

**AAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
VAN DE RAAD VAN STATE
TE 'S-GRAVENHAGE**



Ad Astra Advocaten

HOGER BEROEPSCHRIFT

Weigering ID-kaart

Grievens: 2 juli 2012

Mr. J. Hemelaar
Mr. J.M. Stevers

Korte Mare 14
Postbus 304
2300 AH Leiden

Tel.: 071 – 528 00 25
Fax: 071 – 528 45 00

Geeft eerbiedig te kennen;

P. Jongenelen, te dezer zake domicilie kiezende te Leiden aan de Korte Mare 14 (Postbus 304, 2300 AH Leiden) ten kantore van Ad Astra Advocaten, van wie advocaat **mr. J. Hemelaar** in deze als gemachtigde optreedt en bepaaldelijk gevolmachtigd is om het onderhavig hoger beroep in te stellen.

1. Appellant, hierna ook te noemen Jongenelen, heeft op 26 april 2010 een identiteitskaart aangevraagd bij het loket Burgerzaken van het stadsdeel de Baarsjes in Amsterdam. De burgemeester van Amsterdam heeft op dezelfde datum besloten de aanvraag van appellant buiten behandeling te stellen.
2. Appellant heeft daarop op 5 juni 2010 bezwaar aangetekend. Ook op het bezwaarschrift is negatief beschikt, en wel op 3 januari 2011.
3. Daarop heeft appellant beroep aangetekend tegen deze beschikking op 14 februari 2011. Het beroep is ongegrond verklaard door de Rechtbank op 17 april 2012, verzonden 18 april 2012. Appellant kan zich met deze beslissing niet verenigen, weshalve hij in hoger beroep is gekomen bij Uw Afdeling. Reeds bij inleidend hoger beroepschrift is een aantal van de grieven aangevoerd. Appellant wenst thans, zonder volledigheid na te streven, de grieven nader te onderbouwen en aan te vullen.
4. Appellant wenst in aanvulling op het reeds naar voren gebrachte de volgende grieven tegen de aangevallen uitspraak aan te voeren.



Grief I: Ten onrechte heeft de Rechtbank (nagenoeg) één en dezelfde uitspraak gedaan in de zaak van appellant als in de zaak van Myrthe Roest, althans in de motivering van de uitspraak (hoegenaamd) niet onderscheid gemaakt tussen de beide zaken.

Toelichting:

5. Jongenelen heeft beroep ingesteld tegen een beschikking op bezwaar die gedateerd is 3 januari 2011. Zijn beroep is drie keer op zitting behandeld.
6. De eerste keer beweerde de gemachtigde van verweerder niet over de gronden van het beroep te beschikken. Dat bleek achteraf niet juist te zijn, want het bewijs van tijdige faxverzending (naast postverzending) kon alsnog worden geleverd. Intussen had de Rechtbank echter een verzoek tot verdaging toegestaan.
7. De tweede keer is de zaak in extenso behandeld.
8. De derde keer heeft behandeling plaatsgevonden gelijktijdig met de behandeling van het beroep van Myrthe Roest, eveneens woonachtig in Amsterdam, tegen een beschikking op bezwaar die dateert van 1 april 2011.
9. De aanvraag van Myrthe Roest betrof een aanvraag voor een paspoort. de aanvraag van Jongenelen betrof een identiteitskaart.
10. Aanvragen voor paspoorten en aanvragen voor identiteitskaarten zijn niet aan dezelfde regels onderworpen. Het gebruik van de beide documenten is evenmin gelijk. Bovendien heeft ten aanzien van identiteitskaarten een belangrijke tournure bij de wetgever plaatsgevonden in het denken over de noodzaak daarin vingerafdrukken op te nemen.
11. De twee aanvragen zijn derhalve niet gelijk, en evenmin zijn de door Jongenelen en Myrthe Roest aangevoerde beroepsgronden gelijk. Tenslotte zijn de gewetensbezwaren van de een niet gelijk aan die van de ander.
12. Jongenelen heeft uitdrukkelijk hiervoor aandacht gevraagd en verzocht om een uitspraak die specifiek is toegesneden op zijn zaak. Hij heeft daar recht op. De Rechtbank heeft aangegeven, dat dat verzoek zou worden gehonoreerd, maar Jongenelen meent, dat dat uiteindelijk niet is gebeurd. In de uitspraak worden onvoldoende specifiek de grenzen van het geschil zoals getrokken door Jongenelen, de gronden van het beroep zoals aangevoerd door Jongenelen en zelfs het verweer zoals gevoerd ten aanzien van Jongenelen in het oog gehouden. Jongenelen meent dat ten onrechte de argumenten die spelen in de zaak van Myrthe Roest, maar welke niet een rol hebben gespeeld/behoorden te spelen in zijn zaak, van invloed zijn geweest in de beoordeling van het door Jongenelen aan de rechter voorgelegde geschil.
13. Gewezen wordt bijvoorbeeld op hetgeen vermeld is in de pleitnota van 27 oktober 2011 onder de randnummers 5, 13 t/m 15, 20, 27 t/m 29 en op het aanvullend beroepschrift van 21 juli 2011. Het



