

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Justitie,  
appellant,

tegen de uitspraak in zaak nr. 07/33613 van de rechtbank 's-Gravenhage,  
nevenzittingsplaats Haarlem, van 11 oktober 2007 in het geding tussen:

en

de staatssecretaris van Justitie.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2007 heeft de ambtenaar belast met de grensbewaking, (hierna: de vreemdeling) de toegang tot het Schengengebied geweigerd.

Bij besluit van 31 juli 2007 heeft de minister van Justitie (hierna: de minister) het daartegen door de vreemdeling ingestelde administratief beroep ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 11 oktober 2007, verzonden op 16 oktober 2007, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem (hierna: de rechtbank), het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en zelf in de zaak voorzien het ingestelde administratief beroep gegrond verklaard en de toegangswegering opgeheven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 8 november 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De vreemdeling heeft een nader stuk ingediend. Dit is aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2008, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. T. Hartsuiker, ambtenaar in dienst van het Ministerie van Justitie, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.H.K. van Middelkoop, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 562/2006 (hierna: de Schengengrenscore) gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden:  
(...)

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.

Ingevolge artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Schengengrenscore wordt in afwijking van lid 1 onderdanen van derde landen die niet aan alle in lid 1 bedoelde voorwaarden voor binnenkomst voldoen maar houder zijn van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel, indien dit vereist is, van deze beide documenten, toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten verleend, zodat zij het grondgebied van de lidstaat kunnen bereiken

die hun de verblijfstitel of het terugkeervisum heeft verstrekt, tenzij zij op de nationale signaleringslijst staan van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, met vermelding van de te nemen maatregelen die de binnenkomst of doorreis verhinderen.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Schengengrenscodex wordt, voor zover thans van belang, indien een onderdaan van een derde land niet aan alle in artikel 5, eerste lid, vermelde toegangsvoorwaarden voldoet, en niet tot de in artikel 5, vierde lid, genoemde categorieën personen behoort, hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd.

Ingevolge artikel 13, tweede lid, van de Schengengrenscodex kan de toegang alleen worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd. De beslissing wordt genomen door een naar nationaal recht bevoegde instantie. Zij is onmiddellijk van toepassing.

De met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd, wordt meegedeeld door middel van het standaardformulier in bijlage V, deel B, dat wordt ingevuld door de naar nationaal recht voor de weigering van toegang bevoegde autoriteit. Het ingevulde standaardformulier wordt verstrekt aan de betrokken onderdaan van een derde land, die met behulp van dit formulier de ontvangst van de beslissing tot weigering van toegang bevestigt.

Ingevolge artikel 13, derde lid, van de Schengengrenscodex hebben personen die de toegang wordt geweigerd het recht daartegen beroep in te stellen. Het beroep wordt ingesteld overeenkomstig de nationale wetgeving. De onderdaan van een derde land ontvangt tevens schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over wettelijke vertegenwoordigers die namens de betrokkene in overeenstemming met de nationale wetgeving kunnen optreden.

Het instellen van beroep schort de beslissing tot weigering van toegang niet op.

Indien de beroepsprocedure tot de conclusie leidt dat de beslissing tot weigering van toegang ongegrond was, heeft de betrokken onderdaan van een derde land, onverminderd een eventuele naar nationaal recht toegekende schadeloosstelling, recht op herstel van de geannuleerde inreisstempel, en op schrapping van andere annuleringen of toevoegingen, door de lidstaat die de toegang heeft geweigerd.

2.2. Zoals de minister heeft erkend is in het besluit van 30 maart 2007 abusievelijk niet de reden van toegangsweigering vermeld. In het besluit van 31 juli 2007 heeft de minister dat verzuim hersteld door te overwegen dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, omdat hij zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de Opiumwet. Voorts heeft de minister daarin overwogen dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij op doorreis was naar Spanje, aangezien hij dat niet met stukken heeft onderbouwd. Uit zijn vliegticket bleek dat zijn reis in Amsterdam zou eindigen, aldus de minister.

2.3. De rechtbank heeft overwogen dat de in artikel 13, tweede lid, van de Schengengrenscodex gestelde eis van schriftelijkheid een vormvoorschrift is over de wijze waarop de toegang moet worden geweigerd, dat in die

bepaling een dermate essentiële rechtswaarborg besloten ligt dat voor het in stand laten van het besluit van 30 maart 2007 en een beoordeling van de vraag of de vreemdeling door de schending van dat vormvoorschrift is benadeeld geen plaats is, dat gelet op de bewoordingen van artikel 13, tweede lid, van de Schengengrenscore reeds bij de toegangswegering een met redenen omklede beslissing dient te worden medegedeeld en deze bepaling geen ruimte laat om eventuele gebreken in dit vormvoorschrift te herstellen in de administratieve beroepsfase.

2.4. De minister betoogt dat de rechtbank door aldus te overwegen heeft miskend dat artikel 13, derde lid, van de Schengengrenscore de desbetreffende vreemdeling het recht geeft overeenkomstig de nationale wetgeving van de weigerende staat tegen een toegangswegering beroep in te stellen, dat in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) daartoe de mogelijkheid van administratief beroep is opgenomen en dat in die procedure een volledige heroverweging van het primaire besluit plaatsvindt, waarin eventuele aan dit besluit klevende gebreken kunnen worden hersteld.

