

BENELUX GERECHTSHOF

COUR DE JUSTICE BENELUX

A 90/5/12

ARREST VAN 15 APRIL 1992  
in de zaak A 90/5  
-----

Inzake :

MEDJAHRI A.

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN

*Procestaal : Nederlands*

ARRET DU 15 AVRIL 1992  
dans l'affaire A 90/5  
-----

En cause :

MEDJAHRI A.

contre

DE STAAT DER NEDERLANDEN

*Langue de la procédure : le néerlandais*

## HET BENELUX-GERECHTSHOF

in de zaak A 90/5

1. Gezien het op 4 mei 1990 door de Hoge Raad der Nederlanden gewezen arrest in de zaak van Abdellah Medjahri, zonder vaste woon- of verblijfplaats in het Koninkrijk der Nederlanden, eiser tot cassatie, tegen de Staat der Nederlanden, zetelende te 's-Gravenhage, verweerder in cassatie, bij welk arrest overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof aan dit Hof vier vragen van uitleg zijn gesteld met betrekking tot de artikelen 15 en 16 van de door de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer van de Benelux Economische Unie op 28 juni 1967 vastgestelde Beschikking M/P (67) 1 betreffende de verwijdering en de overname van personen, hierna te noemen : de Beschikking ;

## TEN AANZIEN VAN DE FEITEN :

2. Overwegende dat de Hoge Raad de feiten waarop de door het Benelux-Gerechtshof te geven uitleg moet worden toegepast, als volgt heeft omschreven :

(i) Medjahri, geboren op 6 februari 1951 te Vienne (Frankrijk), is in november 1976, na veroordeling tot een gevangenisstraf, in Nederland tot ongewenste vreemdeling verklaard. De nationaliteit van Medjahri is onbekend.

(ii) Na enige eerdere illegale verblijven in Nederland is Medjahri op 19 juni 1986 wederom Nederland binnengekomen, via de Franse en Nederlandse grens. Ook dit verblijf was illegaal. Op 26 december 1986 is Medjahri te Groningen in vreemdelingenbewaring gesteld ; de dag daarna is hem een last tot uitzetting uitgereikt.

(iii) Bij beschikking van de Arrondissements-Rechtbank te Groningen (raadkamer strafzaken) van 2 februari 1987 is de bewaring opgeheven met ingang van 3 februari 1987 te 17.00 uur. Kort na zijn invrijheidstelling is Medjahri wederom vastgezet teneinde op 4 februari 1987 om 11.00 uur via Roosendaal uit Nederland te worden verwijderd. Op 4 februari 1987 is Medjahri in afwachting van een aangekondigd kort geding in vrijheid gesteld onder oplegging van een meldingsplicht.

(iv) Bij dagvaarding van 9 februari 1987 heeft Medjahri in kort geding bij de President van genoemde Rechtbank gevorderd dat de Staat zal worden verboden hem uit Nederland te verwijderen zolang zijn toelating tot het betrokken land niet is gewaarborgd, en dat de Staat zal worden bevolen de vrijheidsbeneming ter fine van uitzetting op te heffen. De President heeft bij vonnis van 25 februari 1987 de gevraagde voorzieningen geweigerd.

(v) Medjahri is na dat vonnis uit Nederland verwijderd doch in juni 1987 weer in Nederland aangetroffen. Inmiddels had hij hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof te Leeuwarden. Dit Hof heeft bij arrest van 11 mei 1988 het vonnis van de President bekrachtigd.

(vi) Medjahri heeft bij de President en het Gerechtshof onder meer aangevoerd dat de wijze waarop de Staat hem uit Nederland wilde verwijderen respectievelijk had verwijderd; jegens hem onrechtmatig is omdat die wijze van verwijdering - de zogenaamde Roosendaalmethode, daarin bestaande dat betrokkene in Roosendaal, voorzien van een biljet enkele reis naar een plaats in Frankrijk, zonder meer, met name onbegeleid, in een via België naar Frankrijk vertrekkende trein wordt geplaatst teneinde hem over de buitengrens van het Beneluxgebied te verwijderen naar Frankrijk - naar zijn mening onder meer in strijd is met de geldende Benelux-voorschriften.