belangrijkste argument dat onbesproken blijft in de uitspraak is, dat nu de Minister en de Kamer zelf hebben aangegeven dat er geen goede reden is om vast te houden aan de opname van vingerafdrukken in ID-kaarten, voor de weigering de aanvraag voor een ID-kaart in behandeling te nemen thans geen grond meer is, mits een burger zich op artikel 8 EVRM beroept (zoals Jongenelen heeft gedaan). Alsdan ontbreekt immers de “*pressing social need*” die de inbreuk “*necessary in a democratic society*” maakt. Jongenelen heeft sterk de indruk, dat dit hoofdargument in zijn zaak niet aan bod is gekomen, omdat de Rechtbank met de bril uit de andere zaak (waar de kaarten anders liggen) naar zijn zaak heeft gekeken. Ook de toelichting die Jongenelen ter zitting heeft gegeven bij de gewetensbezwaren maken zijn zaak uniek, en vergen een op zijn zaak toegesneden beslissing. Voorts is in de zaak van Myrthe Roest vlak voor de zitting van 25 januari 2012 nog een dik verweerschrift ingediend, maar dat is niet aan Jongenelen toegestuurd, en hij heeft daar voorafgaand aan de zitting ook niet kennis van kunnen nemen. Ten onrechte heeft de Rechtbank de door verweerder in dat verweerschrift naar voor gebrachte argumenten wél bij de beoordeling van het verweer van Jongenelen betrokken, zoals de in de zaak Roest opgeworpen stelling, dat de Burgemeester de Verordening moet uitvoeren.

14. Appellant komt tot de conclusie dat de Rechtbank de grenzen van het geschil niet correct in het oog heeft gehouden en dat de Rechtbank onvoldoende gewaarborgd heeft, dat er géén argumenten of stukken een rol zouden spelen bij de beslissing, die appellant zelf ook niet kende en waarop hij zelf in overeenstemming met het beginsel van hoor en wederhoor op heeft kunnen reageren.
15. Dat de gemachtigde van appellant tevens gemachtigde van Myrthe Roest was, doet hieraan niet af, omdat deze gemachtigde expliciet duidelijk heeft gemaakt, dat zijn cliënten hun zaken als van elkaar verschillend zien, en tevens gemotiveerd heeft aangegeven waarom dat terecht is. De gemachtigde behoefde dus niet argumenten in de ene zaak gevoerd te beschouwen als argumenten in de andere zaak, en behoefde evenmin zulke argumenten met zijn cliënt te bespreken, als de Burgemeester het niet nodig vond, om die argumenten ook in diens zaak (d.w.z. de zaak van Jongenelen) ingang te doen vinden.

Grief II: Ten onrechte heeft de Rechtbank nagelaten een aantal relevante wetsartikelen te benoemen in de uiteenzetting van het wettelijk kader onder 2.

Toelichting:

16. In paragraaf 2 van haar uitspraak heeft de Rechtbank het wettelijk kader beschreven waartegen zij de toetsing heeft doen plaatsvinden.
17. Ten onrechte heeft de Rechtbank daarbij niet gewezen op artikel 1, tweede lid, van Verordening 444/2009, welke bepaalt dat het opslagmedium op de paspoorten en reisdocumenten aan de hoogste veiligheidseisen moet voldoen. Evenmin heeft de rechtbank er op gewezen dat hetzelfde lid vereist dat het opslagmedium voldoende geschikt is om de integriteit, de authenticiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens te garanderen. In de procedure heeft appellant haar standpunt dat deze vereisten door de Burgemeester worden geschonden met behulp van uitgebreide onderbouwing aannemelijk gemaakt.



18. Ook in de (onderzoeks)literatuur en in de uitkomsten van diverse tests die nota bene door de overheid zelf zijn opgezet, komt naar voren dat de aspecten van bescherming en betrouwbaarheid van de gegevens onder de maat zijn. Het percentage mismatches is met 21-25 % extreem hoog, en zal de paspoorthouder *du moment* dat het verband tussen hem/haar en zijn/haar paspoort wordt gecontroleerd in problemen kunnen brengen. De keuze van de soort chip en de wijze waarop de gegevens worden gedeeld over het Gemnet vormen weer andere bedreigingen waarvoor de burger gevrijwaard was geweest indien voldoende acht was geslagen op en uitvoering was gegeven aan het tweede lid van artikel 1 van de Verordening. Nog zeer recentelijk heeft het parlement daaruit zijn conclusies getrokken. Op 7 juni 2012 kon men vernemen dat er een kamermeerderheid is die gevraagd heeft het verplicht opnemen van vingerafdrukken ter discussie te stellen (**Productie 2**).
19. Daags ervoor erkende Minister Spies dat de gegevens niet beschermd waren tegen ongeautoriseerde kennisname door een andere mogendheid. De Minister gaf aan, dat zij het nodig achtte dit gat in de bescherming te gaan repareren (**Productie 3**). Ook het ontbreken van voldoende maatregelen op dit vlak mag beschouwd worden als een niet-voldoen aan art. 1 lid 2 van de Verordening, terwijl dit tevens een relevant gegeven is met betrekking tot de vraag of voldoende flankerende maatregelen zijn genomen, welke eis door diverse internationale Verdragen wordt gesteld.
20. In de uiteenzetting van het wettelijk kader ontbreekt voorts artikel 1 bis van de Verordening. Naar artikel 1 bis lid 1 van de Verordening dienen de vingerafdrukken afgenomen te worden “door gekwalificeerd en bevoegd personeel van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van paspoorten en reisdocumenten”. Appellant ziet dat de Burgemeester ook op dit punt in strijd handelt met de Verordening, aangezien het personeel bij Burgerzaken niet is opgeleid om met deze uiterst gevoelige en complexe data om te gaan. Dit probleem is door de Minister van Binnenlandse Zaken zelf aangedragen in een brief van 26 april 2011 aan de Tweede Kamer, waarin hij stelt dat duizenden op dat gebied ongeschoolde medewerkers betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten (kenmerk 2011/U51459, p. 4).
21. Daarnaast ontbreekt in de uiteenzetting van het wettelijk kader artikel 1 bis lid 2, volgens hetwelk biometrische kenmerken verzameld dienen te worden overeenkomstig de waarborgen vastgelegd in het EVRM. Ook dienen lidstaten volgens dit artikel passende procedures te verzorgen “ter waarborging van de waardigheid van de betrokkene ingeval van moeilijkheden bij het opnemen van de gegevens”. Appellant meent dat hiermee ook gewetensbezwaarden bedoeld zijn, en is niet van het bestaan van zulke procedures op de hoogte.
22. Aangezien het omschreven wettelijk kader de omvang van de toetsing door de rechtbank heeft bepaald, hebben de bovenstaande bepalingen klaarblijkelijk geen, of althans onvoldoende, een rol gespeeld bij de totstandkoming van de aangevallen uitspraak. Dat klemmt, nu met deze vereisten juist essentiële belangen gemoeid zijn – niet alleen met betrekking tot de bezwaren van appellant, maar ook die van een correcte interpretatie van de Verordening en een volledige toetsing daarvan door de rechter.