2.4.1. Vast staat dat de vreemdeling bij het besluit van 30 maart 2007 niet het formulier met de reden van toegangswegering, als bedoeld in deel B van bijlage V behorende bij de Schengengrenscore, is uitgereikt.

Het betoog van de vreemdeling ter zitting van de Afdeling dat door het niet uitreiken van dat formulier geen sprake is van een besluit tot toegangswegering en dat de rechtbank derhalve heeft miskend dat de minister het ingestelde administratieve beroep niet-ontvankelijk had moeten verklaren omdat het is gericht tegen een niet bestaand besluit, faalt. Uit het proces-verbaal van bevindingen opgesteld door een ambtenaar van de Koninklijke marechaussee belast met de grensbewaking van 30 maart 2007 blijkt dat de vreemdeling de toegang is geweigerd omdat hij niet voldeed aan de toegangsvoorwaarden als bedoeld in artikel 5 van de Schengengrenscore. Verder is niet in geschil dat de vreemdeling wel een voorblad behorende bij het formulier als bedoeld in deel B van bijlage V van de Schengengrenscore is uitgereikt. Dat daarbij is verzuimd door middel van uitreiking van het daartoe bestemde standaardformulier de precieze gronden voor de toegangswegering mede te delen, laat onverlet dat gezien de inhoud van dit proces-verbaal sprake is van een, zij het gebrekkig, besluit tot toegangswegering.

Anders dan de rechtbank, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het aan het besluit klevende gebrek niet in administratief beroep zou kunnen worden hersteld. Uit het bepaalde in artikel 13, tweede en derde lid, van de Schengengrenscore, in onderlinge samenhang bezien, volgt dat voor degene die de toegang wordt geweigerd de weigeringsgrond kenbaar moet zijn en dat hij daartegen in rechte moet kunnen opkomen. Het derde lid houdt in dat het beroep overeenkomstig de nationale wetgeving moet worden ingesteld. Gelet op het bepaalde in artikel 77, eerste lid van de Vw 2000 is dit een procedure van administratief beroep. De minister betoogt terecht dat in die procedure het aan het besluit van 30 maart 2007 klevende gebrek kon worden hersteld. Artikel 13, tweede lid, van de Schengengrenscore biedt, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen grond voor het oordeel dat het niet uitreiken van het in artikel 13, tweede lid,

genoemde formulier met weigeringsgronden een gebrek is dat niet meer kon worden hersteld en dat derhalve in dat geval van een rechtmatige toegangswijering geen sprake meer kon zijn. Mede gelet op hetgeen in artikel 13, derde lid, van de Schengengrenscodex is bepaald omtrent de mogelijkheid van beroep die de desbetreffende persoon moet worden geboden alsmede op de ingrijpende gevolgen die alsdan aan een gebrek als vorenbedoeld zijn verbonden, zou voor de opvatting van de rechtbank slechts plaats zijn indien zulks uitdrukkelijk in de Schengengrenscodex zou zijn bepaald dan wel uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze verordening ondubbelzinnig zou zijn af te leiden dat artikel 13, tweede lid, van de Schengengrenscodex moet worden verstaan in de door de rechtbank voorgestane zin. Van het een noch het ander is hier sprake.

Het betoogt slaagt.

2.5. De minister betoogt voorts dat de rechtbank door te overwegen dat het bepaalde in artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Schengengrenscodex niet vereist dat een houder van een verblijfstitel van een andere lidstaat uit het Schengengebied aannemelijk maakt dat hij zal doorreizen naar het grondgebied van de lidstaat waarvoor hij een verblijfstitel heeft, noch dat die doorreis onmiddellijk zal plaatsvinden heeft miskend dat de in dit artikelonderdeel opgenomen passage "met het oog op doorreis" zelfstandige betekenis heeft en die zinsnede in de door de rechtbank gegeven uitleg betekenisloos wordt. De vreemdeling die een gevaar vormt voor de openbare orde, maar die houder is van een door een andere lidstaat afgegeven verblijfstitel, dient aannemelijk te maken dat de doorreis daadwerkelijk plaats zal vinden en dat het land waarvan hij de buitengrenzen wil overschrijden niet beschouwd kan worden als eindbestemming, aldus de minister.

2.5.1. De vreemdeling voldoet niet aan de in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscodex opgenomen toegangsvoorwaarde, zodat gelet op het bepaalde in artikel 13, eerste lid, van de Schengengrenscodex hem de toegang tot het Schengengebied moet worden geweigerd. Niet in geschil is dat de vreemdeling in bezit is van een door de Spaanse autoriteiten afgegeven verblijfstitel. Voor onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een verblijfstitel van een van de lidstaten kent artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, een voorziening in die zin dat toegang met het oog op doorreis dient te worden verleend zodat het grondgebied van de lidstaat die de verblijfstitel heeft verstrekt, kan worden bereikt.

Nu het hier een uitzondering betreft op het verbod als bedoeld in artikel 13, eerste lid, en deze uitzondering slechts betrekking heeft op een bepaald doel, volgt uit het bepaalde in artikel 5, vierde lid, van de Schengengrenscodex dat de vreemdeling op het tijdstip dat wordt vastgesteld dat hij niet aan de toegangsvoorwaarden als bedoeld in artikel 5, eerste lid, voldoet, aannemelijk dient te maken dat hij doorreist naar de lidstaat waarvan hij een verblijfstitel heeft. Slechts onder die beperking wordt toegang verleend. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat de vreemdeling niet aannemelijk hoeft te maken dat hij zal doorreizen noch dat die doorreis onmiddellijk zal plaatsvinden.

