

tussenuitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 18/3951

tussenuitspraak van de enkelvoudige kamer voor vreemdelingenzaken van 5 maart 2019 in de zaak tussen

K.A.

geboren op [geboortedatum], van Syrische nationaliteit,
eiseres,
(gemachtigde: mr. M.F. Wijngaarden, advocaat te Amsterdam),

en

de minister van Buitenlandse Zaken, verweerder.

Overwegingen

administratieve procedure en procesverloop bij de rechtbank

Ingeschreven in het register van het	
Hof van Justitie onder nr. <u>1.109.344</u>	
Luxemburg,	14-03-2013
Fax / E-mail: _____	De Griffier, voor deze
Neergelegd op: <u>14.03.19</u>	<i>Maria Manuela Ferreira</i> Hoofdadministrateur

1. Eiseres heeft op 2 januari 2018 een aanvraag ingediend voor een visum voor familiebezoek bij haar in Nederland woonachtige zoon. Verweerder heeft het visum bij definitieve beslissing van 15 januari 2018 geweigerd. Eiseres heeft op 23 januari 2018 tegen die weigering bezwaar gemaakt bij verweerder. Bij besluit op bezwaar van 14 mei 2018 heeft verweerder dat bezwaar ongegrond verklaard.

2. Eiseres heeft tegen het besluit op bezwaar van 14 mei 2018 op 28 mei 2018 beroep ingesteld bij deze rechtbank. Verweerder heeft op 21 augustus 2018 een verweerschrift ingediend. De zaak is op 27 september 2018 ter zitting behandeld.

3. Deze rechtbank heeft bij brief van 12 november 2018 aan partijen meegedeeld het voornemen te hebben prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) en partijen de gelegenheid gegeven zich daarover uit te laten. Eiseres heeft hierop bij brief van 21 november 2018 gereageerd. Verweerder heeft bij brief van 26 november 2018 gereageerd.

voorwerp van het geschil

4. Verweerder heeft aan eiseres het visum - voor zover thans nog van belang - geweigerd vanwege deze reden: eiseres wordt door één of meer lidstaten beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid, als omschreven in artikel 2, negentiende¹ lid, van de Schengengrenscodex of de internationale betrekkingen van één of meer van de lidstaten.

¹ Thans is dat het eenentwintigste lid van die bepaling.

5. Eiseres betwist dat zij als een gevaar voor de openbare orde voor een van de lidstaten kan worden beschouwd. Zij voert aan dat zij aan alle voorwaarden voor verlening van het visum voldoet.

feiten

6. Eiseres heeft de Syrische nationaliteit en woont in Saudi-Arabië. Zij is weduwe en heeft meerderjarige kinderen, waarvan één kind in Zweden woont en drie kinderen in Nederland (waarvan één kind deels in Saudi-Arabië woonachtig is). Zij wenst haar zoon, de heer [naam referent] (referent), te bezoeken alsmede haar andere in Nederland woonachtige kinderen.

7. De Nederlandse vertegenwoordiging in Amman, Jordanië, heeft de visumaanvraag namens verweerder behandeld. Na raadpleging als bedoeld in artikel 22 van de Visumcode heeft of hebben een of meer lidstaten bezwaar gemaakt tegen de afgifte van het visum. Uit het bestreden besluit blijkt dat de Duitse autoriteiten bezwaar hebben gemaakt tegen afgifte van het aangevraagde visum.

8. In het bezwaarschrift heeft eiseres uiteengezet een vermoeden te hebben waarop de weigering is gebaseerd. In het verleden, toen de echtgenoot van eiseres studeerde in Duitsland, woonde zij met hem in Duitsland. Vier of vijf jaar geleden, voor zover zij zich dit herinnert, heeft zij via een tussenpersoon een visum voor kort verblijf in Duitsland verkregen. Zij betaalde een tussenpersoon voor het verkrijgen van het visum, een in Saudi-Arabië niet ongebruikelijke gang van zaken, en heeft dit visum na betaling verkregen. Voordat eiseres vertrok is het visum geverifieerd door de Duitse ambassade waarbij het visum niet geregistreerd bleek bij de Duitse ambassade en zij is vervolgens niet naar Duitsland gereisd. Naar het oordeel van eiseres volgt hier geen gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid uit. Voorts wijst eiseres erop dat zij in 2007 een bezoek aan familieleden in Nederland heeft gebracht, middels een Nederlands visum, en is teruggekeerd naar Saudi-Arabië.