23. Nu de uiteenzetting van het wettelijk kader kennelijk de achtergrond is tegen welks licht de bestreden beschikking is gehouden, hadden deze bepalingen niet mogen ontbreken.

Grief III: Ten onrechte heeft de Rechtbank gesteld: “De Rechtbank is tegen deze achtergrond [het verlaten van de plannen een centrale opslag van vingerafdrukken in het leven te roepen, JH], met partijen, van oordeel dat eiser geen belang heeft bij een beoordeling van zijn beroepsgronden gericht tegen de opslag van zijn vingerafdrukken in een centrale administratie.” (r.o. 3.6)

Toelichting:

24. Appellant heeft aangegeven dat het onderwerp niet meer het belangrijkste onderwerp was dat besproken diende te worden tijdens de zitting van 25 januari 2012. In zoverre kan appellant zich vinden in de rechtsoverweging van de Rechtbank. Evenmin stelde hij toen nog prijs op een uitgebreide motivering van de Rechtbank waarom deze omstandigheden destijds terecht door hem waren aangevoerd als grond voor het weigeren van zijn vingerafdrukken. Op 25 januari 2012 was immers duidelijk geworden dat de centrale opslag er (vooralsnog) niet zou komen.
25. Appellant bestrijdt echter, dat hij of zijn gemachtigde heeft gesteld, dat er in het geheel geen belang meer was bij beoordeling van deze beroepsgronden. Indien het beroep gegrond was verklaard op andere gronden, dan zou een uitgebreide bespreking van *déze* grond achterwege hebben kunnen blijven. Maar in de situatie dat de Rechtbank zou kunnen overwegen, dat zij in het overigens aangevoerde geen onrechtmatigheid aan het besluit had kunnen ontdekken, zou een oordeel over deze beroepsgronden wel degelijk van doorslaggevend belang kunnen zijn.
26. Immers, hoe dan ook is met onterechte bedoelingen aan Jongenelen verzocht om zijn vingerafdrukken af te geven, en zijn (rechts-)gevolgen in de vorm van een verwerking aan Jongenelen voorgehouden, die hij niet hoefde te accepteren. Dat deze gevolgen destijds al niet acceptabel waren is in april 2012 ook door de wetgever erkend.
27. Die onrechtmatigheid zou dus sowieso moeten leiden tot een gegrondverklaring van het beroep en toekenning van proceskosten.
28. Ten onrechte heeft de Rechtbank de opmerking dat het belang bij de *behandeling* van de beroepsgronden ter zitting van 25 januari 2012 (een zitting van enkele uren waarbij al het nodige andere aan bod moest komen) opgevat en uitgelegd alsof de beroepsgrond werd opgegeven. Die interpretatie is niet juist. Het belang bij *de behandeling en bespreking* van een beroepsgrond is niet hetzelfde als het belang bij *de beoordeling* van die beroepsgrond. Uitdrukkelijk verzet appellant zich tegen het oordeel van de Rechtbank, dat er geen belang meer zou bestaan bij de beoordeling van die beroepsgronden; een zodanig oordeel is gelet op het hiervoor gaande (m.b.t. de onrechtmatigheid in de besluitvorming) naar zijn mening onjuist.



Grief IV: Ten onrechte heeft de Rechtbank gesteld: “Ter zitting heeft eisers gemachtigde desgevraagd toegelicht dat haar beroepsgronden niet zijn gericht tegen de Verordening. De verbindendheid van de Verordening is door eiser nadrukkelijk niet ter discussie gesteld. De Rechtbank gaat daarom uit van de verbindendheid van de Verordening.” (r.o. 3.6)

Toelichting:

