

BENELUX - GERECHTSHOF

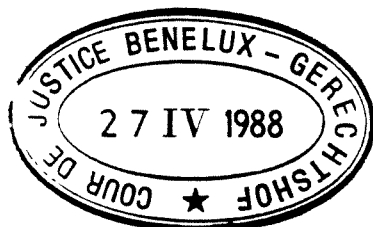
REGENTSCHAPSSTRAAT 39  
1000 BRUSSEL  
TEL. 519.38.61

COUR DE JUSTICE BENELUX

RUE DE LA RÉGENCE 39  
1000 BRUXELLES  
TÉL. 519.38.61

AP

A 87/6



A 87/6/8

B E N E L U X - G E R E C H T S H O F .

Conclusie van de plaatsvervangende Advocaat-Generaal Th.B. ten Kate

inzake:

1. M.A.B. Karim

2. H.M. Amin

tegen:

Minister van Buitenlandse Zaken (Staat der Nederlanden).

1. Op 16 februari 1984 heeft Karim, van Guyanese nationaliteit, bij de Nederlandse Ambassade te Paramaribo (Suriname) een verzoek om een vergunning tot verblijf in Nederland ingediend. In Nederland verblijft zijn op 22 januari 1981 geboren zoon, die door de moeder - die de Nederlandse nationaliteit heeft - wordt opgevoed en verzorgd. Het huwelijk met de moeder is op 30 maart 1983 door echtscheiding ontbonden. Karim wil zijn zoon kunnen bezoeken, aangezien slechts door persoonlijk contact de band tussen hem en zijn zoon in stand kan blijven.
2. Bij beschikking van 15 november 1984 heeft de Staatssecretaris van Justitie (no. 806.04.0258 AV I) dit verzoek afgewezen.
3. Hangende de beslissing op dit verzoek heeft Karim een reisvisum in verband met bezoek aan zijn in Nederland wonende familie op voormelde ambassade gevraagd.
4. Dit visum werd bij besluit van 18 oktober 1984 no. 12.291 namens de Ambassadeur geweigerd: "With reference to your request for a holiday visa for the Netherlands I regret having to inform you that pending an application for a residence permit a holiday visa cannot be issued. As you are currently applying for a residence permit in the Netherlands I am afraid a holiday visa cannot be issued to you".
5. Tegen dit besluit hebben Karim en zijn vroegere echtgenote Amin bij brief van 7 november 1984 beroep op grond van de Nederlandse Wet Arob van 1 mei 1975, Stb. 284 (Sch. en J. nr. 154 van 1984) bij de Afdeling Rechtspraak van de Nederlandse Raad van State (ARRvSt) ingesteld.
6. Tevens hebben zij bij brief van dezelfde datum om toepassing van art. 80 (oud) Wet op de Raad van State (thans art. 107 Wet RvSt; Sch. en J. nr. 124 van 1988, p. 517) verzocht. Dit verzoek om een voorlopige voorziening werd bij beschikking van 3 januari 1985 (R02.84.1982/S 125, AB 1986, 13 m.nt. RF; RV'85, 45 m.nt. C.) door de waarnemend voorzitter

afgewezen, omdat deze in de omstandigheden van het geval geen onevenredig nadeel voor verzoekers aanwezig achtte. Naar het oordeel van deze was de overkomst van Karim niet zo dringend gewenst dat niet de behandeling van het principale beroep tegen het besluit kon worden afgewacht.

7. Met toepassing van art. 11 lid 3 Wet Arob is het onder 5 hierboven bedoelde beroep met overslaan van de bezwaarfase door de ARRvSt in behandeling genomen. Gezien art. X van de Wet van 18 december 1986 Stb. 668, diende de Afdeling, zoals ze overwoog, de zaak nog met toepassing van de oude artikelen van de Wet RvSt te beslissen.

8. Alvorens tot een beslissing te komen heeft de ARRvSt bij tussenbeschikking van 20 augustus 1987 (RO2.84.1892 34-40) een drietal vragen van uitleg aan Uw Hof voorgelegd. Vgl. Verouden, Migrantenrecht 1988, p. 62.

9. In de eerste plaats stuitte de Afdeling op het verweer van de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken dat gezien art. 2 lid 1 Wet Arob het bestreden besluit niet zou zijn een beschikking, waartegen op grond van art. 7 Wet Arob voorziening openstaat, omdat het besluit niet afkomstig zou zijn van een administratief orgaan in de zin van die wet, namelijk een persoon of college "met enig openbaar gezag binnen Nederland bekleed" (art. 1 lid 1 aanhef Wet Arob).

10. Aan dit verweer lag ten grondslag het op zichzelf juiste uitgangspunt, dat het door Karim aangevraagde reisvisum (voor ten hoogste drie maanden) een zogenaamd Beneluxvisum - in beginsel geldig in de drie Beneluxlanden - is in de zin van art. 4 van de Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied van 11 april 1960, Trb. 1960, 40 en 102; Belgisch Stb. 1 juli 1960, p. 5095-5097; in Luxemburg Mémorial 29 juni 1960, no. 38 en 27 juli 1960, no. 46 (Sch. en J. no. 152 van 1984, p. 369 e.v. en no. 86 van 1985, p. 462 e.v.).

11. Aangezien dit touristenvisum ingevolge genoemd art. 4 in onderlinge overeenstemming wordt afgegeven op grond van de door de bij dit Verdrag tevens ingestelde ministeriële Werkgroep (art. 1 onder 6) vastgestelde instructies, wordt dit visum naar de mening van de Minister verleend door een internationaal orgaan dan wel krachtens mandaat van dit orgaan (dit samenwerkingsverband).

12. Dit verweer leidde tot de eerste twee vragen van uitleg, die in dit geding voor Uw Hof aanhangig zijn.

13. In de eerste plaats stelde de ARRvSt vast dat de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken ingevolge art. 1 onder "reisvisum" sub a Vreemdelingenbesluit van 19 september 1966, Stb. 387 (Vb; Sch. en J. no. 86 van 1985, p. 110) en art. 7 Souverein Besluit 12 december 1813 (Ned. Stcrt. 1814, 4) bevoegd is te beslissen over de verlening van aangevraagde (reis)visa en dat tegen deze beslissingen in beginsel een voorziening uit de Wet Arob openstaat. Vgl. Swart, "De toelating en uitzetting van vreemdelingen", Prf. Amsterdam 1978, p. 69, 71, 80-84).