9. Eiseres heeft verweerder in de bezwaarprocedure verzocht zich tot de Duitse autoriteiten te wenden teneinde de inhoudelijke reden, waarom eiseres als gevaar wordt beschouwd, alsmede de duur van het bezwaar van Duitsland tegen eiseres, te achterhalen. Verweerder heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat uit de Visumcode geen verplichting kan worden afgeleid voor Nederland om het voorgaande bij de Duitse autoriteiten na te vragen.

10. Omtrent eiseres is geen signalering in het Visuminformatiesysteem ter fine van weigering van een visum of in het Schengeninformatiesysteem ter fine van weigering van toegang tot de Schengenzone opgenomen.

toepasselijke bepalingen van de Europese Unie en nationale bepalingen

11. De procedures en voorwaarden voor verlening van visa zijn geregeld op communautair niveau. Er zijn geen nationale bepalingen, anders dan bepalingen van procesrecht, van belang voor deze zaak.

12. Artikel 41, eerste en tweede lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het EU Handvest) luidt:

Recht op behoorlijk bestuur

Lid 1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld.

Lid 2. Dit recht behelst met name:

- (...),
- *het recht van eenieder om toegang te krijgen tot het dossier hem betreffende, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim,*
- *de plicht van de betrokken instanties om hun beslissingen met redenen te omkleden.(...)*

13. Artikel 47, eerste lid, van het EU Handvest luidt:

Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. (...)

14. Artikel 22 van de Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna: Visumcode) luidt:

Voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteiten van andere lidstaten

1. Een lidstaat kan van de centrale autoriteiten van andere lidstaten 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. (...)

15. Artikel 32 van de Visumcode luidt:

Weigering van een visum

1. Onverminderd (...) wordt een visum geweigerd:

a) indien de aanvrager:

(...)

vi) wordt beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in artikel 2, lid 19², van de Schengengrenscodes, of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name of hij om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staat in de nationale databanken van de lidstaten;

(...)

2. De afwijzende beslissing en de redenen voor de afwijzing van de aanvraag worden kenbaar gemaakt door middel van het standaardformulier van bijlage VI.

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. (...)

16. Artikel 38 van de Verordening (EG) Nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 19 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) luidt:

Recht van toegang, recht op rechtzetting en verwijdering van gegevens

² Thans lid 21.

1. Eenieder heeft, onverminderd de verplichting tot het verstrekken van andere informatie zoals bedoeld in artikel 12, onder a), van Richtlijn 95/46/EG, het recht te vernemen welke gegevens over hem in het VIS zijn opgeslagen en welke lidstaat deze gegevens aan het VIS heeft toegezonden. Deze toegang tot gegevens kan alleen door een lidstaat worden verleend. Elke lidstaat registreert alle dergelijke verzoeken om toegang.
2. Eenieder kan verzoeken dat hem betreffende onjuiste gegevens worden rechtgezet en dat onrechtmatig opgeslagen gegevens worden verwijderd. De rechtzetting en de verwijdering worden onverwijld door de bevoegde lidstaat uitgevoerd, overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat.
3. Indien het in lid 2 bedoelde verzoek tot een andere dan de bevoegde lidstaat wordt gericht, nemen de autoriteiten van de lidstaat waarbij het verzoek werd ingediend binnen 14 dagen contact op met de autoriteiten van de bevoegde lidstaat. De bevoegde lidstaat controleert de juistheid van de gegevens en de rechtmatigheid van de verwerking ervan in het VIS binnen één maand.
4. Indien blijkt dat de in het VIS opgeslagen gegevens onjuist zijn of onrechtmatig zijn opgeslagen, worden zij door de bevoegde lidstaat overeenkomstig artikel 24, lid 3, rechtgezet of verwijderd. De bevoegde lidstaat bevestigt de betrokkene onverwijld schriftelijk het nodige te hebben gedaan om de gegevens die op de betrokkene betrekking hebben recht te zetten of te verwijderen.
5. Indien de bevoegde lidstaat niet van oordeel is dat de in het VIS opgeslagen gegevens onjuist zijn of daarin onrechtmatig zijn opgeslagen, laat die lidstaat de betrokkene onverwijld schriftelijk weten waarom hij niet bereid is de gegevens die op de betrokkene betrekking hebben recht te zetten of te verwijderen.
6. De bevoegde lidstaat licht de betrokkene ook in over de stappen die deze kan ondernemen indien hij geen genoegen neemt met de verstrekte uitleg. Dit houdt mede in dat de betrokkene wordt ingelicht over de wijze waarop hij een rechtsvordering kan instellen, een klacht kan indienen bij de bevoegde autoriteiten of bij de rechter van die lidstaat, alsmede over bijstand, onder meer van de in artikel 41, lid 1, bedoelde nationale toezichthoudende autoriteiten, die hem overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat kan worden verleend.