29. De gemachtigde is gevraagd of hij de verbindendheid van de Verordening ter discussie wenste te stellen. De gemachtigde heeft daarop ten antwoord gegeven dat de verbindendheid van de Verordening in deze procedure niet ter discussie is gesteld, omdat de beschikking op bezwaar daartoe geen aanleiding bood.
30. De Burgemeester heeft zich immers verlaten op de nationaalrechtelijke wet- en regelgeving en deze ten grondslag gelegd aan zijn beslissing.
31. Om een gegrond beroep te verkrijgen, was het dus niet nodig om iets op te merken over de verbindendheid van de Verordening. Waar over gediscussieerd is in deze procedure, is de vraag of de Burgemeester (die overigens niet wordt geadresseerd in de Verordening: die Verordening richt zich tot de lidstaten) terecht de aanvraag buiten behandeling heeft gesteld op grond van de artikelen 3 lid 3 en 3 lid 8 van de Paspoortwet en artikel 28a en 39 van de PUN. Nu daarover al zeer uitgebreid gronden waren aangevoerd, had gemachtigde van appellant geen aanleiding gezien om zich uit te laten over de verbindendheid van de Verordening.
32. Ook verweerder had geen expliciet standpunt ingenomen over de verbindendheid van de Verordening, en nu in het bestuursrecht de aanvrager reageert op afwijzingen, en niet vooruit hoeft te lopen op wat het bestuursorgaan misschien nog wel allemaal meer dént, maar niet zegt, is de discussie niet gevoerd.
33. In een andere zaak voor de Rechtbank Amsterdam --die van de heer P. Deutekom-- is een dergelijke discussie overigens wél gevoerd. In de zaak van appellant is op die discussie ingegaan tijdens een eerdere zitting en wel op 27 oktober 2011. Daarbij is uitgebreid gemotiveerd, dat het oordeel van de Rechtbank in de zaak van Deutekom volgens appellant geenszins op juiste gronden was gebaseerd en dat ook de wijze waarop de heer Deutekom (die zijn zaak zonder rechtsbijstand door een gemachtigde voerde) daarmee ter zitting was overvallen, te betreuren was. Uit de opstelling van appellant mocht worden afgeleid dat indien de verbindendheid van de Verordening door de Burgemeester ten grondslag was gelegd aan de buitenbehandelingstelling, appellant daartegen bezwaren en beroepsgronden zou hebben aangevoerd.
34. Het antwoord op de vraag van de Rechtbank of in de procedure (daadwerkelijk) de verbindendheid van de Verordening ter discussie werd gesteld is op zéér verkorte wijze in het proces-verbaal van de zitting terecht gekomen. De samenvatting van dit standpunt alsof (gemachtigde van) appellant had willen zeggen “De Verordening is bindend” wordt uitdrukkelijk bestreden als juiste samenvatting. “*De Verordening is bindend*” is nimmer door appellant of zijn gemachtigde gezegd. Zij hadden geen enkele aanleiding zich daarover uit te laten. En als zij zich al daarover hadden willen uitlaten, dan zou eerder het tegendeel hun uitlating zijn geweest. “*De*



Verordening is niet door eiser ter discussie gesteld’ zou wél een correcte samenvatting zijn, mits opgevat in de hierboven bedoelde zin: dus als feitelijke beschrijving van wat er is gebeurd, en niet als normatieve uitspraak.

35. Appellant wijst er daarnaast op dat het HvJ EU aan de uitspraak in de zaak van 18 december 2007 een ander openbare orde criterium ontwaart dat ten grondslag zou liggen aan de Verordening dan de Nederlandse wetgever aan de Paspoortwet ten grondslag heeft gelegd. Ook hierom reeds was de discussie over de uitspraak van het HvJ EU, in welks licht de vraag werd gesteld aan (gemachtigde van) appellant, niet relevant. Het Hof wijst immers op het belang van de nationale veiligheid bij grensoverschrijdend verkeer. Dat is een belang dat door de Burgemeester niet is genoemd, overigens in navolging van de Nederlandse Wetgever. Op zich is het logisch, dat de nationale Wetgever en de Burgemeester dat openbare orde belang niet noemen, want dat belang kan pas gediend worden als de Nederlandse Staat besluit om de versleutelingscode ook aan andere autoriteiten ter hand te stellen. Dat is nog niet gebeurd, en valt op korte of middellange termijn ook niet te voorzien.
36. Dat betekent meteen, dat de beoordeling van de vraag of er een rechtvaardiging is voor de inbreuk op het recht tot eerbiediging van de privacy niet langs gelijke lijnen kon lopen.
37. Bovendien laat het HvJ EU de vragen volledig onbesproken hoe je je zonder afgifte van vingerafdrukken in het maatschappelijk verkeer nog kunt legitimeren, en of het redelijk is dat aan de burger een verplichting wordt opgelegd waaraan hij zich niet kan onttrekken. Die discussie is juist wél gevoerd met de Burgemeester.
38. En last, *but not least*: De discussie over de verbindendheid in het licht van de uitspraak van het HvJ EU d.d. 18 december 2007 dateert van bijna een vol jaar voordat het EHRM in de voor dit onderwerp zo belangrijke Marper-case uitspraak deed. Het antwoord op de vraag of het HvJ EU in 2007 dus (“impliciet”) de jurisprudentielijn van het EHRM voldoende heeft kunnen afwegen met betrekking tot de rechten beschermd door artikel 8 EVRM kon in deze materie helemaal niet meer aangenomen worden, toen de Rechtbank memoreerde aan de uitspraak van het HvJ EU.
39. Nu appellant zich duidelijk op het standpunt had gesteld dat hij aanspraken kan ontleen aan artikel 8 EVRM, behoefde hij niet een standpunt in te nemen over het al dan niet verbindend zijn van de Verordening. In een dergelijk geval geldt het adagium ‘*ius curia novit*’. De Rechtbank had (als zij zelf graag een discussie gevoerd had willen zien over de vraag of de Verordening al dan niet verbindend is) het beroep van appellant op artikel 8 EVRM moeten begrijpen als een inroepen van bescherming van het mensenrechtenverdrag tegen de toepassing van welke regeling dan ook die leidt tot verlies van privacy, of dat nu gebaseerd was op de PUN, de Paspoortwet of de Verordening.
40. Appellant vindt dat de aangevallen rechtsoverweging, en ook bij enkele andere waartegen hij zich met grieven richt, het vermoeden doet rijzen, dat de Rechtbank naar een doel heeft toe



geredeneerd, en dat dat doel er in elk geval niet in bestond appellants te ontvangen in zijn beroep. Bij een dergelijke benadering treden wel vaker minder sterke motiveringen en/of weerleggingen aan het licht. De aangevallen uitspraak kenmerkt zich naar de indruk van appellants door zulke wankelende argumentaties.

