



30.1.2015

MEDEDELING AAN DE LEDEN

Betreft: Verzoekschrift 0090/2013 ingediend door Richard de Jong (Nederlandse nationaliteit), over de weigering van een visum

1. Samenvatting van het verzoekschrift

Indiener klaagt over de Duitse ambassade in Ghana. Zijn Ghanese vrouw heeft daar een visum aangevraagd maar dit werd geweigerd door het ambassadepersoneel. Indiener beweert dat hij en zijn vrouw alle vereiste documenten hebben ingediend die volgens Richtlijn 2004/38/EG inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en van hun familieleden vereist zijn voor een visumaanvraag. De ambassade wilde eerst de identiteit van de vrouw van indiener onderzoeken, ondanks het feit dat ze een paspoort heeft dat geldig is verklaard door de Nederlandse ambassade. Dit onderzoek zou 600 euro kosten, voor rekening van indiener. Hij beweert dat dit in strijd is met Richtlijn 2004/38/EG. Indiener en diens vrouw wachten nu sinds een aantal maanden op het visum en zoeken steun bij het Parlement.

2. Ontvankelijkheid

Ontvankelijk verklaard op 4 november 2013. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 216, lid 6, van het Reglement).

3. Antwoord van de Commissie, ontvangen op 30 januari 2015

Het verzoekschrift dateert van januari 2013, en volgens indiener was de visumaanvraag voor zijn vrouw op dat moment nog in behandeling.

Indiener heeft gelijktijdig met dit verzoekschrift eveneens een klacht bij de Commissie ingediend over deze kwestie. Die klacht is op grond van onderstaande redenen – die in september 2013 in een brief aan indiener zijn toegelicht – afgesloten.

In artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt bepaald dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

Deze beperkingen en voorwaarden zijn terug te vinden in Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden¹. Richtlijn 2004/38/EG is van toepassing op EU-burgers die zich begeven naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, en op hun familieleden die hen begeleiden of zich bij hen voegen (artikel 3, lid 1). De familieleden van deze EU-burgers hebben op grond van artikel 5, lid 1, van de richtlijn het recht het grondgebied van de EU-lidstaat te betreden, en mogen er overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder d), van de richtlijn ook verblijven. Op grond van artikel 5, lid 2, van de richtlijn kunnen de lidstaten familieleden die geen EU-onderdaan zijn echter verplichten een inreisvisum te hebben.

Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bevestigd², hebben dergelijke familieleden niet alleen het recht om het grondgebied van de EU-lidstaten te betreden, maar ook het recht om hiertoe een inreisvisum te verkrijgen. De lidstaten moeten deze personen alle faciliteiten bieden om de nodige visa te verkrijgen en hun deze onverwijld en gratis via een versnelde procedure ter beschikking stellen.

Aangezien dit recht uitsluitend samenhangt met familiebanden met de EU-burger, mogen de nationale autoriteiten de familieleden vragen de volgende documenten voor te leggen:

- een identiteitsbewijs – bijvoorbeeld een geldig paspoort – op basis waarvan de nationale autoriteiten kunnen vaststellen wiens aanvraag ze in behandeling nemen;
- een bewijs van familiebanden – bijvoorbeeld een geldige huwelijksakte – op basis waarvan de nationale autoriteiten kunnen vaststellen of de aanvrager een familielid is van een EU-burger; en
- een bewijs dat de EU-burger op dit moment het EU-recht van vrij verkeer geniet in de lidstaat van ontvangst of dit recht zal uitoefenen wanneer zijn of haar familielid aankomt in de lidstaat van ontvangst. Op basis hiervan kunnen de nationale autoriteiten vaststellen of de aanvrager samen met de EU-burger in de lidstaat van ontvangst zal verblijven.

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

² Zie onder meer het arrest van het Hof van 31 januari 2006 in zaak C-503/03 Commissie/ Spanje (Jurispr. 2006, blz. I-1097).

De bewijslast voor de visumaanvraag in het kader van de richtlijn rust bij de aanvrager: het is aan hem of haar om aan te tonen dat hij of zij onder de richtlijn valt.

Het recht om een inreisvisum te verkrijgen is echter niet onvoorwaardelijk, aangezien het EU-recht de lidstaten de mogelijkheid biedt familieleden van een EU-burger de toegang tot hun grondgebied te ontzeggen indien zij een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid vormen in de zin van hoofdstuk VI van Richtlijn 2004/38/EG of indien er sprake is van fraude of misbruik.