17. Artikel 39 van de VIS-verordening luidt:

Samenwerking om het recht op gegevensbescherming te waarborgen

1. De lidstaten werken er actief aan mee dat de in artikel 38, leden 2, 3 en 4, genoemde rechten kunnen worden uitgeoefend.
2. In elke lidstaat verleent de nationale toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 28, lid 4, van Richtlijn 95/46/EG desgevraagd de betrokkene bijstand en advies bij de uitoefening van zijn recht op rechtzetting of verwijdering van de op hem betrekking hebbende gegevens.
3. De nationale toezichthoudende autoriteit van de bevoegde lidstaat die de gegevens heeft toegezonden en de nationale toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten die het verzoek hebben ontvangen, werken daartoe actief samen.

18. Artikel 40 van de VIS-verordening luidt:

Rechtsmiddelen

1. In elke lidstaat heeft eenieder het recht een rechtsvordering in te stellen of een klacht in te dienen bij de bevoegde autoriteiten of rechter van die lidstaat die hem de bij artikel 38, leden 1 en 2, geboden rechten inzake toegang tot en rechtzetting of verwijdering van gegevens die op hem betrekking hebben, hebben ontzegd.

2. *Gedurende deze procedure blijven de nationale toezichthoudende autoriteiten de in artikel 39, lid 2, bedoelde bijstand verlenen.*

19. Artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt:

Lid 1 Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Lid 2 Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

(...)

20. Artikel 8:26 van de Awb luidt:

Lid 1 De bestuursrechter kan tot de sluiting van het onderzoek ter zitting ambtshalve (...) belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen.

(...)

21. Artikel 8:28 van de Awb luidt:

Partijen aan wie door de bestuursrechter is verzocht schriftelijk inlichtingen te geven, zijn verplicht de verlangde inlichtingen te geven. (...)

22. Artikel 8:29 van de Awb luidt:

Lid 1 Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

Lid 2 Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.

Lid 3 De bestuursrechter beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

Lid 4 Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

Lid 5 Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan hij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer.

23. Artikel 8:31 van de Awb luidt:

Indien een partij niet voldoet aan de verplichting te verschijnen, inlichtingen te geven, stukken over te leggen (...), kan de bestuursrechter daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen.

24. Artikel 8:45 van de Awb luidt:

Lid 1 De bestuursrechter kan partijen en anderen verzoeken binnen een door hem te bepalen termijn schriftelijk inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden.

Lid 2 Bestuursorganen zijn, ook als zij geen partij zijn, verplicht aan het verzoek, bedoeld in het eerste lid, te voldoen. Artikel 8:29 is van overeenkomstige toepassing. (...)