Nu de vreemdeling niet in het bezit was van een vliegticket naar

Spanje en evenmin aannemelijk heeft gemaakt dat en wanneer de doorreis op een andere wijze zal plaatsvinden, heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat de vreemdeling niet aan de voorwaarde bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Schengengrenscodice heeft voldaan en is hem de toegang gelet op het bepaalde in artikel 13, eerste lid, van de Schengengrenscodice terecht geweigerd.

Het betoog slaagt eveneens.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 31 juli 2007, gelet op het hiervoor overwogene, alsnog ongegrond verklaren.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem, van 11 oktober 2007 in zaak nr. 07/33613;
- III. verklaart het door de vreemdeling bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. R. van der Spoel, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A.M.J. Graat, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink  
Voorzitter

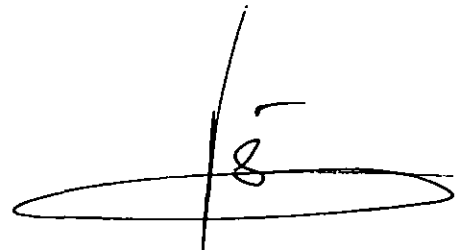
w.g. Graat  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2008

307.

Verzonden: 16 oktober 2008

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,  
voor deze,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line underneath.

mr. H.H.C. Visser,  
directeur Bestuursrechtspraak

# uitspraak

---

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Sector bestuursrecht

Nevenzittingsplaats Haarlem

zaaknummer: AWB 07 / 33613

**uitspraak van de enkelvoudige kamer voor vreemdelingenzaken van 11 oktober 2007**

in de zaak van:

van Nigeriaanse nationaliteit, verblijvende in

eiser,  
raadsman: mr. M.H.K. Middelkoop, advocaat te Haarlem,

tegen:

de staatssecretaris van Justitie,  
verweerder,  
gemachtigde: mr. T. Hartsuiker, werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst te 's-Gravenhage.

**1. Procesverloop**

- 1.1 De ambtenaar belast met de grensbewaking heeft op 30 maart 2007 aan eiser op grond van artikel 13, juncto artikel 5 van Verordening (EG) nr. 562/2006 (hierna te noemen: Schengengrenscod) de toegang tot Nederland geweigerd. Hiertegen is namens eiser op 26 april 2007 administratief beroep ingesteld bij verweerder. Bij besluit van 31 juli 2007 heeft verweerder het administratief beroep ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft eiser op 27 augustus 2007 beroep ingesteld.
- 1.2 De openbare behandeling van het geschil heeft plaatsgevonden op 27 september 2007. Eiser is in persoon verschenen, bijgestaan door zijn raadvrouw. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde.

**2. Overwegingen**

- 2.1 In beroep toetst de rechtbank het bestreden besluit aan de hand van de voorgedragen beroepsgronden op rechtmatigheid en ambtshalve aan de voorschriften van openbare orde.
- 2.2 Ingevolge artikel 13, eerste lid, Schengengrenscod wordt de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd aan de onderdaan van een derde land, indien hij niet aan alle in artikel 5, eerste lid, vermelde toegangsvoorwaarden voldoet en niet tot de in artikel 5, vierde lid, genoemde categorieën personen behoort. Dit laat de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale

---

bescherming of inzake afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet.

- 2.3 Ingevolge het tweede lid van artikel 13 Schengengrenscore kan de toegang alleen worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd. De beslissing wordt genomen door een naar nationaal recht bevoegde instantie. Zij is onmiddellijk van toepassing. De met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd, wordt meegedeeld door middel van het standaardformulier in bijlage V, deel B, dat wordt ingevuld door de naar nationaal recht voor de weigering van toegang bevoegde autoriteit. Het ingevulde standaardformulier wordt verstrekt aan de betrokken onderdaan van een derde land, die met behulp van dit formulier de ontvangst van de beslissing tot weigering van toegang bevestigt.
- 2.4 In het derde lid van artikel 13 Schengengrenscore is neergelegd dat personen die de toegang wordt geweigerd, het recht hebben daartegen beroep in te stellen. Het beroep wordt ingesteld overeenkomstig de nationale wetgeving. De onderdaan van een derde land ontvangt tevens schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over wettelijke vertegenwoordigers die namens de betrokkene in overeenstemming met de nationale wetgeving kunnen optreden.
- 2.5 In artikel 5, eerste lid, Schengengrenscore zijn voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden, voor zover hier van belang, neergelegd, die gelden voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden:
- a. in het bezit zijn van één of meer geldige reisdocumenten of documenten die recht geven op grensoverschijding;
  - b. indien vereist op grond van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfsvergunning;
  - c. het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd, dan in staat zijn deze middelen te verwerven;
  - d. niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd zijn;
  - e. niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.
- 2.6 Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder a, van artikel 5 wordt, in afwijking van het eerste lid, onderdanen van derde landen die niet aan alle in het eerste lid bedoelde voorwaarden voor binnenkomst voldoen maar houder zijn van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel, indien dit vereist is, van deze beide documenten, toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten verleend, zodat zij het grondgebied van de lidstaat kunnen bereiken

---

die hun de verblijfstitel of het terugkeervisum heeft verstrekt, tenzij zij op de nationale signaleringslijst staan van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, met vermelding van de te nemen maatregelen die de binnenkomst of doorreis verhinderen.