14. Nu volgens het verweer van de Minister art. 4 van de Benelux-Overeenkomst ertoe noopt deze bepalingen buiten toepassing te laten, stelt de ARRvSt als eerste vraag van uitleg, of "dit art. 4 zich (in dit opzicht) naar zijn aard en strekking voor toepassing door de nationale rechter in een voor hem aanhangig geding leent".

15. Voor het geval het antwoord bevestigend zou zijn, koppelt de Afdeling daaraan de tweede vraag van uitleg, namelijk of de visie van de Minister juist is:

"Moet artikel 4 van de Overeenkomst verlegging personencontrole aldus worden verstaan dat het in die bepaling bedoelde visum niet door of namens een nationale autoriteit van één der Beneluxlanden doch uitsluitend krachtens een mandaat van de als lid van de aldaar genoemde werkgroep daartoe

bevoegde Belgische, Luxemburgse en Nederlandse ministers gezamenlijk kan worden verleend?"

16. Uw Hof is met betrekking tot beantwoording van deze vragen bevoegd, nu vorenbesproken verdrag ter uitvoering van art. 1 lid 2 van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van Uw Hof van 31 maart 1965 als desbetreffende gemeenschappelijke rechtsregels voor de toepassing van hoofdstuk III van dat statuut zijn aangewezen in art. 1 onder A sub 9° van het op 1 januari 1974 in werking getreden protocol van 29 april 1969 (Trb. 1969, 127 en 1973, 175; losbladige verzameling betreffende de Benelux IV, Eerste Protocol, p. 50 e.v., p. 56; Sch. en J. no. 152 van 1984, p. 212).

17. Voor de beantwoording van deze vragen - op de in het verlengde hiervan gestelde derde vraag van uitleg ga ik eerst hieronder onder 68-83 in - is het nodig de aard en de strekking van het onderhavige verdrag in het kader van de Beneluxsamenwerking voorop te stellen.

18. Ik stip even ter zijde aan, dat dit ook een benadering is, die overeenstemt met art. 31 van het op zichzelf op 27 januari 1980 in werking getreden (art. 84) Weens Verdragenverdrag van 23 mei 1969, Trb. 1972, 51 en 1977, 169 (Sch. en J. no. 171 van 1984, p. 227 e.v.), in Nederland goedgekeurd bij Rijkswet van 9 januari 1985, Stb. 1985, 73, van welk verdrag in het algemeen te zeggen is dat dit reeds bestaande regels van volkenrecht codificeert. Vgl. M.v.T. Nederlandse Goedkeuringswet, Zitting 1982-1983-17.798 (R 1227), stuk nr. 3, p. 4 midden (over art. 31 p. 19/20); Nota naar aanleiding van het verslag, stuk nr. 6, p. 2/3. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is België echter geen partij bij het verdrag, terwijl Luxemburg het verdrag wel heeft ondertekend maar nog niet heeft bekrachtigd. Ik moet in dit verband voorts wijzen op art. 4 van het Verdrag, dat terugwerkende kracht uitsluit, zonder

daarmee iets af te doen aan de regels van volkenrecht die reeds zonder dit verdrag toepasselijk waren.

19. In de gemeenschappelijke M.v.T. op het Benelux-Unieverdrag wordt bij de toelichting op art. 15 (zie de losbladige verzameling betreffende de Benelux I, Commentaar Benelux Verdrag, p. 79) over de werkwijze in de Benelux in het algemeen onder meer opgemerkt: "... In tegenstelling daarmede (de opbouw van de EGKS en de EEG; t.K.) leek in een Unie, die slechts bestaat uit drie landen waarvan de Regeringscentra niet ver uiteenliggen, de procedure van rechtstreekse intergouvernementele samenwerking verkieslijk .... In de algemene opzet van het Verdrag bestaat er dus geen direct contact tussen de instellingen van de Unie en de bevolking der drie landen. De uitvoering van het Verdrag, van beschikkingen en van andere besluiten van de instellingen der Unie geschiedt normaliter door de nationale organen."

20. In de Overeenkomst verlegging personencontrole is deze hoofdgedachte niet verlaten.

21. In de gemeenschappelijke toelichting op deze overeenkomst wordt te dien aanzien vooropgesteld (losbladige verzameling betreffende de Benelux I, Personenverkeer, p. 16):

a. "In de Overeenkomst zijn voornamelijk algemene beginselen neergelegd, welke uitwerking door de Werkgroep moet worden verzekerd. De reden hiervan is dat de behandelde materie, die bijzonder ingewikkeld is, voornamelijk een administratief karakter draagt."

b. "Indien evenwel de beslissingen van de Werkgroep in voorkomende gevallen een wijziging van de bestaande wetgevingen tot gevolg moeten hebben, zullen hiervoor uiteraard de Parlementen worden ingeschakeld ...."

22. Hierop sluit aan de aantekening in deze toelichting op art. 14 (t.a.p., p. 21 bovenaan): "Aangezien de door de Werkgroep genomen besluiten niet rechtstreeks verbindend zijn, nemen de Hoge Overeenkomstsluitende Partijen

krachtens artikel 14 (t.a.p., p. 14; t.K.) de verplichting op zich om deze besluiten in hun nationale regelingen op te nemen." Men zie hierover Schilthuis bij de mondelinge behandeling, Zitting 1960, Handelingen Beneluxraad N. 21 en 22, p. 8, even onder het midden en het daaruit geciteerde in 72b hieronder.

23. De strekking van het verdrag is tot een gemeenschappelijk beleid te komen ten aanzien van het personenverkeer, dat de buitengrenzen van het Beneluxgebied overschrijdt. Vgl. voorts gemeenschappelijke toelichting art. 2 en artt. 3 (nieuwe tekst Sch. en J. no. 152 van 1984, p. 372), 5, 6 en 11 en de toelichting daarbij (t.a.p., p. 17, 18 en 20).