25. Artikel 84 van de Vreemdelingenwet 2000 luidt:

In afwijking van artikel 8:104, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat geen

hoger beroep open tegen een uitspraak van de rechtbank (...): (...) b. over een visum voor een verblijf van 90 dagen of minder (...).

aanleiding voor de vragen en standpunten van partijen

26. Op grond van artikel 22 van de Visumcode kunnen (andere) lidstaten verlangen dat zij worden geconsulteerd voordat op de visumaanvraag van (bepaalde categorieën) onderdanen van bepaalde derde landen wordt beslist. Als een andere lidstaat in het kader van die consultatie bezwaar maakt tegen de visumverlening, wordt het Schengenvisum op grond van artikel 32, eerste lid, aanhef en onder a en sub vi, van de Visumcode geweigerd. Het gaat hier om nationale redenen van die andere lidstaten om het visum en de toegang te weigeren op grond van openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of internationale betrekkingen. In onderhavige zaak is niet tegengeworpen een grond tot weigering van het visum of de toegang die is opgenomen in een Europees signaleringssysteem zoals bijvoorbeeld het Visuminformatiesysteem (VIS) of het Schengeninformatiesysteem (SIS). Eiseres is ook niet in een dergelijk Europees systeem ter fine van toegangsweigering gesignaleerd.

27. De vraag komt op of en op welke wijze de afwijzingsgrond in het beroep tegen de definitieve afwijzende visumbeslissing kan worden getoetst en of die wijze van toetsen een doeltreffende voorziening in rechte oplevert.

28. Eiseres voert - kort samengevat - aan dat geen sprake is van effectieve rechtsbescherming. Zij wordt geconfronteerd met een beslissing van Nederland waartegen zij inhoudelijk niets kan inbrengen en haar argumenten tegen de weigeringsgrond worden in het beroep niet inhoudelijk getoetst. Het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 41 van het EU Handvest. De weigeringsgrond is namelijk dusdanig breed geformuleerd dat zij zich hiertegen niet kan verweren. Verweerder had, zoals verzocht door eiseres, de inhoudelijke redenen te vragen bij de Duitse autoriteiten. Hoewel de Visumcode geen grondslag biedt hiervoor, zoals verweerder stelt, vloeit dit wel voort uit het Unierecht. Eiseres verwijst naar punten 13 en 18 van de preambule en artikel 41 van het EU Handvest, de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) van 31 januari 2006 (Commissie v. Spanje, nr. C-503/03) en de noot bij de uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats Utrecht van 29 januari 2018 (JV 2018/65). Voorts wijst eiseres erop dat Duitsland haar niet heeft gesignaleerd in SIS en derhalve het niet nodig achtte een verbod voor de gehele EU in te stellen.

29. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij op basis van artikel 32, eerste lid, aanhef en onder a, sub vi, van de Visumcode de bevoegdheid en de plicht heeft om een visum te weigeren wanneer een Schengen lidstaat de vreemdeling ziet als een bedreiging voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten. Verweerder stelt dat uit de Visumcode niet de verplichting voortvloeit om bij de Duitse autoriteiten de redenen van het bezwaar tegen afgifte van het visum op te vragen en die redenen aan eiseres mee te delen. Een zodanige verplichting kan niet uit de preambules 13 en 18 van de Visumcode worden afgeleid. Immers, uit de preambule 13 komt naar voren dat de lidstaten verschillende samenwerkingsvormen in overweging kunnen nemen om de visumprocedure te vergemakkelijken. En de preambule 18 blijkt het belang van samenwerking voor een geharmoniseerde toepassing van het gemeenschappelijke visumbeleid. Ook heeft eiseres niet aannemelijk gemaakt, aldus verweerder, dat sprake is van schending van het recht op behoorlijk bestuur in de zin van artikel 41 van het EU Handvest. Verweerder verwijst naar het arrest Unitrading van het Hof

van 23 oktober 2014 (C-437/13; hierna: het arrest Unitrading). Voorts is niet gebleken dat eiseres in Nederland geen doeltreffende voorziening in rechte zou hebben. Zij heeft in Nederland recht op een eerlijke en openbare behandeling van haar zaak waardoor geen sprake is van schending van artikel 47 van het EU Handvest. Eiseres heeft bovendien niet aangetoond dat zij geen effectief rechtsmiddel in Duitsland kan instellen. Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel stelt verweerder zich op het standpunt dat de vergelijking en daarmee een beroep op de vergewisplicht niet op gaat, nu immers Duitsland in deze niet als een adviseur van Nederland kan worden aangemerkt.