- 2.7 De rechtbank gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten. Eiser is op 30 maart 2007 op de luchthaven Schiphol aangehouden op verdenking van overtreding van de Opiumwet. Op dezelfde dag is hem de toegang tot het Schengengebied geweigerd op grond van de Schengengrenscore. Eiser is aansluitend in strafrechtelijke bewaring gesteld. Eiser is in het bezit van een op 26 oktober 2006 door Spanje afgegeven verblijfsvergunning.
- 2.8 Verweerder heeft zich in het bestreden besluit, voor zover hier van belang en samengevat, op het volgende standpunt gesteld. Eiser behoort niet tot de categorie vreemdelingen genoemd in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e, van de Schengengrenscore, nu geconstateerd is dat hij de Opiumwet heeft overtreden en derhalve een bedreiging vormt voor de openbare orde. Eiser is niet in strijd met artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Schengengrenscore de toegang ontzegd, nu hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij op doorreis was. Hierbij wordt opgemerkt dat hij zijn stelling niet heeft onderbouwd met daarop betrekking hebbende stukken. Bovendien blijkt uit het ticket van eiser dat hij dit op Schiphol heeft aangeschaft en dat hij zijn reis in Amsterdam zou beëindigen. Van een doorreis naar Spanje is dan ook niet gebleken.
- 2.9 Eiser heeft hiertegen in beroep het volgende aangevoerd. De toegang kon niet aan eiser worden geweigerd, gelet op artikel 5, vierde lid, Schengengrenscore. Eiser was in het bezit van een door Spanje afgegeven verblijfsvergunning en was op doorreis naar huis. In het onderhavige geval is verder niet aan de formele vereisten voor toegangswegering van artikel 13, tweede lid van de Schengengrenscore voldaan. Dit houdt in dat er geen sprake is van toegangswegering. Ten onrechte doet verweerder dit gebrek af als een ambtelijke misslag. Nu aan eiser slechts een in het Nederlands opgestelde folder met betrekking tot de rechtsmiddelen is uitgereikt en hij derhalve niet direct bij de toegangswegering op de hoogte is geweest van deze essentiële rechtswaarbörg en niet direct bijstand kon verkrijgen van een raadsman, is in strijd met het derde lid van artikel 13, Schengengrenscore gehandeld.

De rechtbank oordeelt als volgt.

- 2.10 In het onderhavige geval heeft verweerder eiser de toegang tot Nederland niet kunnen ontzeggen, nu artikel 5, eerste en vierde lid, Schengengrenscore daarvoor geen grondslag biedt. Immers, eiser was bij inreis in het bezit van een door een andere lidstaat, te weten Spanje, afgegeven verblijfstitel, als bedoeld in het vierde lid. Gezien het bepaalde in het vierde lid dient dan toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten te worden verleend. Het is daarbij niet vereist dat de houder van de verblijfstitel aannemelijk maakt dat hij zal doorreizen naar het grondgebied van de lidstaat waarvoor hij een verblijfstitel heeft, noch dat die doorreis onmiddellijk zal plaatsvinden. Verweerder heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat eiser aannemelijk diende te maken dat hij daadwerkelijk op doorreis was.

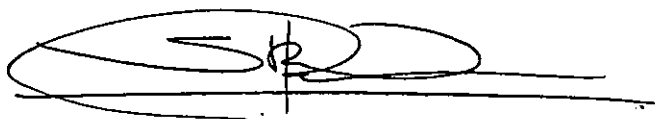
- 2.11 Voorts overweegt de rechtbank dat in het onderhavige geval niet is voldaan aan de formele vereisten die door artikel 13 van de Schengengrenscore worden gesteld aan de toegangswijering. Geconstateerd moet worden dat aan eiser geen met redenen omklede schriftelijk beslissing is uitgereikt, daar aan hem slechts het voorblad van de beslissing is uitgereikt en niet het blad waarop is aangegeven wat de reden is van de toegangswijering en waarop de vreemdeling moet tekenen voor ontvangst. Verweerder erkent dit gebrek in het besluit op het administratief beroepschrift. Ten onrechte meent verweerder dat geconcludeerd moet worden dat eiser hierdoor niet in zijn belangen is geschaad. De eis van schriftelijkheid is naar het oordeel van de rechtbank een vormvoorschrift over de wijze waarop de toegang moet worden geweigerd. In het bepaalde van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscore ligt een dermate essentiële rechtswaarborg besloten dat voor het in stand laten van het besluit en een beoordeling van de vraag of eiser door de schending van het vormvoorschrift is benadeeld, geen plaats is. Gelet op de bewoording van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscore dient reeds bij de toegangswijering een met redenen omklede beslissing te worden meegedeeld. Deze bepaling laat geen ruimte om eventuele gebreken in dit vormvoorschrift te herstellen in de administratieve beroepsfase.
- 2.12 De rechtbank is derhalve van oordeel dat er voor de toegangswijering geen grondslag ligt in de Schengengrenscore, zodat verweerder eiser ten onrechte de toegang tot Nederland heeft geweigerd. Tevens voldoet de toegangswijering niet aan het gestelde in artikel 13, tweede lid, Schengengrenscore.
- 2.13 De vraag of eiser in het bezit is gesteld van schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over wettelijke vertegenwoordigers behoeft, gelet op het voorgaande, geen beantwoording.
- 2.14 De rechtbank ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, Awb zelf in de zaak te voorzien. Daartoe bestaat aanleiding indien duidelijk is dat na vernietiging rechtens nog maar één beslissing mogelijk is. In de onderhavige zaak is sprake van een dergelijke situatie. Verweerder kan geen ander besluit nemen dan het administratief beroep alsnog gegrond te verklaren, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen. De rechtbank bepaalt dan ook dat het administratief beroep gegrond dient te worden verklaard en dat aan eiser toegang wordt verleend.
- 2.15 De rechtbank zal met toepassing van artikel 8:75, eerste en derde lid, Awb verweerder veroordelen in de kosten die eiser heeft gemaakt en de Staat der Nederlanden als rechtspersoon aanwijzen die de kosten moet vergoeden. De kosten zijn op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht € 644,- (1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, wegingsfactor 1).

