

Rapport

Rapport over het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Datum:

Rapportnummer: 2012/121

Klacht

Verzoeker heeft bij twee Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland drie keer een visum kort verblijf aangevraagd om Nederland in te reizen. Verzoeker klaagt er in dat verband over dat de Nederlandse vertegenwoordigingen daarbij miskend hebben dat hij in aanmerking kwam voor de versnelde visumprocedure voor familieleden van EU-onderdanen.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Verzoeker heeft de Indiase nationaliteit en woont samen met zijn Britse partner in India. Op 5 februari 2010 trouwen zij en ze gaan op huwelijksreis naar Thailand voor een week. In Thailand besluiten ze hun huwelijksreis te verlengen met een bezoek aan Amsterdam. Ze wenden zich daarvoor tot de Nederlandse ambassade in Bangkok. De visumaanvraag wordt echter twee keer geweigerd door de Nederlandse ambassade en het pasgetrouwde stel keert terug naar India. Eenmaal in India aangekomen besluiten ze om Rome te bezoeken en ze vragen een visum aan bij de Italiaanse ambassade in Mumbai. Ook deze visumaanvraag wordt geweigerd. Vervolgens besluiten verzoeker en zijn vrouw toch weer om naar Nederland te gaan en ze dienen een aanvraag in bij het Nederlandse Consulaat-Generaal in Mumbai. Deze visumaanvraag wordt ook geweigerd en verzoeker dient hiertegen bezwaar in bij de Visadienst. Het bezwaarschrift wordt op 15 december 2010 gegrond verklaard. Verzoeker krijgt een visum en hij reist naar Nederland. Op 27 juni 2011 dient verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman over de gang van zaken op de Nederlandse vertegenwoordigingen met betrekking tot zijn visumaanvragen.

I Bevindingen

Visie verzoeker

1. Verzoeker is van mening dat de Nederlandse vertegenwoordigingen hem en zijn partner niet hebben behandeld op basis van het EU-recht waar zij recht op hebben. Hij beroept zich daarbij op Richtlijn 2004/38/EG van het Europese Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden (zie achtergrond onder 1., hierna: de richtlijn). Deze richtlijn bepaalt dat Burgers van de Europese Unie en hun familieleden het recht hebben om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de Europese Unie. Verzoeker is getrouwd met een Britse vrouw en hij is daarmee het familielid van een Burger van de Unie die ook recht heeft op vrij verkeer en verblijf binnen de Europese Unie. Dit recht kan volgens verzoeker alleen worden beperkt op grond van gevaren voor de openbare orde, nationale veiligheid of nationale volksgezondheid, zoals bepaald in de

richtlijn.

2. Volgens verzoeker hebben de Nederlandse vertegenwoordigingen zijn rechten miskend door hem allerlei bewijzen en stukken te vragen, die volgens de richtlijn helemaal niet noodzakelijk zijn. Zo werd hem gevraagd naar bewijsstukken omtrent zijn inkomen en zijn reisdoel. Ook zou hij in aanmerking moeten komen voor een versnelde visumprocedure op basis van de richtlijn, maar zijn laatste visumaanvraag duurde zes weken en resulteerde uiteindelijk in een afwijzing. Het Consulaat-Generaal was niet duidelijk over de afwijzing. Uit de beschikking bleek dat het visum was afgewezen op grond van vestigingsgevaar. Na navraag door de Nationale ombudsman zou het gaan om een afwijzing op grond van de openbare orde en tijdens de bezwaarprocedure bleek dat het uiteindelijk om het paspoort van verzoeker ging. Het consulaat twijfelde blijkbaar aan de echtheid van verzoekers paspoort.

3. Op 20 december 2010 kreeg verzoeker eindelijk bericht van de Visadienst dat zijn bezwaar gegrond was en dat hij een visum zou krijgen. De Visadienst heeft in haar beslissing op het bezwaar de oorspronkelijke beslissing herroepen en daarbij geoordeeld dat deze herroeping niet was te herleiden tot een verwijtbare onjuiste onrechtmatige beslissing en het verzoek om proceskosten vergoeding afgewezen.