30. In de rechtspraak van deze rechtbank is tot heden in meer of minder vergelijkbare situaties aangenomen dat er in de andere lidstaat een toereikende rechtsgang open stond tegen het bezwaar van die andere lidstaat. Daarbij was echter steeds sprake van een vermelding in een Europees signaleringssysteem als het VIS. In andere uitspraken heeft de rechtbank geoordeeld dat die rechtsgang niet bestaat of niet toereikend is.

31. In of bij het definitieve besluit heeft verweerder niet aangegeven of en zo ja hoe en bij welke autoriteit eiseres in Duitsland tegen het bezwaar tegen de visumverlening kan opkomen. Evenmin heeft verweerder aangegeven of en zo ja hoe en bij welke rechterlijke instantie eiseres in Duitsland in beroep kan gaan tegen het bezwaar van Duitsland.

32. De VIS-verordening schrijft in de artikelen 38 tot en met 40 voor dat ten aanzien van gegevens die in het VIS zijn opgenomen eenieder het recht op rechtzetting en verwijdering van onrechtmatige gegevens heeft. Daar is ook geregeld dat eenieder in elke lidstaat een rechtsvordering kan instellen of klacht kan indienen tot rechtzetting of verwijdering van gegevens. De beslissing tot weigering van het visum is in onderhavige zaak niet gebaseerd op een vermelding in het VIS, zodat die regeling in beginsel niet van toepassing is. Deze regeling onderschrijft echter wel dat onjuiste gegevens die in het visumbeoordelingstraject worden betrokken, in een rechtsgang rechtgezet moeten kunnen worden.

33. In wezen is het eerste discussiepunt of het bezwaar tegen de visumverlening van de andere lidstaat bij de definitieve beslissing op de visumaanvraag als een gegeven moet worden beschouwd dat in het beroep als bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Visumcode niet inhoudelijk aan de orde kan worden gesteld. Het type weigeringsgronden waar het hier om gaat – met name een bedreiging voor de openbare orde, voor de binnenlandse veiligheid of voor de volksgezondheid – kan, als die aan een weigering van bijvoorbeeld een vergunning voor langdurig verblijf ten grondslag worden gelegd, normaliter in het Nederlands bestuursprocesrecht door de rechter in beroep inhoudelijk worden getoetst. Een uitzondering daarop kan zich voordoen als het bestaan van de weigeringsgrond in een afzonderlijk besluit van bijvoorbeeld een andere autoriteit is neergelegd. In dat geval dient wel een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang tegen de vaststelling van de weigeringsgrond door dat andere bestuursorgaan open te staan of te hebben opengestaan. Alleen dan kan de toetsing van de weigeringsgrond aan de beoordeling in het beroep tegen het definitieve besluit worden onttrokken, omdat elders rechtsbescherming wordt geboden. Deze rechtbank is voornamelijk van oordeel dat eerst sprake is van een doeltreffende voorziening in rechte tegen de definitieve beslissing op de visumaanvraag als de weigeringsgrond ook inhoudelijk in rechte aan de orde kan worden gesteld. Daarvan is naar het oordeel van de rechtbank in onderhavige situatie geen sprake, als verweerder wordt gevolgd in zijn standpunt dat de weigeringsgrond aan toetsing in beroep is onttrokken.