(vii) De President heeft dienaangaande geoordeeld dat blijkens een arrest van de Hoge Raad van 13 december 1985 een niet-inachtneming van de toepasselijke Benelux-voorschriften een overigens rechtmatige uitzetting jegens de vreemdeling niet onrechtmatig maakt (Het bedoelde arrest is later gepubliceerd in NJ 1987, 171).

(viii) Het Gerechtshof heeft de door Medjahri in appel tegen dat oordeel van de President gerichte grief verworpen, daartoe overwegende dat naar geldend recht de zogenaamde Roosendaalmethode niet onrechtmatig is te achten ;

TEN AANZIEN VAN HET VERLOOP VAN HET GEDING :

3. Overwegende dat in het arrest van de Hoge Raad, nadat daarin met juistheid was geconstateerd dat de Beschikking bij de door het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie vastgestelde, op 1 juni 1986 in werking getreden Beschikking M (85) 9, is aangewezen als gemeenschappelijke rechtsregel voor de toepassing van de Hoofdstukken III en IV van het hiervoor onder 1 genoemde Verdrag en was overwogen dat in het cassatiemiddel vragen aan de orde zijn gesteld welke niet kunnen worden beantwoord zonder uitlegging van de artikelen 15 en 16 van de Beschikking, het Benelux-Gerechtshof wordt verzocht uitspraak te doen over de volgende vragen van uitleg :

A. Moeten de artikelen 15 en 16 van Beschikking M/P (67) 1 aldus worden opgevat dat daarin slechts rechten en verplichtingen van de Beneluxlanden jegens elkaar zijn neergelegd, of hebben die artikelen mede de strekking ten behoeve van de daarin bedoelde vreemdelingen te waarborgen dat in geval van verwijdering uit Nederland wordt gehandeld overeenkomstig het in die artikelen bepaalde ?

B. Is er sprake van verwijdering van een vreemdeling "over een buitengrens", als bedoeld in artikel 15 van Beschikking M/P (67) 1, indien de vreemdeling door een Beneluxland wordt verwijderd door hem aan de grens met een ander Beneluxland zonder meer, met name onbegeleid, met een biljet enkele reis naar een plaats buiten het Beneluxgebied, te plaatsen in een via laatstgenoemd Beneluxland naar die plaats vertrekkende trein ?

C. Moeten de in artikel 16, eerste zin, van Beschikking M/P (67) 1 voorkomende woorden "die naar derde landen verwijderd kunnen worden" aldus worden verstaan dat de toelating van de vreemdeling in een derde land gewaarborgd moet zijn ?

D. Moet het in artikel 16, eerste zin, van Beschikking M/P (67) 1 bepaalde aldus worden opgevat dat de daarin bedoelde "toestemming" van een Beneluxland tot doorreis door zijn gebied in elk geval van een voorgenomen verwijdering door dit gebied tevoren moet worden gevraagd en verkregen, of aldus dat die toestemming geacht moet worden aanwezig te zijn wanneer het Beneluxland dat de maatregel van verwijdering neemt, van oordeel is dat is voldaan aan de in artikel 16, eerste zin, gestelde voorwaarden ? ;

4. Overwegende dat het Hof, overeenkomstig artikel 6, lid 5, van het hiervoor onder 1 genoemde Verdrag, een door de griffier gewaarmerkt afschrift van het arrest van de Hoge Raad heeft gezonden aan de ministers van Justitie van België, Luxemburg en Nederland ;

5. dat de regering van België een schriftelijke uiteenzetting heeft ingediend ;

6. Overwegende dat de partijen in de gelegenheid zijn gesteld schriftelijke opmerkingen te maken over de aan het Hof voorgelegde vragen en zij daartoe ieder een memorie hebben doen indienen ;

7. Overwegende dat ter zitting van het Hof van 3 juni 1991 de standpunten van partijen mondeling zijn toegelicht enerzijds door mr. J.M. Barendrecht en anderzijds door mr. H.A. Groen, beiden advocaat te 's-Gravenhage, die pleitnotities hebben overgelegd ;

8. Overwegende dat de plaatsvervangend Advocaat-Generaal Mok op 8 oktober 1991 schriftelijk conclusie heeft genomen ;

TEN AANZIEN VAN HET RECHT :

Ten aanzien van alle vragen tezamen

9. Overwegende dat het Hof aanleiding vindt aan de beantwoording van de afzonderlijke vragen van de Hoge Raad een analyse van de relevante bepalingen in hun onderling verband vooraf te doen gaan ;