Verzoeker is van mening dat alles met betrekking tot zijn visumaanvraag onnodig lang heeft geduurd. Het heeft ongeveer 10 maanden geduurd voordat verzoeker uiteindelijk zijn visum kon krijgen. Al die tijd heeft hij veel stress gehad en veel kosten gemaakt en alleen omdat de Nederlandse vertegenwoordigingen de Europese richtlijnen niet volgen. Verzoeker heeft een verzoek om schadevergoeding ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordigingen en bij de Visadienst voor zijn advocaatkosten en voor de gedeelde inkomsten die hij in deze periode in Nederland gehad zou kunnen hebben. Dit heeft echter geen resultaat gehad.

4. Verzoeker kan zich niet neerleggen bij deze hele gang van zaken en hij diende hierover een klacht in bij de Visadienst. Deze klacht die betrekking had op de lange behandelingsduur van de visumaanvraag, de daardoor geleden schade en de gestelde voorwaarde dat hij een retourticket diende over te leggen werd door de Visadienst op 18 mei 2011 kennelijk ongegrond verklaard. Op 26 juni 2011 diende verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman.

Visie minister van Buitenlandse Zaken

1. In zijn brief aan de Nationale ombudsman als reactie op de opening van het onderzoek, schrijft de minister dat verzoeker bij zijn eerste visumaanvraag bij de Nederlandse ambassade in Bangkok niet kon aantonen dat hij de partner was van een EU/EER-onderdaan omdat hij geen gelegaliseerde huwelijksakte kon overleggen. Ook zou hij niet hebben kunnen aantonen dat zijn echtgenote hem zou begeleiden of dat hij zich bij

haar zou voegen. Daarom kon verzoeker geen aanspraak maken op de versnelde en kosteloze visumprocedure op basis van Richtlijn 2004/38/EG van het Europese Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden (zie achtergrond onder 1., hierna: de richtlijn).

2. Hoewel verzoeker niet aan deze voorwaarden voldeed, hoefde hij geen leges te betalen voor zijn aanvraag. Hieruit kan volgens de minister worden afgeleid dat de aanvraag door de ambassade in behandeling is genomen conform de richtlijn. Toen bleek dat verzoeker niet in aanmerking kwam voor een visum op basis van de richtlijn, is zijn aanvraag ook als een reguliere aanvraag behandeld. Maar ook in deze procedure bleek verzoeker niet in aanmerking te komen voor een visum omdat het reisdoel niet aangetoond kon worden met ondersteunende documenten zoals vliegtickets of hotelreserveringen. Het visum is volgens de minister geweigerd op grond van een onduidelijk reisdoel, maar verzoeker wilde de beschikking niet in ontvangst nemen. Deze visumaanvraag was hiermee afdoende behandeld, aldus de minister.

3. Verzoeker heeft nog een tweede keer een visum aangevraagd bij de Nederlandse ambassade in Bangkok. Bij deze aanvraag heeft verzoeker volgens de minister als reisdoel 'toerisme' aangevinkt. In een begeleidend schrijven stelde verzoeker volgens de minister dat hij een aantal Schengenlanden wilde bezoeken, maar welk land het hoofddoel werd, was nog niet zeker. Op grond van de ene hotelreservering kon niet worden vastgesteld welk land het hoofddoel werd en er werden geen andere documenten overgelegd. Het is wel noodzakelijk dat het land waar men het langst wil verblijven wordt vastgesteld, want dan moet bij de vertegenwoordiging van dat land een Schengenvisum worden aangevraagd, aldus de minister. Verzoeker beschikte ook niet over andere Schengenvisa of een visum voor het Verenigd Koninkrijk volgens de minister. De huwelijksregistratie kon weer niet worden geverifieerd omdat de huwelijksakte nog steeds niet was gelegaliseerd. Deze keer nam verzoeker wel zijn weigeringsbeschikking in ontvangst, maar hij heeft geen gebruik gemaakt van de bezwaarprocedure. Ook voor deze aanvraag heeft de ambassade geen leges in rekening gebracht. Hiermee was ook de tweede aanvraag naar behoren afgehandeld.