24. Het verdrag beoogt aldus de voorwaarden te scheppen dat de nationale autoriteiten, die bijv. de bevoegdheid behouden aan de buitengrenzen een scherpere controle uit te oefenen (aangehaalde toelichting op art. 6), gelijkvormig beslissen.

25. Bij de gemeenschappelijke toelichting (t.a.p., p. 18) op art. 4, welk artikel de inzet van de vragen van uitleg is, wordt dan ook aangetekend: "... Dit visum (het omstreden Beneluxvisum; t.K.) zal slechts worden verstrekt na overleg en in overeenstemming met de drie betrokken nationale diensten. In de ter zake op te stellen instructies zal er speciaal worden gewaakt, dat de hierboven bedoelde raadpleging geen vertraging veroorzaakt in de afgifte van het visum ...."

26. De Werkgroep, die overigens slechts bij eenparigheid van stemmen (art. 13, tweede volzin) - d.w.z. met instemming van elk der vertegenwoordigde landen - kan beslissen (vgl. Swart, "De toelating en uitzetting van vreemdelingen", Prf. Amsterdam 1978, p. 57), heeft hierbij - zoals ook in de tekst van art. 4 tot uitdrukking gebracht wordt - de taak te bevorderen dat de toepasselijke regels en instructies in de verschillende landen gelijk zijn (men zie hierboven), en desbetreffende besluiten te nemen, indien het

toezicht op de toepassing van de Overeenkomst daartoe aanleiding geeft (art. 13, eerst volzin). Hierbij verdient aantekening, dat in de gemeenschappelijke toelichting bij dit artikel 13 (t.a.p., p. 20) nader wordt vastgesteld, dat het dit artikel is, dat aangeeft, "welke de bevoegdheden zijn van de Werkgroep ....".

27. Weliswaar heeft de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken doen bepleiten (pleitnotitie p. 4, onder 3) dat het standpunt dat de Werkgroep als een bovenstatelijk orgaan onder meer de Beneluxvisa afgeeft of doet afgeven, wordt aangedrongen door het gezamenlijk optreden van de Beneluxlanden naar buiten (vgl. art. 15 onder 3 van de Overeenkomst) zoals bijv. bij het Verdrag van Schengen 14 juni 1985, Trb. 1985, 102, doch dit komt mij niet juist voor. Het onderstreept veeleer het stelsel, zoals hierboven uiteengezet, waarin de eenheid wordt nagestreefd door een (parallel) optreden in onderling overleg van de nationale autoriteiten te vereisen. De Werkgroep kan daarbij belangrijke diensten verlenen, doch optreden als zelfstandig orgaan voor het gehele Beneluxgebied kan deze niet. Bij zijn voormelde toelichting heeft de Minister dit laatste overigens ook doen opmerken.

28. Voor de visie dat hier sprake zou zijn van een ondeelbare Beneluxbeslissing geldt hetzelfde.

29. Het is in dit verband dan ook sprekend, dat in de huidige praktijk - zoals de Nederlandse Raad van State in zijn, de thans besproken vragen stellende, beschikking (p. 5; zie onder 8 hierboven) als feitelijk vaststaand vermeldde - het overleg tussen de drie nationale visadiensten van de Lidstaten in zijn algemeenheid om administratieve redenen is afgeschaft. Het is aldus de nationale dienst die (in feite) het hier besproken Beneluxvisum afgeeft.



30. Het is, in verband met de vraag hoe de Overeenkomst in de betrokken landen is opgevat, ook opmerkelijk dat het in Nederland mede ter uitvoering van de hier besproken Overeenkomst genomen Vreemdelingenbesluit, KB 19 september 1966, Stb. 387, in art. 1, reisvisum onder a niet de Werkgroep of enig samenwerkingsverband als bevoegd orgaan aanwijst om een reisvisum voor drie maanden (het Beneluxvisum) af te geven, doch de respectievelijk bevoegde autoriteiten van de Beneluxlanden. Zie hierbij art. 41 met de Nota van Toelichting, vooral de eerste alinea (Sch. en J. no. 86 van 1985, p. 110 resp. p. 131-133). Vgl. De Wijkerslooth, "De Rechtsbescherming van vreemdelingen ....", Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland (1988), p. 7.

31. Dat de Benelux Economische Unie geen supranationale structuur kent, hebben dan ook de Nederlandse Minister en Staatssecretaris van Justitie en de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken in hun Notitie betreffende de grensbewaking, met name ter zake van het personenverkeer (Zitting Tweede Kamer 1986-1987-20.031, stuk nr. 2, p. 11, waarbij ook p. 16), aan de Nederlandse Tweede Kamer doen weten.

32. In het voorontwerp Herziening Vreemdelingenwet is dit in de artt. 2.1.1 onder c in verband met 2.2.1 (met name lid 1) zo gebleven. Vooralsnog is men uitgegaan van het stelsel, zoals hierboven uiteengezet, zij het met een voorbehoud met het oog op de onderhavige procedure.

33. In dit verband moge ik - mede gezien de moeilijke vindbaarheid - een stuk uit de ontworpen M.v.T. (p. 11, 12) bij genoemd voorontwerp betreffende het verblijf voor korte tijd (3.2) citeren:

a. "De regeling met betrekking tot het verblijf voor korte tijd wordt in verregaande mate bepaald door in het kader van de Benelux gemaakte afspraken. De in artikel 2.1.1 vervatte regeling vormt de neerslag van deze afspraken. Die afspraken ondergaan op dit moment een geleidelijke

uitbreiding in het kader van het akkoord van Schengen (zie 27 hierboven; t.K.), waardoor ook de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk daarbij betrokken worden."

b. "Bedoelde afspraken hebben eveneens betrekking op het gebruik en de rechtsgevolgen van het visum. Dit instrument is zelfs zozeer verweven met de samenwerking in het kader van de Benelux dat de vraag gesteld kan worden of bij voorbeeld het recht dat het gebruik hiervan beheerst en de rechtsbescherming daartegen, niet primair een zaak van internationaal recht zou zijn. Aan het Benelux gerechtshof is dan ook onlangs door de regeringen van de Beneluxlanden de vraag voorgelegd, in hoeverre de nationale rechter nog jurisdictie heeft met betrekking tot beslissingen inzake visa."

