezwaar opgesteld in de Zweedse taal. De meeste Nederlanders zullen deze beslissing moeten laten vertalen om te kunnen begrijpen of het bezwaar gegrond of ongegrond is verklaard en waarom. Alleen met die kennis kan een burger bepalen of hij het nodig vindt om verder te procederen. Daarnaast is het naar het oordeel van de Nationale ombudsman ondoenlijk om een beslissing op bezwaar aan te vechten in beroep zonder de motivering van die beslissing te kennen. Ook het inhoudelijk betwisten van een beslissing op bezwaar en het procederen volgens de Zweedse wet- en regelgeving zonder hiervoor een (juridisch) deskundige in te schakelen, acht de Nationale ombudsman een (bijna) onmogelijke opgave. De Nationale ombudsman is van oordeel dat hiermee feitelijk drempels worden opgeworpen om te kunnen procederen tegen de afwijzing van de visumaanvraag. Dit zorgt ervoor dat burgers worden belemmerd in hun procedurele mogelijkheden. De Nationale ombudsman acht dit in strijd met het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging, die wordt toegerekend aan de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond wegens schending van het beginsel van fair play.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Visumcode

Artikel 8

Vertegenwoordigingsregelingen

1. Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa namens die lidstaat. Een lidstaat mag ook een andere lidstaat in beperkte mate vertegenwoordigen voor uitsluitend het in ontvangst nemen van aanvragen en de afname van biometrische kenmerken.
2. Indien het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat voornemens is een visum te weigeren, zendt het de aanvraag door aan de bevoegde autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat, die er vervolgens een definitieve beslissing over nemen binnen de termijn als omschreven in artikel 23, leden 1, 2, of 3. L 243/6 NL Publicatieblad van de Europese Unie 15.9.2009
3. Het in ontvangst nemen en het toezenden van aanvragen en gegevens aan de vertegenwoordigde lidstaat geschieden met inachtneming van de toepasselijke gegevensbeschermings- en veiligheidsvoorschriften.
4. De vertegenwoordigende lidstaat en de vertegenwoordigde lidstaat sluiten een bilaterale regeling die de volgende elementen bevat:
 - a) daarin wordt, indien van tijdelijke vertegenwoordiging sprake is, de termijn vermeld alsmede procedures voor beëindiging van de vertegenwoordiging;
 - b) daarin kan, in het bijzonder wanneer de vertegenwoordigde lidstaat een consulaat in het betrokken derde land heeft, bepalingen bevatten betreffende de mogelijke beschikbaarstelling van ruimte, medewerkers en financiële middelen door de vertegenwoordigde lidstaat;
 - c) daarin kan worden bepaald dat aanvragen van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen conform artikel 22 door de vertegenwoordigende lidstaat voor voorafgaande raadpleging worden doorgezonden naar de centrale autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat;
 - d) in afwijking van lid 2, kan het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat in de bilaterale regeling worden gemachtigd om, na onderzoek van de aanvraag, te weigeren een visum af te geven.

Artikel 32

Weigering van een visum

3. Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan. Het beroep wordt ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen. De nationale wetgeving van die lidstaat is op het beroep van toepassing. De lidstaten verstrekken de aanvragers informatie over de procedure in geval van een beroep, zoals gespecificeerd in bijlage VI.