4. De derde visumaanvraag heeft verzoeker bij het Consulaat-Generaal in Mumbai (India) ingediend. Volgens de minister twijfelde het consulaat aan verzoekers identiteit en aan de authenticiteit van de huwelijksakte waardoor verzoeker niet in aanmerking kwam voor een visum. De identificatie van verzoeker werd bemoeilijkt omdat hij verwondingen aan zijn gezicht had als gevolg van een ongeluk.

Eerder had verzoeker bij de aanvraag van het visum bij het Italiaanse consulaat een huwelijksakte overgelegd zonder te vermelden dat het om een huwelijk met een EU/EER-onderdaan ging, terwijl het huwelijk niet was ingeschreven in het Verenigd Koninkrijk en er geen ondersteunende documenten waren die de relatie met de

EU/EER-onderdaan konden vaststellen. Om die redenen werd het visum door het Italiaanse consulaat geweigerd. Het feit dat ook het Italiaanse consulaat het visum eerder had geweigerd bevestigde de twijfel van het consulaat. Het visum werd geweigerd. Ook deze keer hoefde verzoeker geen leges te betalen.

5. Volgens de minister hebben de ambassade in Bangkok en het Consulaat-Generaal Mumbai de aanvragen in behandeling genomen zonder hiervoor leges in rekening te brengen. Hieruit kan volgens de minister geconcludeerd worden dat de ambassade en het consulaat rekening hielden met kosteloze en versnelde visumfacilitering. Uit het visumsysteem en het dossier is niet op te maken of de ambassade herstel/verzuim heeft aangeboden, aldus de minister. Navraag op het consulaat naar de beweegredenen van de weigeringsbeschikking leverde geen resultaat op omdat de betrokken medewerker de post heeft verlaten.

6. De minister concludeert in zijn brief aan de Nationale ombudsman dat het Consulaat-Generaal Mumbai niet altijd de juiste afwegingen heeft gemaakt. Zo stelde het consulaat ten onrechte dat de referente geen EU/EER-onderdaan is, terwijl verzoeker een kopie overlegde van het Britse reisdocument van zijn echtgenote. Niettemin waren de vertegenwoordigingen volgens de minister gerechtigd om te concluderen dat verzoeker geen aanspraak kon maken op een bijzondere behandeling op basis van de richtlijn, omdat verzoeker niet de nodige bewijsstukken kon tonen zoals een gelegaliseerde huwelijksakte. Bovendien werd er getwijfeld aan zijn identiteit.

7. Op basis van het feit dat door beide posten geen visumleges werden geïnd kan volgens de minister worden aangenomen dat de aanvraag in eerste instantie op basis van de richtlijn in behandeling werd genomen. Vervolgens is de aanvraag ook nog beoordeeld op basis van de reguliere procedure zonder daarvoor leges in rekening te brengen.

8. De minister is van mening dat het beter zou zijn geweest als verzoeker de gelegenheid tot herstel/verzuim was geboden of als hij een weigeringsbeschikking had ontvangen met als weigeringsreden: familierelatie onduidelijk, maar hij acht de klacht dat de Nederlandse vertegenwoordigingen miskend hebben dat verzoeker in aanmerking kwam voor de kosteloze en versnelde visumprocedure ongegrond.

9. Verder schrijft de minister in zijn brief aan de Nationale ombudsman dat de richtlijn nog relatief nieuwe materie is, die bij diverse (overheids-) instanties interpretaties uitlokt en dat hij voornemens is om binnen de Vreemdelingenketen over de uitvoering van deze richtlijn overleg te voeren. Op grond van dat overleg is hij vervolgens voornemens een verscherpte instructie te sturen aan alle posten om de gehele procedure voor visumfacilitering nog duidelijker te laten zijn.