c. "In de tekst van het voorliggend ontwerp is er vooralsnog vanuit gegaan, dat de internationale verplichtingen in deze een uitwerking in het nationale recht behoeven en dat beslissingen van de Minister van Buitenlandse Zaken betreffende het verlenen van een visum beschikkingen zijn naar Nederlands recht. Tegelijk moet erkend worden dat dit op zijn minst merkwaardige beschikkingen zijn, omdat zij gewijzigd kunnen worden door buitenlandse functionarissen, terwijl naast door Nederland afgegeven beschikkingen ook door België en Luxemburg gegeven beschikkingen als rechtsgeldig worden erkend."

d. "In de huidige Vreemdelingenwet gaat het visumvereiste verscholen achter het bepaalde in artikel 6, eerste lid, ingevolge hetwelk de vreemdeling dient te beschikken over een document voor grensoverschrijding. De bevoegdheid tot het verlenen van visa is toegedeeld aan de Minister van Buitenlandse Zaken ingevolge het Souverein Besluit van 12 december 1813 (Ned. Stcrt. 1814, nr. 4); vgl. 13 hierboven; t.K. Wanneer, zoals voorgesteld in artikel 2.1.1, de wet zelf, uitdrukkelijker dan thans het geval is, het vereiste van een geldig visum zelf stelt, is het juist dat de wet

ook nadere regels geeft omtrent het verlenen van een visum. Niet wordt beoogd met deze wet een verandering te brengen in de bestaande verdeling van bevoegdheden; de Minister van Buitenlandse Zaken blijft bevoegd voor het verlenen van een visum, hij is het ook die het apparaat beheert dat primair belast zal zijn met de afgifte van visa: de Nederlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen."

34. De lezing, zoals thans door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken verdedigd, is in Nederland in cassatie in een kort geding door HR 17 juni 1983, NJ 1984, 148 (MS), AB 1984, 38 (JRSt), RV 1983, 46 (C) en in de spoedprocedure in het onderhavige geding bij voorzittersbeschikking van de ARRvSt, vermeld onder 6 hierboven en dit herhaald bij beschikking van 3 februari 1986, R02.86.0158/S16, RV'86, 37 afgewezen. Vgl. hierover De Wijkerslooth t.a.p. (30 hierboven), p. 8-11.

35. In België zijn bij de behandeling van de Goedkeuringswet van 30 juni 1960, Belgisch Staatsblad 11 augustus 1960, p. 6084, van de onderhavige Overeenkomst nog de beginselen en uitgangspunten, hierboven onder 21 en 22 vermeld, als essentieel onderstreept, met name in verband met de artt. 13 en 14 van de Overeenkomst. Vgl. Advies van de Raad van State, overgelegd bij de M.v.T., Zitting 1959-1960-542, stuk N 1, p. 6; Verslag, stuk N 2, p. 2 (waar ook aandacht wordt gevraagd voor de aandrang door de Beneluxraad "op een zo groot mogelijke publiciteit van de ingevolge deze Overeenkomst te treffen regelingen; Doc. nr. 22-3 van de Beneluxraad"); Verslag in Senaat, Zitting 1959-1960, 436, p. 2, waarna mondelinge discussie 23 juni 1960 Rolin, Leynen ("Door de overeenkomst zelf wordt niets gewijzigd in de bestaande wetgeving. Artikel 11 van de overeenkomst voorziet alleen dat wij ons verbinden de wetgeving aan te passen ....") en Wigny, N 85, p. 1984, 1985.

36. Ik citeer uit het Verslag in de Senaat:

a. "De overeenkomst legt de algemene beginselen vast, doch de praktische uitwerking ervan wordt toevertrouwd aan de werkgroep voorzien in het Beneluxverdrag, in casu in algemene regel de Ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie. In zoverre allerhande administratieve schikkingen eenvormig dienen gemaakt voor de drie landen zal er geen moeilijkheid zijn. Echter zal ook de harmonisatie van de betreffende wetgeving in elk der drie landen nodig zijn en de verbintenis om deze harmonisatie door te voeren wordt door de goedstemming van dit verdrag aangegaan."

b. "In verband met de vraag, door de Raad van State opgeworpen, of dit laatste grondwettelijk kan verantwoord worden, dienden twee vaststellingen te worden gedaan:

1°. de beslissingen van de werkgroep moeten eenparig zijn, zodat aan ons land geen enkele beslissing kan worden opgedrongen;

2°. de eventuele wijziging in de wetgeving moet door het Parlement worden goedgekeurd."

37. In art. 2 lid 1 onder 2° van de Belgische Wet 15 december 1980, Belgisch Staatsblad 31 december 1980 is bepaald:

"Wordt toegelaten het Rijk binnen te komen de vreemdeling die houder is: ....

2° hetzij van een geldig paspoort of van een daarmee gelijkgestelde reistitel, voorzien van een visum of van een visumverklaring, geldig voor België, aangebracht door een Belgische, Nederlandse of Luxemburgse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger."

38. Voor zover ik heb kunnen nagaan is deze tekst niet aangetast door de wetwijzigingen van 28 juni 1984, Belgisch Staatsblad 12 juli 1984 en van 14 juli 1987, Belgisch Staatsblad 18 juli 1987. Vgl. Suetens t.a.p. (41 hieronder), p. 2.

39. Deze tekst keert terug in art. 2 Belgisch KB 8 oktober 1981, Belgisch Staatsblad 27 oktober 1981. In het Commentaar bij dit besluit (p. 2, 3) wordt het volgende aangetekend:

a. "Het eerste hoofdstuk van de eerste titel wordt voor het grootste gedeelte geïnspireerd door de principes vastgesteld door de Overeenkomst afgesloten tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied, door de beschikkingen van de Ministeriële Werkgroep belast met de toepassing van deze overeenkomst (art. 13 ....) en van de regels gemeen aan de drie Beneluxlanden voor de uitvoering van overeenkomst opgesteld door de Bijzondere Commissie voor het personenverkeer."

b. "Er dient opgemerkt te worden dat vermits de beschikkingen van de Ministeriële Werkgroep niet rechtstreeks toepasselijk zijn, hun bepalingen dienden te worden opgenomen in het Koninklijk Besluit ....".