10. Overwegende dat de Beschikking waarop deze vragen betrekking hebben, blijkens haar considerans is gegeven "gelet op de artikelen 9 en 13 van de Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied" ;

11. Overwegende dat het hier gaat om de in het kader van het Unieverdrag op 11 april 1960 te Brussel gesloten Overeenkomst die, blijkens haar considerans en de Gemeenschappelijke Toelichting, ten doel heeft niet alleen de personencontrole aan de binnengrenzen van het Beneluxgebied op te heffen en het verkeer voor vreemdelingen binnen dit gebied te vergemakkelijken, maar tevens "een gemeenschappelijk beleid te volgen ten aanzien van de overschrijding van de buitengrenzen" ;

12. dat de drie Beneluxstaten zich - ingevolge artikel 3 van de Overeenkomst, zoals deze bepaling luidde toen de Beschikking tot stand kwam - verbonden zowel nationaal als ten aanzien van derde landen een gemeenschappelijk beleid te volgen met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst en elkaar daartoe wederzijds bijstand te verlenen ;

13. dat artikel 11 van de Overeenkomst de drie Beneluxstaten verplicht hun wetten en voorschriften met betrekking tot de bestrijding van overtreding der bepalingen inzake de binnenkomst en het verkeer van vreemdelingen te harmoniseren (eerste lid) en voorts vastlegt dat onregelmatige binnenkomst van een vreemdeling in één van de Beneluxstaten geacht wordt een reden op te leveren tot verwijdering van de vreemdeling door de autoriteiten van alle Beneluxstaten (tweede lid) ;

14. dat artikel 13 van de Overeenkomst de "Werkgroep" opdraagt toe te zien op de verwezenlijking van de in de Overeenkomst vervatte doelstellingen en daartoe de noodzakelijke besluiten te nemen ;

15. Overwegende dat tegen deze achtergrond moet worden aangenomen dat, terwijl de hoofdstukken I, II en III van de Beschikking een nadere uitwerking vormen van de in artikel 9 van de Overeenkomst vastgelegde verplichting van elk der Beneluxstaten om vreemdelingen die uit hun gebied het gebied van een andere Beneluxstaat zijn binnengekomen en die aldaar

ongewenst zijn, terug te nemen, hoofdstuk IV (zoals zijn titel ook aangeeft) de besluiten behelst welke de Werkgroep nodig oordeelde ter verwezenlijking van de overeengekomen samenwerking ter zake van verwijdering over de buitengrenzen van een in een der Beneluxstaten ongewenste vreemdeling ;

16. Overwegende dat daarbij "verwijdering" moet worden verstaan als het met behulp van de sterke arm uitzetten van een vreemdeling die niet of niet tijdig voldoet aan een aanzegging als bedoeld in artikel 17 van de Beschikking ;

17. Overwegende dat artikel 15 van de Beschikking enerzijds een inleiding vormt op de daarop volgende bepaling, waarin de samenwerking van de Beneluxstaten bij verwijdering over een buitengrens specifiek wordt geregeld, en anderzijds deze samenwerking nader gestalte geeft door eraan te herinneren dat een Beneluxstaat een ongewenste vreemdeling alleen dan naar een der andere Beneluxstaten (die tot toelating niet uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven) mag verwijderen indien deze ingevolge de voorgaande hoofdstukken tot overname is verplicht, waarbij in dit kader van belang is dat zulk een verplichting niet bestaat indien de betrokken vreemdelingen onderdaan zijn van een aangrenzend derde land of krachtens een met dat land gesloten overeenkomst naar dat land kunnen worden verwijderd (artikel 3, aanhef en onder b, van de Beschikking) ;

18. Overwegende dat de in artikel 16 vervatte regeling van de samenwerking terzake van verwijdering over een buitengrens met name betrekking heeft op de verwijdering van in laatstgenoemd artikel bedoelde vreemdelingen ;

19. dat daarbij opmerking verdient dat zowel in artikel 3, aanhef en onder b, als in artikel 16 de woorden "verwijderd kunnen worden" blijkens het verband waarin deze worden gebruikt moeten worden begrepen als "verwijderd mogen worden" en aldus betekenen dat de verwijdering van de vreemdeling naar tussen de verwijderende Beneluxstaat en het ontvangende derde land geldende regels van internationaal recht geoorloofd is ;