In Verordening (EG) nr. 810/2009 van 13 juli 2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode worden de algemene regels omschreven omtrent de voorwaarden en procedures voor de afgifte van visa voor kort verblijf. Er is een handleiding aangenomen voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa, om geharmoniseerde richtsnoeren te bieden voor de tenuitvoerlegging van de verordening.

Deel III van deze handleiding bevat ook een hoofdstuk over de verwerking van visumaanvragen van indieners die onder de richtlijn vallen. De handleiding is gebaseerd op het beginsel dat Richtlijn 2004/38/EG een *lex specialis* is ten aanzien van de visumcode, hetgeen betekent dat de visumcode alleen van toepassing is waar de richtlijn geen specifieke regels voorschrijft. In deel III van de handleiding worden visumfaciliteiten omschreven die de lidstaten moeten bieden aan familieleden van een EU-burger die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

De handleiding is niet juridisch bindend, maar biedt de Commissie een referentiekader om te beoordelen of de bepalingen van de richtlijn naar behoren in acht zijn genomen.

In punt 3.8 van deel III van de handleiding betreffende de weigering tot afgifte van een visum, wordt bepaald dat een familielid op de volgende gronden een visum kan worden ontzegd:

- de visumaanvrager heeft niet kunnen aantonen dat hij onder de richtlijn valt op basis van de visumaanvraag en de bijgevoegde ondersteunende documenten uit hoofde van punt 3.6;
- de nationale autoriteiten tonen aan dat de visumaanvrager een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid; of
- de nationale autoriteiten tonen aan dat er sprake is van misbruik of fraude.

In de laatste twee gevallen ligt de bewijslast bij de nationale autoriteiten en komen eventuele kosten van desbetreffende onderzoeken eveneens voor hun rekening, aangezien zij bewijs moeten kunnen leveren voor hun bewering dat de visumaanvrager (*die voldoende bewijs heeft voorgelegd om aan te tonen dat hij of zij aan criteria van de richtlijn voldoet*) geen inreisvisum had moeten krijgen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid of om redenen van misbruik of fraude.

De autoriteiten moeten een overtuigend dossier kunnen samenstellen, en daarbij alle in Richtlijn 2004/38/EG beschreven waarborgen, die correct en volledig in het nationale recht

moeten zijn omgezet, in acht nemen. Het besluit om een visumaanvraag om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid of om redenen van misbruik of fraude af te wijzen, moet voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel en moet uitsluitend worden gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, die een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging moet vormen die een van de fundamentele belangen van de samenleving aantast. Het besluit moet schriftelijk worden meegedeeld, volledig worden gerechtvaardigd (*bijv. door een opsomming van alle juridische en materiële aspecten die in ogenschouw zijn genomen bij de vaststelling dat het een verstandshuwelijk betreft of dat het voorgelegde geboortecertificaat vals is*) en vergezeld gaan van de informatie waar en wanneer beroep kan worden ingesteld, zodat de betrokkene doeltreffende stappen kan zetten om zich te verdedigen.

Voorts wordt ten aanzien van de kennisgeving en motivering van afwijzingen in punt 3.9 van de handleiding verduidelijkt dat familieleden overeenkomstig artikel 30 van de richtlijn schriftelijk van de afwijzing in kennis moeten worden gesteld. De weigering tot afgifte van een visum voor een familielid van een EU-burger moet altijd volledig met redenen worden omkleed en alle specifieke en juridische gronden omvatten op basis waarvan het negatieve besluit is genomen, zodat de betrokkene doeltreffende stappen kan zetten om zich te verdedigen.

Conclusie

Los van het feit dat de visumaanvraag op het moment van indiening van het verzoekschrift nog in behandeling was, kan er op grond van de door indiener verstrekte informatie niet worden geconcludeerd dat de hierboven omschreven regels van het EU-recht zijn geschonden.

Bovendien is het, gezien het feit dat bovenstaande bepalingen van Richtlijn 2004/38/EG correct zijn omgezet in het Duits recht, in de eerste plaats aan de nationale rechters om onderzoek te doen naar een eventuele weigering om een inreisvisum te verlenen.

De Commissie hoopt dat deze informatie helpt het juridisch kader te verduidelijken.