40. Deze regeling lijkt geheel te passen bij de uitgangspunten van de hierboven eerder besproken Nederlandse regeling. Over de incorporatie van verdragsregels in het algemeen in het nationale recht van België mag ik in dit verband nog verwijzen naar onder meer Mast-Dujardin, "Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht" (1985), nrs. 285-292, p. 342-350; Dubois, TPR 1987, p. 525 e.v., nrs. 38-52. Vgl. ook 45 onder b hieronder.

41. Desbetreffende Belgische rechtspraak heb ik tot op heden niet gevonden. Art. 69 van de onder 37 hierboven genoemde wet staat de vreemdeling toe "tegen een te zijnen opzichte genomen maatregel rechtstreeks een beroep tot nietigverklaring .... bij de Raad van State (in te stellen)." Bij brief van 11 maart 1988, ons nummer C 87/1/9, waarbij onder meer voormelde gegevens werden verstrekt, deed de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken mij weten "dat tegen de weigering van het verlenen van een visum enkel het instellen van beroep tot nietigverklaring van de genomen maatregel bij de

Raad van State mogelijk is." Vgl. Suetens, "De Rechtsbescherming van vreemdelingen ....", Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland (1987), p. 24.

42. Bij de behandeling van de Goedkeuringswet van 29 juni 1960, Memorial A nr. 38, in Luxemburg zijn dezelfde accenten gevallen als hierboven onder 35 en 36 met betrekking tot België vermeld. Vgl. Zitting 1959-1960, no. 25 (800), p. 224 e.v., met het advies van de Conseil d'État op p. 231; mondelinge behandeling 28 juni 1960, kolom 2697 (midden), kolom 2698 (midden), kolom 2702 (boven het midden), kolom 2703 (bovenaan), kolom 2704, 2705.

43. De regels betreffende het personenverkeer leiden niet tot een aantekening in dit verband. Kennelijk zijn de Beneluxregels zonder meer geïncorporeerd. Beroep staat open op de Conseil d'État.

44. Bij de mondelinge behandeling, Zitting 1960, Handelingen Beneluxraad N 21 en 22, p. 11, eerste volle alinea, vroeg Samkalden in verband met het internationale karakter van de regelingen het volgende, waarbij bedacht zij dat toen in Luxemburg nog geen beroepsregeling bestond en deze in Nederland nog in ontwerp was: "Moet er echter niet van worden uitgegaan, dat al die beroepsmogelijkheden daar waar ze bestaan, uitsluitend werken ten opzichte van administratieve beslissingen afkomstig uit de nationale wetgeving? En hoe staat het dan met administratieve beslissingen, die afkomstig zijn uit de rechtssfeer van internationale overeenkomsten? Hoe staat het dus met beslissingen, die genomen zijn op grond van deze regelingen? Zou er niet in voorzien moeten worden dat, indien in een van onze landen tegen beslissingen omtrent visumverlening aan vreemdelingen administratief beroep openstaat, dat beroep ook open blijft staan, wanneer het geldt beslissingen, die genomen zijn krachtens de regeling, die thans voor ons ligt? .... Ook Drèze drong deze vraag aan (t.a.p., p. 17, tweede en derde volle alinea).

45. De Belgische Minister van Justitie Merchiers antwoordde daarop als volgt (t.a.p., p. 18/19):

a. "De tweede vraag betreft de mogelijkheden tot verhaal. De h. Samkalden heeft inderdaad onderstreept dat wij in België al een belangrijke verhaal-mogelijkheid hebben, die de Raad van State is ....".

b. "Wat ik, in elk geval wat België betreft, kan zeggen inzake de verhaal-mogelijkheden, is dat dit Verdrag door een nationale wet zal moeten worden goedgekeurd. Deze internationale overeenkomst wordt dan ook gelijk gesteld met een Belgische wet (vgl. 40 hierboven voor gegevens; t.K.) wat betekent dat men volgens deze Belgische wet zal genieten van dezelfde verhaal-mogelijkheden zoals tegen alle andere wetten; waar in België het verhaal bij de Raad van State bestaat, zullen ook in toepassing van dit Verdrag, welke ingevolge goedkeuring een nationale wet wordt, diezelfde verhaalwegen openstaan ....".

46. Dit antwoord past geheel bij de aard en de strekking van het verdrag, dat - zoals bij de Benelux Economische Unie ook als beginsel is gekozen - opgetrokken is op basis van uniformering der betrokken regels en uitvoering van de voor het gehele Beneluxgebied geldende taken - overigens in samenwerking - door de nationale organen.

47. De negatieve beantwoording van de tweede vraag van uitleg (zie 15 hierboven) is hiermede gegeven. De verlening van het visum geschiedt door of namens een nationale autoriteit van één der Beneluxlanden.

48. Voor het antwoord op de eerste vraag (zie 14 hierboven) is nog een nadere overweging nodig.

49. Uit het voorgaande is duidelijk dat in beginsel de besluiten van de Werkgroep voor bindende werking jegens de betreffende justitiabelen opneming in de nationale regelgeving behoeven. Door de Werkgroep ontworpen instructies dan wel de nationale uitwerking daarvan zullen hun weg vinden naar de

nationale diensten door tussenkomst van de daartoe nationaal bevoegde ministers of staatssecretarissen en aldus tot het nationale administratieve recht (beleidsregels) gaan behoren. Vgl. ook 72 hieronder.

50. Het zijn de nationale organen die in de hier gekozen samenwerkingsvorm de bevoegde autoriteiten zijn, hoever deze samenwerking ook moge gaan.

51. Dit stelsel brengt tevens mee, zoals hierboven onder 44 en 45 ook meer in het bijzonder bleek, dat de bevoegde nationale rechter ter zake bevoegd is gebleven.