20. dat artikel 16 elk van de Beneluxstaten verplicht toestemming te geven tot doorreis van de vreemdeling die aldus naar een aangrenzend derde land mag worden verwijderd, zulks op voorwaarde dat diens verwijdering over een buitengrens aldus op de snelste en eenvoudigste wijze kan worden uitgevoerd ;

21. dat deze toestemming telkens zal moeten worden gevraagd en dat zij alleen dan mag worden geweigerd indien buiten twijfel is dat aan de onder 20 vermelde voorwaarde niet is voldaan ;

22. dat de hiervoor onder 5 vermelde schriftelijke uiteenzetting van de Belgische regering het Hof aanleiding geeft in dit verband nog op te merken dat blijkens de laatste volzin van de eerste alinea van artikel 16 de Beneluxstaat welke de doorreis heeft verzocht, het risico draagt dat de autoriteiten van het betrokken derde land zullen blijken de doorreizende vreemdeling niet te willen toelaten, hetgeen meebrengt dat toestemming tot doorreis niet ervan afhankelijk mag worden gemaakt dat toelating tot dat derde land is gewaarborgd ;

Ten aanzien van vraag A

23. Overwegende dat uit het vorenoverwogene valt af te leiden dat de regeling van hoofdstuk IV van de Beschikking - en met name van artikel 16 - bij uitstek voldoet aan de omschrijving welke in de Gemeenschappelijke Toelichting op de Overeenkomst is gebruikt voor de in de Overeenkomst geregelde materie, namelijk dat zij voornamelijk een administratief karakter draagt ;

24. dat zij immers voornamelijk ertoe strekt de samenwerking tussen de Beneluxstaten te regelen ter zake van verwijdering over een buitengrens van een ongewenste vreemdeling die onderdaan is van een aangrenzend derde land of krachtens een met dat land gesloten overeenkomst naar dat land mag worden verwijderd ;

25. dat daarmede haar strekking evenwel niet uitputtend is weergegeven omdat zowel de Overeenkomst waarvan de Beschikking in voege als voormeld een uitwerking vormt, als de regels van internationaal recht welke naleving door de Beneluxstaten de Beschikking veronderstelt, mede ertoe strekken de belangen van vreemdelingen te beschermen, ook al zijn, zoals uit de Gemeenschappelijke Toelichting op artikel 14 blijkt, de door de Werkgroep genomen besluiten niet rechtstreeks verbindend ;

26. dat daarom op vraag A moet worden geantwoord dat de regeling, vervat in de artikelen 15 en 16, al zijn in die artikelen in hoofdzaak rechten en verplichtingen van de Beneluxstaten jegens elkaar neergelegd, mede strekt ter bescherming van de belangen van de te verwijderen ongewenste vreemdeling ;

#### Ten aanzien van vraag C

27. Overwegende dat uit het hiervoor onder 19 en 22 overwogene in onderling verband volgt dat de in vraag C geciteerde woorden uit de eerste zin van de eerste alinea van artikel 16 aldus moeten worden verstaan dat een Beneluxstaat enkel op de voet van deze bepaling toestemming tot doorreis mag vragen indien hij goede gronden heeft voor zijn oordeel dat de verwijdering van de betrokken vreemdeling naar tussen de verwijderende Beneluxstaat en het ontvangende derde land geldende regels van internationaal recht geoorloofd is ;

#### Ten aanzien van vraag D

28. Overwegende dat uit het hiervoor onder 20 en 21 overwogene volgt dat vraag D in die zin moet worden beantwoord dat het in artikel 16 bepaalde aldus moet worden opgevat dat de daarin bedoelde "toestemming" van een Beneluxstaat tot doorreis door zijn gebied in elk geval van voorgenomen verwijdering door dit gebied moet worden gevraagd en verkregen ;

#### Ten aanzien van vraag B

29. Overwegende dat uit het hiervoor onder 17 en 28 overwogene in onderling verband volgt dat ten aanzien van de in vraag B omschreven wijze van verwijderen, welke ertoe strekt dat de betrokken vreemdeling eerst na



doorreis door een andere Beneluxstaat dan de verwijderende de buitengrens zal passeren, alleen dan kan worden aangemerkt als een verwijderen over een buitengrens in de zin van artikel 15, indien daartoe de in artikel 16 bedoelde toestemming is gevraagd en verkregen ;