34. In de onderhavige zaak is niet duidelijk of de Duitse autoriteiten een tegen eiseres gericht besluit hebben genomen dat betrekking heeft op aspecten van openbare orde, de

binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid dan wel de internationale betrekkingen. Ook is niet duidelijk, als zo'n besluit zou zijn genomen, of daartegen met voldoende waarborgen omklede rechtsmiddelen openstaan of hebben opgestaan, waar eiseres daadwerkelijk gebruik van kan maken of had kunnen maken. Verweerder heeft daarover bij de definitieve beslissing geen informatie verstrekt. De rechtbank acht het vooralsnog vanuit het in artikel 41 van het EU Handvest neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur en het in artikel 47 van het EU Handvest neergelegde beginsel van doeltreffende rechtsbescherming niet juist de onzekerheid of onduidelijkheid over het bestaan van een dergelijk besluit en het al dan niet bestaan van een afzonderlijke beroepsmogelijkheid tegen dat besluit in onderhavige procedure ten nadele van eiseres te laten strekken of voor haar risico te laten komen. De rechtbank realiseert zich daarbij dat in beginsel niet uitgesloten dat iemand in de positie van eiseres meer weet of kan weten over enige door de andere lidstaat eerder ten aanzien van hem genomen beslissing in verband met aspecten van openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of internationale betrekkingen. Dat neemt niet weg dat van verweerder, al dan niet in samenwerking met Duitsland, mag worden verwacht dat hij de rechtbank in dit geding daarover toereikend informeert teneinde de rechtbank in staat te stellen het beroep in volle omvang te kunnen beoordelen, zodat sprake is van een doeltreffende voorziening in rechte.

35. Indien eiseres aangewezen zou zijn op een rechtsmiddel in Duitsland tegen het bezwaar van Duitsland, komt de vraag op of dan in onderhavig beroep tegen de definitieve beslissing op de visumaanvraag moet worden gewacht op de uitkomst van dat beroep als dat nog openstaat, omdat de definitieve beslissing daarvan afhankelijk is. Als in dat beroep zou blijken dat Duitsland het bezwaar ten onrechte heeft gemaakt, kan het bezwaar de weigering in de definitieve beslissing over het visum immers niet dragen. Er is naar het oordeel van deze rechtbank eerst sprake van een effectief rechtsmiddel tegen het definitieve besluit als eiseres die aanvraag in beroep, elders dan wel hier, aan de orde kan stellen of heeft kunnen stellen.

36. Het is echter wel de vraag of de verwijzing naar een procedure elders, in een ander land, zich verdraagt met het éénloketprincipe zoals neergelegd in onder meer overweging 7 bij de Visumcode en met het uitgangspunt dat beslissingen over visumaanvragen zo snel mogelijk moeten worden genomen. Het verwijzen naar een rechtsgang elders voor de beantwoording van een aanvraag, kan de onderhavige beroepszaak ingewikkelder en langduriger maken en daarmee minder effectief. Dat zou er juist voor pleiten het bezwaar van Duitsland inhoudelijk in onderhavige procedure te toetsen. Daartoe moeten verweerder en de Duitse autoriteit, die het bezwaar heeft gemaakt, dan wel de nodige informatie over de weigeringsgrond aan de rechtbank verstrekken.

37. Als er vanuit wordt gegaan dat het bezwaar inhoudelijk in de procedure tegen de definitieve beslissing aan de orde moet kunnen worden gesteld, zoals eiseres bepleit, dan biedt het Nederlandse bestuursrechtelijk procesrecht de mogelijkheid om ook de andere lidstaat als partij in de procedure te betrekken en de nodige informatie over en onderbouwing van de weigeringsgrond te verstrekken. De rechtbank verwijst naar de onder 19 tot en met 25 weergegeven bepalingen van Nederlands recht. De betreffende Duitse autoriteit moet dan aangemerkt worden als (mede)bestuursorgaan in de zin van artikel 1:2 van de Awb en daarmee als belanghebbende partij in de zin van de andere bepalingen.

38. Verweerder heeft nog verwezen naar het arrest Unitrading van het Hof. In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat artikel 47 van het EU Handvest zich er niet tegen verzet, samengevat, dat bewijs is gebaseerd op onderzoek van een derde die geen openheid van