52. Zoals de eenheid van toepassing in het stelsel aan de beleidszijde door het toezicht van de Werkgroep (art. 13 van de Overeenkomst) wordt gewaarborgd, is dit stelsel aan de zijde van de rechtspraak op overeenkomstige wijze gesloten door de aan Uw Hof verleende bevoegdheid op vragen van uitleg omtrent de hier aangewezen gemeenschappelijke regels te beslissen (art. 1 lid 2 van het Statuut 1965). In dit verband is aan "een nationaal rechtscollege, tegen de uitspraken waarvan krachtens het nationale recht geen beroep kan worden ingesteld" ingevolge art. 6 lid 3 van het Statuut de verplichting opgelegd in het zich voordoende geval zulk een vraag van uitleg aan Uw Hof voor te leggen. De onderhavige vragen bieden een voorbeeld daarvan.

53. Ingevolge art. 1 lid 2 van het Statuut zijn als regels zoals hierboven bedoeld aangewezen: in het eerste protocol het onderhavige verdrag (zie 16 hierboven); in het tweede protocol van 11 mei 1974 (i.w.tr. 1 augustus 1982) art. 1 lid 1 onder 4° j° Bijlage IV de daar bedoelde beschikking van de Werkgroep en ingevolge datzelfde artikellid onder 8° wijzigingen, aanvullingen of vervangingen van deze beschikking; en tenslotte ingevolge beschikking van het Comité van Ministers van 22 april 1986, M. (85) 9 (i.w.tr. 1 juni 1986) een zevental aldaar nader omschreven beschikkingen en de beschikking zelf van het Comité. Over de in deze opsomming ontbrekende



(het Beneluxvisum in het bijzonder betreffende) beschikking kom ik hieronder onder 68 e.v. te spreken.

54. Hiermee is niet gezegd dat deze regels dan ook zonder meer een bindend karakter met betrekking tot de justitiabelen zouden hebben. Zie hierover Dumon, "Benelux-Gerechtshof" (1984), nr. 77, p. 57-59 en in "La Cour de Justice Benelux" (1980), p. 90-93.

55. In de gemeenschappelijke M.v.T. op het hierboven onder 16 bedoelde protocol zijn de hier geldende gezichtspunten tegen de achtergrond van de taak van Uw Hof duidelijk uiteengezet (losbladige verzameling betreffende de Benelux IV, Eerste Protocol, p. 61, 62):

a. "De vraag is gerezen of alle bepalingen van de verschillende overeenkomsten aangewezen moesten worden, dan wel of onderscheid gemaakt diende te worden tussen deze bepalingen."

b. "In de eerste plaats heeft men zich afgevraagd of men zich niet diende te beperken tot het aanwijzen van die bepalingen die rechtstreeks uitvoerbaar zijn ('self-executing'-bepalingen), doch gebleken is dat het maken van een zodanig onderscheid reeds neerkwam op het geven van uitleg van de overeenkomsten, hetgeen tot de bevoegdheid van het Hof zelf behoort."

c. "Bovendien zou dit a priori gemaakte onderscheid niet stroken met het bepaalde in de artikelen 6 en 11 van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Beneluxhof."

d. "In deze artikelen wordt namelijk bepaald dat het Hof geen uitleg geeft op grond van de aard der desbetreffende bepalingen doch met het oog op de voor een nationale rechter bestaande noodzaak kennis te nemen van deze uitleg voor het doen van een uitspraak. Het is die noodzaak, die in deze bepalend is. Zij kan zich doen gevoelen t.a.v. een rechtsregel die niet rechtstreeks toepasselijk is doch die ten grondslag ligt aan een nationale reglementering ...."

56. Uit deze M.v.T. blijkt voorts dat uit de aanwijzing van een bepaling evenmin hoeft te volgen dat tenminste dit laatste geval zich bij deze bepaling zou voordoen.

57. Het gaat thans om art. 4 van de onderhavige Benelux-Overeenkomst betreffende het personenverkeer.

58. Het artikel is - ook zoals het is toegelicht - constitutief voor wat betreft het bestaan van een Beneluxvisum. In zoverre is het ook rechtstreeks toepasbaar. Dit bestaan - en de erkenning daarvan - kan niet meer bij nationale regeling worden teniet gedaan door hogere eisen te stellen dan het artikel toelaat.

59. Voor het overige houdt het artikel geen rechtstreeks toepasbare regel in, nu de verdere uitwerking aan nadere regels is overgelaten.

60. Daarbij spelen de instructies van de Werkgroep een belangrijke rol, doch deze zijn niet rechtstreeks werkend, een en ander zoals hierboven bleek. De rechter moet zich te dien aanzien aan de nationale regels houden, waarbij Uw Hof echter - zoals ook bij de Benelux Modelwetten - in het kader van een uitleg van de daartoe aangewezen gemeenschappelijke regels kan worden betrokken, zoals hierboven onder 55 sub c en d bedoeld. In zoverre dient ook de nationale rechter daarop te letten.

61. Ik laat rusten, of Uw Hof bij een negatieve beantwoording van de tweede vraag van uitleg (zie 47 hierboven) nog tot beantwoording van de eerste vraag van uitleg, waaraan aldus het belang voor dit geding is komen te ontbreken, zou moeten toekomen.

62. Ik laat bij voormelde beantwoording ook rusten, dat de term "self-executing" op zichzelf geen vast begrip is. Vgl. bijv. Meuwissen, "De Europese Conventie en het Nederlandse Recht", Prf. Amsterdam 1968, p. 46-60; De Rouw in bundel "TMC Asser Instituut" (1975), p. 79-86; Schermers, "Internationaal publiekrecht voor de rechtspraak" (1985),

par. 438-par. 446, p. 154-157; Kortmann, "De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987" (1987), p. 276, 277.

63. De Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken heeft bij de mondelinge toelichting (pleitnotitie, p. 4 onder 3) nog het bezwaar opgeworpen, dat het honoreren door de nationale rechter van een beroep tegen een afwijzing van een visum "tot gevolg (zou) hebben dat de betrokken Beneluxstaat gedwongen zou zijn een besluit te schenden, waartoe zij zich in Beneluxkader gebonden heeft. Het belang van de Beneluxsamenwerking en het voorkomen van schending van deze samenwerking moet worden afgewogen tegen het belang dat aan betrokkenen de mogelijkheid wordt onthouden om voor de nationale rechter in beroep te gaan tegen de afwijzing van een visum verlening ....".