41. Wat hiervan ook zij, naar de mening van appellants heeft de Rechtbank uit het feit dat iets niet ter discussie werd gesteld door haar gemachtigde (om reden dat het niet als argument was gevoerd door verweerder) niet mogen afleiden dat hij ook maar enigerlei de verbindendheid van de Verordening erkende. Evenmin mocht de Rechtbank “daarom” uitgaan van de verbindendheid van de Verordening.
42. Volledigheidshalve merkt appellants op, dat als hij zich moet uitlaten over de vraag of naar zijn mening de Verordening verbindend is, hij die vraag ontkennend zal beantwoorden. Jongeren verwijst op dit punt onder meer naar de als **Productie 4** aangehechte stukken. Dit zijn processtukken in een procedure die het Duitse Verwaltungsgericht te Gelsenkirche aanleiding hebben gegeven prejudiciële vragen te stellen aan het HvJ EU met betrekking tot de vraag of de Verordening wel verbindend is.

Nadat in paragraaf 1 van het inleidend klaagschrift van 19 november 2007 het theoretisch kader is geschetst, en in paragraaf 1.1 een aantal waarschuwingen genoemd, waaraan ook Jongeren heeft gerefereerd in zijn procedure, geeft het verhandelde op pagina 17 een heel herkenbaar beeld. In hoofdstuk 2 wordt met namede juridische grond geboden waarom de Verordening niet verbindend is. Daarbij wordt er onder meer op gewezen, dat de Commissie niet bevoegd was de Verordening vast te stellen op de wijze waarop zij dat heeft gedaan, omdat de Verordening méér bestrijkt dan alleen grensoverschrijdingen, maar ook strafrechtelijke zaken zoals vervalsingen en identiteitsfraude. Uit de Nederlandse wetsgeschiedenis blijkt, dat dit laatste ook eigenlijk het zwaartepunt van de regelgeving betreft.

In Nederland speelt het argument zelfs nog sterker, omdat tot op dit moment er geen ander, vingerafdrukloos document voor legitimatie aangevraagd kan worden, en de identiteitsfraude dus nog nadrukkelijker fraude bij legitimeren (bij banken, verzekeringsmaatschappijen, op straat bij controle etc) betreft¹. Jongeren wil daaraan nog toevoegen, dat naar zijn mening bovendien nog over het hoofd is gezien, dat grensoverschrijding naar andere landen dan EU-landen (zonder gebruik te maken van vrij verkeer tussen de lidstaten) NIET onder het EU-mandaat valt (b.v. een reis vanuit de Nederlandse antillen naar het vasteland van Zuid Amerika), terwijl volgens het standpunt zoals de Rechtbank dat heeft verwoord, de verplichting tot afgifte van vingerafdrukken voor een reisdocument óók dienaangaande berust op een Europese Verordening, die een interne aangelegenheid zou beogen te regelen. Gebondenheid aan de Verordening lijkt Jongeren derhalve niet juist, noch in een dergelijk geval, noch in een ander geval.

De argumenten die ingebracht worden om de materiële onrechtmatigheid van de maatregel om verplicht vingerafdrukken op te nemen in reisdocumenten (die zich vooral in de sfeer van de

¹ In Duitsland kan men zich ook legitimeren met een ID-kaart die geen reisdocument is, en geen vingerafdrukken bevat. In Nederland bestaat die optie (nog) niet, zodat alle beslissingen omtrent reisdocumenten onmiddellijk de mogelijkheden om zich te legitimeren en/of de legitimatieplicht raken.



subsidiariteit afspelen in de Duitse zaak), onderschrijft appellant eveneens. In zijn zaak is hij daar nog uitgebreider in geweest. Verwezen zij wat dit betreft tevens naar hetgeen Louise van Luijk naar voor heeft gebracht in het door haar aanhangig gemaakte hoger beroep bij uw Raad onder nummer 201105172/1/A3 (zie ook de pleitnota van haar gemachtigde in vergelijking tot hetgeen in de Duitse stukken op pagina 34 wordt opgemerkt).

In het verzoek om prejudiciële vragen te stellen, dat in de zaak bij het Verwaltungsgericht Gelsenkirchen is gedaan op 12 februari 2008, worden de gronden waarom de Verordening (die Schwartz overigens heel treffend het predicaat “richtliniennähe” meegeeft – eenzelfde invalshoek als welke Jongenelen heeft gekozen, en die van belang is om de werking van de Verordening juist te begrijpen: gericht op lidstaten, niet op Burgemeesters en nog minder op burgers) onrechtmatig, althans niet verbindend is, nog nader uitgewerkt. De klacht en de nadere uitwerking zijn door de Duitse rechter uiterst serieus genomen en als zwaarwegend beschouwd. Zij hebben ertoe geleid, dat het Verwaltungsgericht te Gelsenkirche inderdaad prejudiciële vragen heeft gesteld (**Productie 5**).

Grief V: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “De in de Verordening neergelegde verplichting om vingerafdrukken in het reisdocument op te nemen impliceert naar het oordeel van de Rechtbank, dat de aanvrager van het reisdocument vingerafdrukken ook feitelijk dient af te staan.”