zaken wil geven, waardoor de weerlegging van de conclusies van het onderzoek door die derde wordt bemoeilijkt of onmogelijk wordt gemaakt, mits het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel worden geëerbiedigd. Het Hof ging er daarbij van uit dat partijen hun andersluidende stellingen door andere elementen aan te dragen, konden onderbouwen en daarmee geldig de onderzoeksresultaten van die derde als bewijsmiddel konden weerleggen. Het Hof liet daarmee de mogelijkheid van tegenbewijs tegen dat bewijsmiddel open. Deze rechtbank betwijfelt of het bezwaar van een andere lidstaat tegen visumverlening ook als een dergelijk bewijsmiddel kan worden opgevat. Bovendien is in onderhavige zaak niet duidelijk wat het bezwaar van Duitsland inhoudt en op welke feiten dat is gebaseerd, zodat zelfs als het bezwaar van Duitsland als bewijsmiddel zou kunnen worden beschouwd, eiseres geen reële kans heeft daartegen zinvolle elementen in te brengen. Deze rechtbank is van oordeel dat dit arrest geen antwoord geeft in de thans voorliggende kwestie.

39. Het voorgaande vormt de aanleiding voor het stellen van de volgende vragen.

Beslissing

De rechtbank verzoekt het Hof bij wege van prejudiciële beslissing de volgende vragen te beantwoorden:

1. Is in geval van een beroep als bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Visumcode tegen een definitieve beslissing tot weigering van een visum op de grond genoemd in artikel 32, eerste lid, aanhef en onder a, sub vi, van de Visumcode, sprake van een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het EU Handvest onder de volgende omstandigheden:
 - in de motivering van de beslissing heeft de lidstaat volstaan met: “u wordt door één of meer lidstaten beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid, als omschreven in artikel 2, negentiende, althans eenentwintigste, lid, van de Schengengrenscore of de internationale betrekkingen van één of meer van de lidstaten”;
 - bij de beslissing of in het beroep vermeldt de lidstaat niet welke specifieke grond of gronden van die vier gronden uit artikel 32, eerste lid, aanhef en onder a), sub vi), van de Visumcode wordt tegengeworpen;
 - in het beroep verstrekt de lidstaat geen nadere inhoudelijke informatie of onderbouwing van de grond of gronden die ten grondslag liggen aan het bezwaar van de andere lidstaat (of lidstaten)?
2. Is onder de in vraag 1 geschetste omstandigheden sprake van behoorlijk bestuur in de zin van artikel 41 van het EU Handvest, met name vanwege de plicht van de betrokken diensten hun beslissingen met redenen te omkleden?
- 3.a. Moeten de vragen 1 en 2 anders worden beantwoord als de lidstaat in het definitieve besluit over het visum verwijst naar een daadwerkelijk bestaande en daarbij voldoende duidelijk gespecificeerde beroepsmogelijkheid in de andere lidstaat tegen de met name genoemde verantwoordelijke autoriteit in die andere lidstaat (of lidstaten) die het in artikel 32, eerste lid, aanhef en onder a), sub vi) van de Visumcode bedoelde bezwaar heeft (of hebben) gemaakt, waarin die weigeringsgrond aan de orde kan worden gesteld?
- 3.b. Is voor een bevestigende beantwoording van vraag 1 in verband met vraag 3.a vereist dat de beslissing in het beroep in en tegen de lidstaat die de definitieve beslissing heeft genomen, wordt opgeschort totdat de aanvrager de gelegenheid heeft gehad van de

beroepsmogelijkheid in de andere lidstaat (of lidstaten) gebruik te maken en, indien de aanvrager daar gebruik van maakt, de (definitieve) beslissing op dat beroep is verkregen?

4. Maakt het voor de beantwoording van de vragen uit of (de autoriteit in) de lidstaat (of de lidstaten) die het bezwaar tegen de afgifte van het visum heeft (of hebben) gemaakt de gelegenheid kan worden geboden in het beroep tegen de definitieve beslissing over het visum als tweede wederpartij op te treden en uit dien hoofde in de gelegenheid gesteld kan (of kunnen) worden een onderbouwing van de grond of gronden in te brengen, die ten grondslag liggen aan zijn bezwaar?

De rechtbank schorst de behandeling van het beroep.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.M. Kos, rechter, in aanwezigheid van mr. drs. R. Mattemaker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 5 maart 2019.

griffier

rechter

afschrift verzonden aan partijen op:

Coll:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan geen rechtsmiddel worden ingesteld.