**3. Beslissing**


De rechtbank:

- 3.1 verklaart het beroep gegrond;
- 3.2 vernietigt het bestreden besluit en voorziet zelf in de zaak;
- 3.3 verklaart het administratieve beroepschrift gegrond;
- 3.4 heft de toegangsweigering op;
- 3.5 veroordeelt verweerder in de proceskosten en draagt de Staat der Nederlanden op € 644,- te betalen aan eiser.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.D. de Jong, rechter, en op 11 oktober 2007 in het openbaar uitgesproken, in tegenwoordigheid van drs. S.R.N. Parlevliet, griffier.

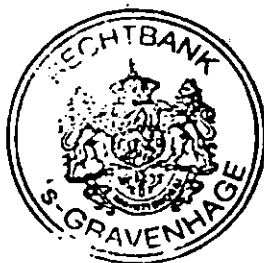


Afschrift verzonden op: 16-10-2007

Coll: 

**Rechtsmiddel**

Partijen kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Hoger beroep vreemdelingenzaken, Postbus 16113, 2500 BC 's-Gravenhage. Het hoger beroep moet ingesteld worden door het indienen van een beroepschrift, dat een of meer grieven bevat, binnen een week na verzending van deze uitspraak door de griffier. Bij het beroepschrift moet worden gevoegd een afschrift van deze uitspraak.



Voor eensluidend afschrift.  
De griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage

I



Ministerie van Justitie

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Postadres: Postbus 30120, 2500 GC Den Haag

Fax 070 779 5508

Aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Vreemdelingenzaken  
Postbus 20019  
2500 EA 's-GRAVENHAGE

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
08 NOV 2007	
SAK.NR.	✓ 2
BEHANDELD: DO:	PAR:

Onderdeel  
 Contactpersoon  
 Doorloosnummer(s)  
 Datum  
 Ons kenmerk  
 Uw kenmerk  
 Bijlage(n)  
 Onderwerp

Proces Procesvertegenwoordiging, Vestiging Den Haag  
 Mr T. Hartsuiker  
 070 779 7031  
 8 november 2007  
 0704.29.0001  
 2  
 Hoger beroep Minister van Justitie

41850-A

Hierbij ontvangt u het hoger beroepschrift tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zitting houdende te Haarlem van 11 oktober 2007, verzonden op 16 oktober 2007, met kenmerk Awb 07/33613.

De machtiging tot het instellen van het hoger beroep is bijgevoegd.

Voor zover griffiegelden verschuldigd zijn machtig ik u deze van de bij u lopende rekening-courant van de Immigratie- en Naturalisatiedienst af te schrijven.

Hoogachtend

Mr E. Bervoets, senior procesvertegenwoordiger



Justitie



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Vreemdelingenzaken  
Postbus 20019  
2500 EA's-GRAVENHAGE

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
08 NOV 2007	
ZAAKNR.	
AAN:	
BEHANDELD: DD:	PAR:

# Hoger beroepschrift

## vreemdelingenzaken

**Van:**  
de Minister van Justitie  
te 's-Gravenhage,  
appellant,  
gemachtigde: mr E. Bervoets,  
ambtenaar ten departemente

**Tegen:**  
de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage,  
zittinghoudende te Haarlem  
van 11 oktober 2007  
met kenmerk Awb 07/33613

**Inzake:**  
met kenmerk 0704.29.0001,  
aan te duiden als verweerder,  
gemachtigde: mr M.H.K. van Middelkoop,  
advocaat te Haarlem

Proces  
Procesvertegenwoordiging

Bordewijklaan 62  
2591 XR Den Haag

Postbus 30120  
2500 GC Den Haag

mr T. Hartsuiker  
070 7797031

## 1 Inleiding

De Minister komt in hoger beroep van de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zitting houdende te Haarlem van 11 oktober 2007, verzonden op 16 oktober 2007, met kenmerk 07/33613 (*productie 1*), in welke zaak de rechtbank het beroep tegen de beschikking van 31 juli 2007 2006 gegrond heeft verklaard, deze beschikking heeft vernietigd, zelf in de zaak heeft voorzien door het administratief beroepschrift gegrond te verklaren en de toegangswegering op te heffen, en de Minister in de proceskosten heeft veroordeeld.