TEN AANZIEN VAN DE KOSTEN :

30. Overwegende dat het Hof volgens artikel 13 van het hiervoor onder 1 genoemde Verdrag de kosten moet vaststellen welke op de behandeling voor het Hof zijn gevallen, welke kosten omvatten de honoraria van de raadslieden van partijen, voor zover dit in overeenstemming is met de wetgeving van het land waar het bodemgeschil aanhangig is ;

31. dat volgens de Nederlandse wetgeving het salaris van de raadslieden van partijen wordt begrepen in de kosten welke aan de in het ongelijk gestelde partij in rekening worden gebracht ;

32. dat gelet op het vorenstaande de kosten op de behandeling voor het Hof gevallen, moeten worden bepaald als volgt :  
voor Medjahri op f. 2000,- (exclusief BTW),  
voor de Staat der Nederlanden op f. 2000,- (exclusief BTW) ;

33. Gelet op de conclusie van de plaatsvervangend Advocaat-Generaal Mok ;

34. Uitspraak doende op de door de Hoge Raad in zijn arrest van 4 mei 1990 gestelde vragen ;

VERKLAART VOOR RECHT :

35. Ten aanzien van vraag A

De artikelen 15 en 16 van Beschikking M/P (67) 1 bevatten niet slechts rechten en verplichtingen van de Beneluxstaten jegens elkaar, maar hebben mede de strekking ten behoeve van de daarin bedoelde vreemdelingen te waarborgen dat in geval van verwijdering uit Nederland (of uit een andere Beneluxstaat) wordt gehandeld overeenkomstig het in die artikelen bepaalde ;

36. Ten aanzien van vraag B

Er is geen sprake van verwijdering van een vreemdeling "over een buitengrens" als bedoeld in genoemd artikel 15 indien de vreemdeling door een Beneluxstaat wordt verwijderd door hem aan de grens met een andere Beneluxstaat zonder meer, met name onbegeleid, met een biljet enkele reis naar een plaats buiten het Beneluxgebied, te plaatsen in een via laatstgenoemde Beneluxstaat naar die plaats vertrekkende trein ;

37. Ten aanzien van vraag C

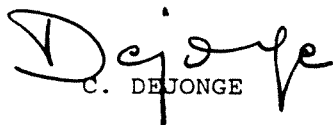
De in artikel 16, eerste zin, van genoemde Beschikking voorkomende woorden "die naar derde landen verwijderd kunnen worden" betekenen niet dat bij verwijdering van een vreemdeling over een buitengrens diens toelating in een derde land gewaarborgd moet zijn, maar verplichten de verwijderende Beneluxstaat alleen dan de in deze bepaling voorziene wijze van verwijdering te bezigen indien deze Staat goede gronden heeft aan te nemen dat de verwijdering naar tussen deze Staat en het ontvangende derde land geldende regels van internationaal recht geoorloofd is ;

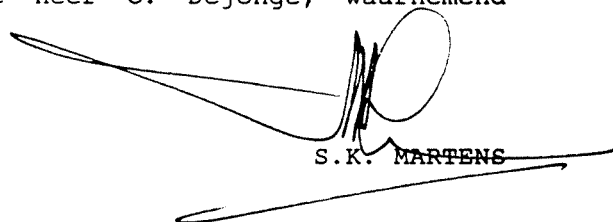
38. Ten aanzien van vraag D

Het in artikel 16, eerste zin, van genoemde Beschikking voorkomende begrip "toestemming" betekent dat deze toestemming in elk geval van een voorgenomen verwijdering over een buitengrens, die slechts kan worden uitgevoerd door doorreis door het gebied van een andere Beneluxstaat, tevoren moet worden gevraagd en verkregen.

Aldus gewezen door de heren S.K. Martens, president, F. Hess, eerste vice-president, O. Stranard, P. Kayser, R. Everling, C.H. Beekhuis, rechters, P. Marchal, J.L.M. Urlings, J. De Peuter, plaatsvervangende rechters,

en uitgesproken ter openbare zitting te 's-Gravenhage op 15 april 1992 door de heer Martens, voornoemd, in aanwezigheid van de heer Th.B. ten Kate, advocaat-generaal, en de heer C. Dejonge, waarnemend hoofdgriffier.

  
C. DEJONGE

  
S.K. MARTENS