Toelichting:

43. Een verplichting voor burgers die niet expliciet is neergelegd in het recht kan wegens het rechtszekerheidsbeginsel niet worden aanvaard. Dat geldt in het algemeen al zo, maar a fortiori geldt dit als het een Verordening betreft die zich niet richt tot burgers, maar tot lidstaten, van wie verwacht wordt, dat zij hun reisdocumentenadministratie op de een of andere manier inrichten.
44. Het is duidelijk dat de Verordening een verplichting oplegt aan de lidstaten. Echter, de vraag hoe de lidstaten aan de vingerafdrukken komen (eenmaal allemaal tegelijk inleveren; ieder voor zich bij de volgende aanvraag inleveren; telkens bij een aanvraag inleveren of éénmaal in een landelijke opslag laten opnemen, waaruit daarna geput kan worden), laat de Verordening over aan de nationale wetgever. In de procedures die gingen over de centrale opslag is dat ook steeds door de diverse Burgemeesters (inclusief die van Amsterdam!) naar voren gebracht: het gaat bij dit punt niet om een Europese beslissing, maar om een nationaalrechtelijk wetgevingstraject.
45. Onze nationale wetgever heeft eerst gedacht aan een landelijke opslag, welke had kunnen dienen als bron voor de in paspoorten op te nemen vingerafdrukken. Van dat plan is de wetgever teruggekomen.
46. Daarvoor noch daarna heeft de wetgever ooit ergens geregeld dat burgers verplicht zijn hun vingerafdrukken af te geven in het kader van het aanvraag en afgifteproces van (paspoorten of) ID-kaarten. Een dergelijke bepaling is buiten strafvorderlijke bevoegdheden tot gedwongen afname nergens geregeld.



47. Indien de wetgever had besloten tot het opleggen van een dergelijke verplichting, dan zouden in de regeling tevens de waarborgen die burgers toekomen opgenomen hebben kunnen en moeten worden. Dan waren vragen beantwoord zoals: onder welke omstandigheden moeten vingerafdrukken worden afgegeven; wat moeten burgers zich wel en niet laten gevallen tijdens het proces van afname; welke belangen worden wel en niet meegewogen; hoe kunnen burgers een rechtsmiddel aanwenden; hoe zal met de verstrekte gegevens worden omgegaan, en welke rechten op verwijdering of wijziging hebben de burgers?. Ook zouden dan regelingen zijn getroffen omtrent de aansprakelijkheid van de overheid als er schade uit de afname zou ontstaan, b.v. wegens verlies van gegevens, diefstal door onbevoegden uit de gemeentelijke bestanden of het plaatsen van een mismatchende vingerafdruk in een chip, zodat iemand bij controle ten onrechte verdacht zou kunnen worden van identiteitsfraude en meer van dergelijke zaken.
48. De wetgever heeft echter onvoldoende aandacht gehad voor zulke aspecten om dienaangaande een regeling te treffen. Vandaar dat het ook niet gekomen is tot een wettelijk neergelegde verplichting om vingerafdrukken af te staan. Die insteek was misschien verklaarbaar bij de snelheid waarmee het project werd uitgerold richting een multi-inzetbare centrale databank. Echter, nu van die weg is teruggekomen, treedt ook dit gebrek aan het licht.
49. Niemand zal ontkennen dat de Europese wetgever verwachtte dat de uitgevende instanties van paspoorten en andere reisdocumenten wel wegen zouden vinden om aan hun vingerafdrukken te komen. Die aanname kan echter niet tot een implicatie leiden dat de burgers de vingerafdrukken dan ook feitelijk *dienen* af te staan op gezag van de EU-wetgever (cursivering JH om het verplichtingenkarakter dat de Rechtbank aanneemt aan te geven). De Europese wetgever heeft dit expliciet aan de lidstaten overgelaten. Er mag dus geen impliciete verplichting worden ingelezen in de Verordening. De EU-wetgever heeft die juist expliciet eruit geschreven.
50. Als de EU-wetgever de verplichting aan de burgers om hun vingerafdrukken feitelijk te geven had willen regelen, dan had de EU-wetgever daarbij ook alle waarborgen, regels en aansprakelijkheden moeten regelen. Daarmee zou zij de grenzen van haar bevoegdheden die haar verdragsrechtelijk toekomen als regelende instantie te buiten zijn getreden.
51. Het gat is niet opgevuld door de nationale wetgever. Het is juist één van de bezwaren van appellant, dat de nationale wetgever de zaken op dit punt niet voldoende geregeld heeft. De denkrant van de Rechtbank (het één veronderstelt logischerwijze het ander) legt juist de vinger op de wonde. Hier is de zwakke stee in het wetgevingsproces. Inderhaast bij het nastreven van ander (inmiddels verlaten) doel is volkomen voorbij gegaan aan het in deugdelijke wetgeving neerleggen van rechten, verplichtingen en aanspraken van de burger.
52. De Rechtbank merkt terecht op dat er hier iets ontbreekt. Dat gebrek kan echter niet zomaar veronderstellenderwijs “impliciet” (en dan nog impliciet bij de verkeerde instantie) gerepareerd worden. De constatering van de Rechtbank, dat het een niet zonder het ander kan, moet er in plaats daarvan toe leiden dat als het één niet is geregeld, het ander óók op losse schroeven staat.



Grief VI: Ten onrechte heeft de Rechtbank nagelaten te beoordelen of de inbreuk op de mensenrechten, die gevormd wordt door het verlangen dat appellant zijn vingerafdrukken afstaat ter verwerking daarvan in een (tijdelijk als zodanig in de administratie aanwezig) databestand en vervolgens in een reisdocument (dat eigendom blijft van de Nederlandse Staat) gerechtvaardigd wordt door een *pressing need necessary in a democratic society.*”

Toelichting:

53. Alle rechters die zich tot nu toe over deze vraag hebben uitgelaten, hebben vastgesteld dat de eis om vingerafdrukken af te staan een inbreuk is op de mensenrechten. Dat wordt ook door alle Burgemeesters die in een procedure betrokken zijn geraakt erkend. De mensenrechten zijn in diverse verdragen vastgelegd (onder meer het EVRM en het IVBPR) en ook de Grondwet gaat ervan uit, dat de Nederlandse Staat de mensenrechten respecteert. De inbreuk op zo'n recht kan alleen onder bepaalde stringente voorwaarden beschouwd worden als gerechtvaardigd.
54. Appellant heeft gesteld dat naar zijn mening de inbreuk in dit geval niet gerechtvaardigd is.
55. De Rechtbank heeft de taak om in 'zo'n geval vol te toetsen.
56. De Rechtbank heeft zich echter op geen enkele manier uitgelaten over de vraag of de inbreuk gerechtvaardigd is. Zonder rechtsoverweging op dit punt is het evenwel niet mogelijk om de (on)rechtmatigheid van het bestreden besluit te beoordelen.
57. De Rechtbank heeft derhalve niet in redelijkheid kunnen komen tot haar oordeel, dat het beroep ongegrond zou zijn. De aangevallen uitspraak gaat ten minste mank aan een ernstig motiveringsgebrek, maar eerder moet het ervoor worden gehouden, dat de uitspraak het gevolg is van een *inhoudelijk* gebrekkige beoordeling en daardoor op onjuiste gronden is gedaan, en de uitkomst van de overwegingen onjuist en aantastbaar is.
58. In dit kader zij erop gewezen, dat zich de bijzonderheid voordoet, dat de Burgemeester in de beschikking op bezwaar ter aanvoering van de social pressing need slechts heeft verwezen naar de beoordeling van die vraag door de wetgever, terwijl de wetgever inmiddels tot het voortschrijdend inzicht is gekomen, dat de inbreuk niet noodzakelijk is.
59. In het verweerschrift heeft de Burgemeester zich met name verlaten op de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage d.d. 21 maart 2012, die eveneens dateerde van vóór het voortschrijdend inzicht, en die bovendien over een paspoort ging, en niet over een ID-kaart. Het verweerschrift zelf dateerde echter van ná het intreden van het voortschrijdend inzicht bij de Minister, dus de Burgemeester had beter kunnen weten.
60. De Burgemeester heeft dus noch in de beschikking op bezwaar noch in het verweerschrift het juiste wettelijk kader toegepast. Hij had dienen te constateren dat er geen noodzaak is om



vingerafdrukken in een ID-kaart op te nemen, athans dat daartoe geen *pressing social need* bestond die de inbreuk *necessary in a democratic society* maakte. Dat had hem tot de conclusie moeten brengen, dat het niettemin eisen van appelland, dat hij zijn vingerafdrukken zou afstaan in strijd zou komen met artikel 8 EVRM.

61. Voor zover de Burgemeester een en ander niet had kunnen weten op het moment dat de beschikking op bezwaar werd geslagen (**quod non!**: een Kamermeerderheid wist toen wél welke kant het op moest, en in ieder geval was dit voor appelland zelf duidelijk, zodat de Burgemeester niet gedisculpeerd kan worden), dan had in ieder geval de Rechtbank naar aanleiding van het aan het licht komen van de juistheid van de stellingen van appelland terzake het beroep gegrond moeten verklaren.
62. Onbegrijpelijk is het dat de Rechtbank over dit argument, dat toch het speerpunt van de beroepsgronden vormt, niets heeft gezegd.
63. Zelfs met het excuus, dat de Rechtbank heeft gemeend te kunnen vinden in haar uitgangspunt dat de Verordening verbindend zou zijn, is een dergelijke omissie in de beoordeling van het beroep ongegrond. Immers, zelfs bij een rechtmatig tot stand gekomen Verordening, die in zijn algemeenheid verbindend is,² is de regel dat bij een ID-kaart het afstaan van vingerafdrukken verlangd wordt niet acceptabel voor het bestuur: dan zou in ieder geval op dit punt strijd ontstaan met het EVRM en IVBPR.
64. Ten aanzien van deze grief wordt voorts verwezen naar de grieven VIII, XIV, XV en XVII.

Grief VII: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “Nu eiser heeft geweigerd om zijn vingerafdrukken af te staan en deze verplichting tot afgifte voortvloeit uit de Verordening, heeft verweerder naar het oordeel van de Rechtbank gelet op artikel 39, eerste lid, van de PUN, terecht besloten om de aanvraag van eiseres niet (verder) in behandeling te nemen.” (r.o. 3.7)

Toelichting:

65. De verplichting om vingerafdrukken af te staan is niet terug te vinden in de Verordening. De betreffende Verordening richt zich voorts ook niet tot de burgers van de Unie, maar tot de lidstaten. Nu de EU-wetgever geen verplichting voor de aanvragers van paspoorten tot afgifte van hun vingerafdrukken in het leven heeft geroepen, is er ook geen sprake van een rechtens relevant weigeren. Hiervoor is al aangegeven, dat een impliciet voortvloeden van een dergelijke verplichting uit de Verordening rechtens niet toelaatbaar is, omdat zij onder meer strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast wordt alzo niet voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste dat uit het EVRM voortvloeit.
66. Het enige wat wellicht gezegd zou kunnen worden, is dat de Burgemeester in de situatie zoals die ten tijde van de aanvraag bestond, niet in staat was te handelen in overeenstemming met de tekst

² Uitdrukkelijk zij erop gewezen, dat dit uitgangspunt van rechtmatige totstandkoming en verbindendheid niet het standpunt van appelland is!



van de Verordening – het beroep op de uitzonderingsclausules even terzijde gelaten. Daarom kwam de Burgemeester een beroep op overmacht toe en zou hem toegestaan kunnen worden om dan maar in strijd met de Verordening te handelen.