## 2 Achtergronden

2.1 Op 30 maart 2007 is verweerder door de ambtenaar belast met de grensbewaking de toegang tot Nederland geweigerd. Het hiertegen door verweerder bij de Minister ingestelde administratief beroep is bij besluit van 31 juli 2007 ongegrond verklaard. Hiertegen heeft verweerder op 27 augustus 2007 beroep ingesteld.

2.2 Het beroep heeft geleid tot de thans bestreden uitspraak.

## 3 Onrvankelijkheid

Alvorens de grieven te formuleren en toe te lichten wil de Minister opmerken dat de onder de bestreden uitspraak opgenomen rechtsmiddelenclausule niet juist is. De rechtsmiddelenclausule noemt als termijn voor het instellen van hoger beroep één week. Op grond van artikel 69, eerste lid, Vw, bedraagt de termijn voor het instellen van hoger beroep echter vier weken. De Minister stelt zich op het standpunt dat de termijn voor het instellen van hoger beroep niet door de rechtbank wordt bepaald, maar rechtstreeks volgt uit de wet. Derhalve bedraagt de termijn voor het instellen van hoger beroep in onderhavige zaak vier weken en is onderhavig hoger beroep ontvankelijk.

## 4 Grieven

### Grief 1

4.1 De rechtbank overweegt in rechtsoverweging 2.10 van de bestreden uitspraak:

*"In onderhavig geval heeft verweerder eiser de toegang tot Nederland niet kunnen ontzeggen, nu artikel 5, eerste en vierde lid, Schengengrenscode daarvoor geen grondslag biedt. Immers, eiser was bij inreis in het bezit van een door een andere lidstaat, te weten Spanje, afgegeven verblijfstitel, als bedoeld in het vierde lid. Gezien het bepaalde in het vierde lid dient dan toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten te worden verleend. Het is daarbij niet vereist dat de houder van de verblijfstitel aannemelijk maakt dat hij zal doorreizen naar het grondgebied van de lidstaat waarvoor hij een verblijfstitel heeft, noch dat die doorreis onmiddellijk zal plaatsvinden. Verweerder heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat eiser aannemelijk diende te maken dat hij daadwerkelijk op doorreis was."*

*Grief 2*

- 4.2 De rechtbank overweegt in rechtsoverweging 2.11 van de bestreden uitspraak:

*“Voorts overweegt de rechtbank dat in het onderhavige geval niet is voldaan aan de formele vereisten die door artikel 14 van de Schengengrenscode worden gesteld aan de toegangsweigering. Geconstateerd moet worden dat aan eiser geen met redenen omklede schriftelijke beslissing is uitgereikt, daar aan hem slechts het voorblad van de beslissing is uitgereikt en niet het blad waarop is aangegeven wat de reden is van de toegangsweigering en waarop de vreemdeling moet tekenen voor ontvangst. (...) Ten onrechte meent verweerder dat geconcludeerd moet worden dat eiser hierdoor niet in zijn belangen is geschaad. De eis van schriftelijkheid is naar het oordeel van de rechtbank een vormvoorschrift over de wijze waarop de toegang moet worden geweigerd. In het bepaalde van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscode ligt een dermate essentiële rechtswaarborg besloten dat voor het in stand laten van het besluit en een beoordeling van de vraag of eiser door de schending van het vormvoorschrift is benadeeld, geen plaats is. Gelet op de bewoording van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscode dient reeds bij de toegangsweigering een met redenen omkleedde beslissing te worden meegegeeld. Deze bepaling laat geen ruimte om eventuele gebreken in dit vormvoorschrift te herstellen in de administratieve beroepsfase.”*

*Grief 3*

- 4.3 Op de hiervoor onder 3.1 en 3.2 genoemde en bestreden overwegingen van de rechtbank berusten de rechtsoverwegingen 2.12 en 2.14. Gegrondbevinding van de hiervoor geformuleerde grieven tast ook de geldigheid van deze rechtsoverwegingen aan.

5 Toelichting op de grieven

*Toelichting bij de grieven*

- 5.1 Verweerder is op 30 maart 2007 aangekomen op de luchthaven Schiphol, komende vanuit Tripoli, Libië. Aangezien betrokkenen bij aankomst op Schiphol is aangehouden op verdenking van overtreding van de Opiumwet (welke verdenking op 28 juni 2007 heeft geresulteerd in een, inmiddels onherroepelijk geworden, veroordeling tot 10 maanden gevangenisstraf), is hem op diezelfde dag ingevolge artikel 13 juncto artikel 5 Schengengrenscode, in de visie van de Minister, de toegang tot Nederland geweigerd, omdat hij kon worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten van de Europese Unie. Verweerder was (en is, voor zover de Minister bekend, nog steeds) in het bezit van een geldige verblijfsvergunning voor Spanje. Aan verweerder is op 30 maart 2007 de eerste pagina van het formulier zoals bedoeld in bijlage V deel B van de Schengengrenscode uitgereikt, maar abusievelijk is nagelaten aan hem ook de tweede pagina (waarin vermeld de reden van de toegangsweigering, de weigerende instantie, alsmede waarin opgenomen de ondertekening) uit te reiken. Verweerder heeft op 26 april 2007 bij de Minister administratief beroep ingesteld tegen de toegangsweigering. In administratief beroep heeft verweerder, onder andere en voor zover relevant voor dit hoger beroep, aangevoerd dat hem gelet op het bepaalde

in artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore de toegang niet geweigerd had kunnen worden; tevens heeft verweerder aangevoerd dat een schriftelijke, met redenen omklede beslissing ontbreekt. De Minister heeft het administratief beroep bij besluit van 31 juli 2007 ongegrond verklaard. In dit besluit heeft de Minister, onder andere en voor zover relevant voor dit hoger beroep, het standpunt ingenomen dat artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore, niet aan verweerdere toegangsheigering in de weg staat, aangezien niet is gebleken dat verweerder op doorreis naar Spanje was; tevens heeft de Minister het standpunt ingenomen dat de formele gebreken in de toegangsheigering van 30 maart 2007 geen reden zijn om verweerder alsnog toegang tot Nederland te verschaffen.