64. Ik laat daar, in hoeverre deze tegenwerping juist is, als het oordeel van de rechter uitsluitend in een vernietiging van de weigeringsbeschikking bestaat waarna door het desbetreffende administratieve orgaan (uiteeraard met toepassing van de geldende regels en met inachtneming van de beslissing) opnieuw zal moeten worden beslist.

65. De tegenwerping miskent - eigenlijk reeds in haar uitgangspunt - dat nu juist in het Beneluxverband niet gekozen is voor een eenmaking via de instelling van supranationale organen of samenwerkingsverbanden maar voor een bevordering dat de nationale organen tot eenvormige beslissingen komen, die vervolgens in het gehele Beneluxgebied worden erkend. Ik mag daarvoor naar het hier voorafgaande verwijzen, in het bijzonder onder 45, 46, 49-52.

66. In het door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken verdedigde standpunt komt dan ook als keerzijde van de médaille de rechtsbescherming van de betrokkenen, die en voor zover deze in het nationale recht van elk der Beneluxlanden wordt verleend, met betrekking tot de Beneluxvisa - d.w.z. de reisvisa voor een verblijf van niet langer dan drie maanden - te ontbreken. Vgl. 44-46 hierboven.

67. Art. 13 van de Overeenkomst, waarin de bevoegdheid van de Werkgroep wordt geregeld, kan niet - anders dan is geopperd - als een voorziening in deze leemte worden opgevat, reeds gezien het geheel ontbreken van onafhankelijkheid jegens de beslissende organen.

68. Ik kom nu tot de beantwoording van de derde vraag van uitleg: "Kunnen onder de instructies bedoeld in artikel 4, tweede volzin, van de Overeenkomst verlegging personencontrole mede worden begrepen niet gepubliceerde en ook niet te publiceren beschikkingen van de Werkgroep?"

69. Het antwoord is mijns inziens bevestigend. Noch in het verdrag noch in de toelichting of geschiedenis daarvan zijn aanknopingspunten te vinden, dat dit anders zou zijn.

70. De omstandigheid, dat dit zo is, is ook onderkend en is een punt van zorg geweest onder meer bij de behandeling - overigens min of meer achteraf - van de onderhavige Overeenkomst in de Beneluxraad.

71. In de Zitting 1960, Handelingen Beneluxraad N 21 en 22, p. 11, de vanaf p. 10 doorlopende alinea, zei Samkalden onder meer het volgende: "... in de eerste plaats wordt in deze overeenkomst op tal van plaatsen gesproken over instructies, en nadere door de Werkgroep vastgestelde regelingen. Nu zijn dat regelingen, die gedeeltelijk een zuiver interne werking hebben, nl. voor de ambtelijke diensten, die met de uitvoering zijn belast. Maar voor een ander deel betreft het regelingen, die voor de betrokken justitiabelen van onmiddellijk belang zijn .... Het spreekt vanzelf, dat, wanneer en zolang deze regelingen nationaal worden vastgesteld, ze door publikatie in de Nederlandse Staatscourant, in het Belgisch Staatsblad en het Luxemburgse Officiële publikatieblad ter algemene kennis worden gebracht. Maar is dat ook niet noodzakelijk voor deze voorschriften? Zou de betekenis, die deze voorschriften voor de gewone mensen in de Benelux hebben, niet beter tot uitdrukking komen, indien in deze overeenkomst zou worden bepaald, dat

voorschriften, gelijk die in artikel 7 en artikel 8 worden aangeduid, zodra ze zijn vastgesteld, in de officiële publikatiebladen van de drie landen worden opgenomen? Ik geloof, dat dat wenselijk is, te meer omdat het toch in elk geval de bedoeling is, dat deze regelingen door de nationale administraties als bindend voor hun doen en laten worden aangemerkt." Drèze heeft deze opmerkingen, blijkens p. 16/17 t.a.p., nog eens aangedrongen.

72. De Belgische Minister van Justitie Merchiers antwoordde hierop (t.a.p. p. 18):

a. ".... De eerste betreft inderdaad de instructies, die naderhand door de werkgroep moeten bepaald worden, en die betrekking hebben op sommige interne regelingen; maar ook sommige andere instructies - en de meeste onder hen misschien wel - zullen betrekking hebben op de personen. Hij (Samkalden) heeft gevraagd of die voorschriften niet het voorwerp zouden moeten uitmaken van een bekendmaking."

b. "Ik meen dat wanneer deze regelingen zullen getroffen worden in gemeen overleg tussen de drie landen, zij steeds moeten worden gevolgd door innerlijke uitvoeringsmaatregelen op het nationaal plan. Het zal dan ook zo zijn dat de regelingen die getroffen worden door de drie landen op nationaal plan, om te voldoen aan de Benelux-schikkingen het voorwerp zullen uitmaken in elk van die landen van de publiciteit die eigen is aan elk land in die omstandigheden."

c. "Sommige onder hen, in België, b.v., zullen het voorwerp uitmaken van koninklijke besluiten, andere, zoals wij dit trouwens tot hiertoe gedaan hebben en niet zullen innoveren, zullen alleen het voorwerp uitmaken van ministeriële besluiten, die dan ook in het Staatsblad niet verschijnen, maar waaraan normaal de nodige publiciteit zal gegeven worden, opdat de belanghebbenden zouden weten waaraan zich te houden."

73. In zijn advies dringt de Beneluxraad tenslotte aan op een zo groot mogelijke publiciteit van de ingevolge de Overeenkomst getroffen regelingen (t.a.p., p. 26-28, met name p. 27, vierde alinea). Vgl. ook 35 hierboven en 83 hieronder.

74. De in het algemeen gestelde vraag van uitleg door de Afdeling Rechtspraak van de Nederlandse Raad van State betreft in het bijzonder de niet gepubliceerde instructies van de Werkgroep betreffende het Beneluxvisum. Vgl. 53 hierboven.