In reactie op de toezending van het verslag van bevindingen voegde de minister daar nog aan toe dat hij de Visadienst zal verzoeken om de posten in individuele gevallen, zo nodig,

te instrueren indien de Richtlijn niet correct is toegepast. Tevens zal hij de posten nog er op attenderen dat zij de correcte weigeringsgronden dienen te hanteren bij toepassing van de Richtlijn.

10. Tot slot schrijft de minister dat hij wil opmerken dat wat nu in het kader van een klacht is uitgewisseld, naar zijn mening primair thuishoort in een bezwaarprocedure. Niettemin heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken als organisatie wel van de klacht geleerd.

II Beoordeling

Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit beginsel impliceert dat een bestuursorgaan burgers in de gelegenheid moet stellen om gebruik te maken van soepelere regels als burgers daarvoor in aanmerking komen. Als burgers volgens een bestuursorgaan daar niet in aanmerking voor komen, moet het bestuursorgaan aan de burger kenbaar maken waarom dat zo is.

Verzoeker is gehuwd met een Britse vrouw en daarmee is hij een familielid van een EU/EER-onderdaan. Familieleden van EU/EER-onderdanen hebben recht op een versoepelde visumprocedure zonder kosten op basis van de Richtlijn 2004/38/EG. Hoewel de vertegenwoordigingen geen kosten voor de visumaanvraag in rekening hebben gebracht aan verzoeker, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de vertegenwoordigingen verzoekers aanvraag verder niet op grond van de richtlijn hebben behandeld. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman is namelijk gebleken dat de vertegenwoordigingen van mening waren dat verzoeker niet in aanmerking kwam voor de bijzondere behandeling op basis van de richtlijn omdat hij geen gelegaliseerde huwelijksakte kon overleggen en omdat er getwijfeld werd aan zijn identiteit. Verzoeker is hier echter niet op gewezen en er werd hem om andere bewijsstukken gevraagd zodat zijn aanvraag op grond van het reguliere beleid werd behandeld. Uiteindelijk werd zijn aanvraag afgewezen op grond van een onduidelijk reisdoel en op grond van vestigingsgevaar. Voor verzoeker is niet duidelijk geworden dat zijn huwelijksakte niet aan de gestelde eisen voldeed en dat er getwijfeld werd aan zijn identiteit.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat in dit geval de Nederlandse vertegenwoordigingen duidelijker naar verzoeker hadden moeten zijn over hun twijfels en over de benodigde documenten. Als verzoeker geen gelegaliseerde huwelijksakte heeft overgelegd hadden de vertegenwoordigingen verzoeker de gelegenheid moeten bieden tot herstel van verzuim of een weigeringsbeschikking moeten afgeven met de weigeringsreden 'familie relatie niet duidelijk'. Nu de Nederlandse vertegenwoordigingen dat niet hebben gedaan is de Nationale ombudsman van oordeel dat de vertegenwoordigingen niet conform de richtlijn hebben gehandeld en daarmee in strijd met het beginsel van fair play hebben gehandeld.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de minister voornemens is binnen de Vreemdelingenketen over de uitvoering van deze richtlijn overleg te voeren en op basis van dat overleg een verscherpte instructie te sturen aan alle posten.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gegrond wegens strijd met het fair play beginsel.

Onderzoek

Op 27 juni 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. te Den Helder, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag.

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.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Achtergrond

1. RICHTLIJN 2004/38/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

van 29 april 2004

Het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten dient, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend. Voor deze richtlijn dient de definitie van „familielid” ook de geregistreerde partner te omvatten indien de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met huwelijk.

Artikel 5

1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige

identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

Aan burgers van de Unie kan geen inreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd.

2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht.

De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.