- 5.2 Verweerder heeft op 27 augustus 2007 beroep ingesteld tegen het besluit van 31 juli 2007. In beroep heeft verweerder, onder andere en voor zover relevant voor dit hoger beroep, aangevoerd dat artikel 5, vierde lid, Schengengrenscore aan zijn toegangsheigering in de weg staat; tevens heeft verweerder aangevoerd dat niet aan de formele vereisten van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscore is voldaan, zodat geen sprake is van een toegangsheigering. De Minister heeft zich in beroep op het standpunt gesteld dat niet is gebleken dat verweerder op doorreis was naar Spanje, zodat hem niet in strijd met artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore de toegang is geweigerd; tevens heeft de Minister zich in beroep op het standpunt gesteld dat in administratief beroep sprake is van een volledige heroverweging van het primaire besluit zodat de geconstateerde formele gebreken in administratief beroep konden worden, en zijn, hersteld, alsmede dat niet is gebleken dat verweerder in zijn belangen is geschaad.
- 5.3 Artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore luidt als volgt:
- "In afwijking van lid 1 (...) wordt onderdanen van derde landen die niet aan alle in lid 1 bedoelde voorwaarden voor binnenkomst voldoen maar houder zijn van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel, indien dit vereist is, van deze beide documenten, toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten verleend, zodat zij het grondgebied van de lidstaat kunnen bereiken die hun de verblijfstitel of het terugkeervisum heeft verstrekt, tenzij zij op de nationale signaleringslijst staan van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, met vermelding van de te nemen maatregelen die de binnenkomst of doorreis verhinderen".
- 5.4 In de bestreden uitspraak overweegt de rechtbank, verkort weergegeven dat verweerder bij inreis in het bezit was van een in artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore bedoelde verblijfstitel, zodat toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten dient te worden verleend. De rechtbank overweegt verder dat hierbij niet is vereist dat de houder van de verblijfstitel aannemelijk maakt dat hij zal doorreizen naar het grondgebied van de lidstaat waarvoor hij een verblijfstitel heeft, noch dat die doorreis onmiddellijk zal plaatsvinden, zodat de Minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat verweerder aannemelijk diende te maken dat hij daadwerkelijk op doorreis was.
- 5.5 Naar de mening van de Minister overweegt de rechtbank ten onrechte zoals hierboven onder 5.4 weergegeven. De rechtbank miskent, in de visie van de

Minister, door te overwegen dat verweerder niet aannemelijk hoefde te maken dat hij zal doorreizen naar het grondgebied van de lidstaat waarvoor hij een verblijfstitel heeft, de zelfstandige betekenis van de passage "met het oog op doorreis" in artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore. Naar het oordeel van de Minister zou de door de rechtbank gehanteerde interpretatie van artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore, tot gevolg hebben dat iedere onderdaan van een derde land die in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel, toegang tot Nederland moeten worden verleend, ook als geen doorreis wordt beoogd, waardoor de hierboven aangehaalde passage betekenisloos zou worden. In de visie van de Minister dient de vreemdeling die op grond van artikel 5, eerste lid, onder c, Schengengrenscore beschouwd wordt als gevaar voor de openbare orde, binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen, maar houder is van een door een andere lidstaat afgegeven verblijfstitel dan de lidstaat waarvan hij de buitengrens overschrijdt, aannemelijk te maken dat deze doorreis daadwerkelijk zal plaatsvinden en het land waarvan hij de buitengrenzen wil overschrijden niet beschouwd kan worden als zijn eindbestemming. De in de eerste grief bestreden overwegingen van de rechtbank zijn daarom, in de optiek van de Minister, strijdig met artikel 5, vierde lid, aanhef en onder a, Schengengrenscore.

5.6 Artikel 13, tweede lid, Schengengrenscore luidt als volgt:

"De toegang kan alleen worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd. De beslissing wordt genomen door een naar nationaal recht bevoegde instantie. Zij is onmiddellijk van toepassing.

De met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd, wordt meegedeeld door middel van het standaardformulier in bijlage V, deel B, dat wordt ingevuld door de naar nationaal recht voor de weigering van toegang bevoegde autoriteit. Het ingevulde standaardformulier wordt verstrekt aan de betrokken onderdaan van een derde land, die met behulp van dit formulier de ontvangst van de beslissing tot weigering bevestigt."

Artikel 13, derde lid, Schengengrenscore luidt als volgt:

"Personen die de toegang wordt geweigerd, hebben het recht daartegen beroep in te stellen. Het beroep wordt ingesteld overeenkomstig de nationale wetgeving. De onderdaan van een derde land ontvangt tevens schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over wettelijke vertegenwoordigers die namens de betrokkene in overeenstemming met de nationale wetgeving kunnen optreden. Het instellen van beroep schort de beslissing tot weigering van toegang niet op.