75. Hieromtrent deden de Nederlandse Ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken in de Nota naar aanleiding van het verslag bij de behandeling van de Goedkeuringwet 17 december 1980 Stb. 756 van het Tweede Protocol (zie 53 hierboven), Zitting Tweede Kamer 1979-1980-15.149, stuk nr. 5, opmerken: "(p. 1) .... De vraag of deze beschikking kan worden openbaar gemaakt, is recentelijk in Benelux-verband aan de orde geweest. Gezien de risico's voor de veiligheid van de Staat en ter bescherming van andere gewichtige belangen van de drie Beneluxlanden die bij openbaarmaking van deze beschikkingen zouden kunnen worden geschaad, is in Benelux-verband besloten het vertrouwelijk karakter te handhaven .... (p. 2/3). Uit theoretisch oogpunt kan de bepaling (art. 1 lid 2, Tweede Protocol; t.K.) echter niet worden gemist, daar vast dient te staan dat de rechter slechts een prejudiciële beslissing kan vragen omtrent de interpretatie van een regeling die officieel is gepubliceerd."

76. Dit laatste brengt een ander gevolg van niet-publicatie aan het licht, dan de rechtstreekse inzet van de derde vraag van uitleg is.

77. Naar ik meen, kan Uw Hof, gelet op art. 1 lid 2 van genoemd Protocol, inderdaad in beginsel geen kennis nemen van vragen van uitleg betreffende niet gepubliceerde gemeenschappelijke regels.

78. Wat daarvan zij, de betrokken instructies of regels van de Werkgroep behoren in ieder geval niet tot de gemeenschappelijke regels, die aangewezen zijn overeenkomstig art. 1 lid 2 van het Statuut van Uw Hof (zie 53 hierboven). In het Addendum bij de Gemeenschappelijke Toelichting van het Tweede Protocol is daarop nog eens uitdrukkelijk onder I, f (wegens de vertrouwelijkheid van deze beschikkingen) geattendeerd. Vgl. losbladige verzameling betreffende de Benelux IV, Tweede Protocol, p. 329; Sch. en J. no. 152 van 1984, p. 242. Uw Hof is te dien aanzien in ieder geval reeds hierom niet bevoegd kennis te nemen van vragen van uitleg betreffende de hier bedoelde beschikking van de Werkgroep.

79. De waarborg dat voornoemde instructies niettemin een eenvormige toepassing bevorderen, hangt aldus tegen de achtergrond van het hier eerder aangetekende enerzijds af van de mate waarin zij in de nationale regelgeving hebben doorgewerkt.

80. Anderzijds is hier beslissend, in hoeverre voor de nationale rechter - die hier, zoals hierboven uiteengezet, in beginsel de bevoegde rechter is en zijn eigen recht toepast - beroep kan worden gedaan op niet gepubliceerde regels of instructies (zie 49 hierboven); deze laatste, naar het voorkomt, in het kader van beleidstoetsing (vgl. Van Kreveld, "Beleidsregels in het recht" 1983, p. 152-165; De Moor-Van Vugt, "Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en buitenlandse equivalenten" 1987, p. 114 e.v. over Belgisch recht te dien aanzien). Voor Nederland mag ik hier wijzen op de regeling in de artt. 10 Wet Arob (Sch. en J. no. 154 van 1984, p. 375) en 75-77 Wet op de Raad van State (art. 70 oud), Sch. en J. no. 124 van 1988, p. 391-406. Vgl. Van Kreveld-Scheltema, "Parlementaire geschiedenis van de Wet Arob" (1976), p. 399, 400, p. 501-514; Tak-Ten Berge, "Nederlands Administratief Procesrecht" (1983), p. 30-33; De Waard, "Beginselen van behoorlijke rechtspleging" (1987), p. 290-292, p. 297/298. Hierbij kan

wellicht nog een rol spelen art. 6 Rijkswet 22 juni 1961, Stb. 207 (Sch. en J. no. 1, II van 1983, p. 65), waarin bepaald is dat "de mededeling van overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties door of vanwege Onze Minister van Buitenlandse Zaken aan bepaalde personen .... te hunnen aanzien als bekendmaking (geldt) mits bij die mededeling te kennen wordt gegeven, dat zij deze werking heeft" (vgl. Kortmann, "De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987" - 1987 -, p. 277). Hieromtrent kan Uw Hof echter niet beslissen. Zekerheidshalve herhaal ik nog eens, dat, voor zover in de instructies van de Werkgroep regelgeving verborgen ligt - over deze afbakening mag ik hier verder zwijgen (vgl. 71 hierboven) -, deze regelgeving geen rechtstreekse werking heeft doch opneming in het nationale recht behoeft. Zie verder 49 hierboven.

81. Men zie ook het aangetekende onder 66 hierboven in dit verband.

82. Zoals gezegd onder 77 en 78, ontbreekt hier de waarborg voor eenvormigheid, die hierboven onder 52 werd aangeduid.


83. Vgl. over een en ander onder meer: Swart, "De toelating en uitzetting van vreemdelingen", Prf. Amsterdam 1978, nrs. 58-60, p. 53-58 alsmede reeds eerder in NJB 1977, p. 170-173; Verouden in Migrantenrecht 1988, p. 62, 63 onder 7; noot 5 van Fernhout in AB 1986, 13, p. 43 r.k.

De conclusie strekt ertoe: dat op de eerste vraag van uitleg kan worden geantwoord dat art. 4 van de Overeenkomst verlegging personencontrole zich in zoverre voor toepassing door de nationale rechter in een voor hem aanhangig geding leent dat nationale regelingen die aan het bestaan en de erkenning van het bij dat artikel geconstitueerde Beneluxvisum zouden afdoen door hogere eisen te stellen dan het artikel toelaat, buiten toepassing dienen te worden gelaten (58 en 59 hierboven).



Op de tweede vraag kan worden geantwoord dat het bedoelde visum door of namens een nationale autoriteit van één der Beneluxlanden wordt verleend (47 hierboven).

De derde vraag kan bevestigend worden beantwoord. De nationale rechter zal echter bij beroep op een zodanige instructie dit beroep moeten beoordelen zoals hij naar eigen recht niet gepubliceerde interne instructies in het verband van het aan hem voorgelegde geschil zou beoordelen (60, 63-65, 79, 80).

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes. The signature is written in a cursive style and is positioned in the lower right quadrant of the page.