Indien de beroepsprocedure tot de conclusie leidt dat de beslissing tot weigering van toegang ongegrond was, heeft de betrokken onderdaan van een derde land, onverminderd een eventuele naar nationaal recht toegekende schadeloosstelling, recht op herstel van de geannuleerde inreisstempel, en op schrapping van andere annuleringen of toevoegingen, door de lidstaat die de toegang heeft geweigerd."

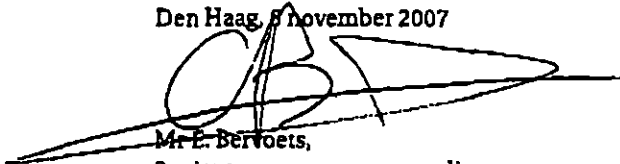
- 5.7 Op grond van artikel 77, eerste lid, Vw kan tegen een ter uitvoering van de wet genomen beschikking die niet door of namens de Minister is genomen, bij de Minister administratief beroep worden ingesteld.
- 5.8 Op grond van artikel 8:1, eerste lid, Awb kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank. Op grond van artikel 8:6, tweede lid, Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit waartegen administratief beroep kan worden ingesteld of door de belanghebbende kon worden ingesteld. Op grond van artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder a, Awb dient degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen, tegen dat besluit bezwaar te maken, tenzij het besluit op bezwaar of in administratief beroep is genomen
- 5.9 Op grond van artikel 7:25 Awb vernietigt het beroepsorgaan, voor zover het beroepsorgaan het administratief beroep ontvankelijk en gegrond acht, het bestreden besluit en neemt voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit. Uit de parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat bij de regeling van het administratief beroep zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bezwaarschriftprocedure (zie Mvt, PG Awb I, pagina 280). Tevens blijkt uit deze parlementaire geschiedenis dat de reden voor het verschil tussen artikel 7:11 Awb (waarin een volledige heroverweging van het in bezwaar bestreden besluit verplicht wordt gesteld) en artikel 7:25 Awb, ligt in de opvatting dat de taak van het orgaan dat op administratief beroep beslist, vanwege de aanwezigheid in een aantal gevallen van administratief beroep van een gradueel verschil met de volledige heroverweging, niet in de bewoordingen van artikel 7:11 Awb behoort te worden vastgelegd. Als voorbeeld van een dergelijk geval van administratief beroep wordt genoemd een college van gedeputeerde staten dat in administratief beroep, vanwege de primaire beleidsverantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor de door het gemeentebestuur vastgestelde beleidsregels, terughoudend oordeelt over een besluit van een gemeentebestuur. (Zie Mvt, PG Awb I, pagina 362.) De Minister stelt zich op het standpunt dat er geen reden is om aan te nemen dat in het geval van administratief beroep tegen een toegangswijering de manier van toetsen door de Minister (gradueel) verschilt of moet verschillen van een volledige heroverweging. Verweerder verwijst in dit kader nog naar de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zittinghoudende te Amsterdam, van 7 juni 2007 (Awb 07/22347, productie 2)
- 5.10 In de bestreden uitspraak overweegt de rechtbank, verkort weergegeven, dat gelet op de bewoordingen van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscode reeds bij de toegangswijering een met redenen omklede, schriftelijke beslissing dient te worden meegedeeld en dat in het bepaalde van artikel 13, tweede lid, Schengengrenscode een dermate essentiële rechtswaarborg besloten ligt dat voor het in stand laten van het besluit geen plaats is en dat deze bepaling geen ruimte laat om eventuele gebreken in dit vormvoorschrift te herstellen in de administratieve beroepsfase.
- 5.11 Naar het oordeel van de Minister overweegt de rechtbank ten onrechte zoals hierboven onder 5.8 weergegeven. De rechtbank miskent, in de optiek van de Minister, dat artikel 13, derde lid, Schengengrenscode de geweigerde vreemdeling het recht geeft om *overeenkomstig de nationale wetgeving van de weigerende staat* beroep in te stellen, dat de geweigerde vreemdeling in Nederland, overeenkomstig de Nederlandse wetgeving, alvorens beroep bij

de rechter in te stellen verplicht is administratief beroep in te stellen bij de Minister, en dat in een procedure van administratief beroep tegen een besluit tot toegangsweigering sprake is van een volledige heroverweging van het bestreden besluit, waarin eventuele aan het primaire besluit klevende gebreken kunnen worden hersteld. De in de tweede grief bestreden overwegingen zijn daarom, in de optiek van de Minister, strijdig met artikel 13, derde lid juncto tweede lid, Schengengrenscode.

#### 6 Conclusie

De Minister concludeert tot gegrondverklaring van het hoger beroep, vernietiging van de bestreden uitspraak en ongegrondverklaring van het door verweerder tegen het besluit van 25 oktober 2006 ingestelde beroep.

Den Haag, 8 november 2007



Mr. E. Bervoets,  
Senior procesvertegenwoordiger

*Ministerie van Justitie  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Proces Procesvertegenwoordiging  
Postbus 30120  
2500 GC DEN HAAG  
telefoon 070 - 779 4927  
telefax 070 - 779 4709*