67. Inderdaad is er aan de zijde van de Burgemeester sprake van een conflict van plichten. De Verordening schrijft voor dat hij iets opneemt in de ID-kaarten waarover hij niet beschikt. Intussen moet hij een besluit nemen op de aanvraag, en dient hij ook het welzijn van de ingezetenen van zijn stad te bevorderen en hun belangen te beschermen. Bovendien mag van hem verwacht worden dat hij zich verzet tegen schendingen van mensenrechten in zijn gemeente. En ten slotte --en dat weegt in deze zaak nog het zwaarst-- moet de Burgemeester zich rekenschap van geven dat de vermeende rechtvaardiging van het opnemen van vingerafdrukken in de ID-kaart is komen te vervallen.
68. In een dergelijk geval dienen de belangen van de aanvragende burger te prevaleren, vooral nu de wet de Burgemeester niet de mogelijkheid biedt de aanvraag buiten behandeling te laten (zie elders in dit hoger beroepschrift) en nu hij mede oog dient te hebben voor de verstreckende gevolgen van het niet-uitreiken van een ID-kaart, waaronder sociale uitsluiting en mogelijke inbreuken op de openbare orde (met name onder de WID).
69. De Rechtbank kan daarom niet gevolgd worden in haar oordeel.
70. Bovendien is de redenering niet consistent met de tekst van de PUN.
71. Immers, artikel 39 van de PUN, dat de bevoegdheid in sommige gevallen geeft om een aanvraag buiten behandeling te stellen, rept helemaal niet van verplichtingen die niet worden nagekomen, welke zijn neergelegd in andere wetgevingsproducten. Het artikel verwijst alleen maar naar voorschriften uit de PUN zelf. Alleen als er in de PUN een verplichting is opgenomen, die niet wordt nageleefd, kan buiten behandelingstelling van een aanvraag volgen. Dat er ook buiten behandelingstelling van de aanvraag kan volgen als er verplichtingen niet worden nagekomen die elders moeten worden gezocht, is in de PUN niet terug te lezen.
72. Nadrukkelijk wijst appellante erop dat het eerste lid van artikel 39 van de PUN *niet* luidt: Een aanvraag waarbij niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 9 tot en met 38 of waarbij niet is voldaan aan enige uit een Verdrag of uit een EU-verordening voortvloeiende verplichting, wordt niet in behandeling genomen.
73. De Rechtbank combineert derhalve een verplichting die niet is opgenomen in de Verordening met een bepaling uit de PUN voor welks toepassing *niet eens relevant* is of die verplichting al dan niet uit de Verordening voortvloeit. Een dergelijke redenering ontbeert iedere draagkracht. Zij stort in zodra zij wordt belast.
74. Naar de mening van appellante komt de aangevallen uitspraak dan ook voor vernietiging in aanmerking.



Grief VIII: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “De door eiser aangevoerde grond dat in de PUN, in afwijking van de Verordening, de verplichting is opgenomen om vier in plaats van twee vingerafdrukken af te staan, leidt niet tot een ander oordeel. Eiser heeft immers helemaal geen vingerafdrukken willen afgeven, ook niet de twee door de Verordening vereiste vingerafdrukken.” (r.o. 3.7)

Toelichting:

75. Vooreerst verwijst appellant naar de toelichting onder de voorgaande grieven, waar uiteengezet wordt dat de Verordening überhaupt geen verplichting tot het afstaan van vingerafdrukken oplegt.
76. Daarnaast merkt appellant op dat de ene inbreuk verder gaat dan de andere. De Burgemeester verlangt van hem, dat hij vier vingerafdrukken geeft, terwijl de Burgemeester weet, dat met twee daarvan niets wordt gedaan,³ en terwijl de Burgemeester bovendien weet, dat de wetgever voor de andere twee (waarmee op dit moment nog wel iets wordt gedaan) geen belangstelling heeft.
77. Als er gekozen moet worden tussen meerdere inbreuken op een grondrecht, dan dient op basis van het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel gekozen te worden voor de minst bezwarende maatregel. Het nut en de noodzaak van de twee extra, die het viertal vol maken, is niet aangetoond, noch gesteld. De Burgemeester kon zich in deze al niet beroepen op een *pressing social need necessary in a democratic society* ten aanzien van de eerste twee vingerafdrukken, maar zoveel te minder voor het tweede tweetal!
78. Dat betekent dat de bestreden beschikking sowieso, volgens de normen van alle betrokken partijen, niet rechtmatig is. Zij berust op een verkeerde motivering. De Rechtbank had dit dienen te onderkennen. De Rechtbank miskent bij de rechtsoverweging waartegen deze grief is gericht, dat wanneer een beroep ongegrond wordt verklaard, daarmee is gegeven, dat de rechter geen onrechtmatigheid aan het bestreden besluit ziet kleven. Dat is in dit geval op zijn minst opmerkelijk te noemen, omdat alle andere partijen het probleem wél zien.
79. Een andere vraag is vervolgens of een gegrondverklaring van het beroep dient te leiden tot het in behandeling nemen van de aanvraag en eventueel afgifte van de aangevraagde ID-kaart. Appellant meent van wel, zoals uit het voorgaande blijkt. Maar zelfs als appelland hierin niet gevolgd zou worden (**quod non!**), dan nog moet er rekening mee worden gehouden dat het processuele kader toelaat, dat een beroep wordt gegrond verklaard, omdat er onrechtmatigheden aan het bestreden besluit kleven, terwijl de belanghebbende toch niet krijgt wat hij/zij oorspronkelijk wenste, bijvoorbeeld door het in stand laten van de rechtsgevolgen door de rechter, of door een nieuwe --thans wél rechtmatige-- afwijzing in bezwaar op andere gronden. Ten

³ Afgezien van het feit dat ze tenminste gedurende een week worden bewaard in de administratie en wellicht ook nog raadpleegbaar zijn voor de geadresseerden die participeren in het Gemnet, alsmede voor het OM en de inlichtingendiensten die in de week nadat zij geconstateerd hebben dat een aanvrager naar het Stadhuis is geweest zich op grond van hun (opsporings-)bevoegdheden tot de Burgemeester c.q. tot de Afdeling Burgerlijke Stand wenden.



onrechte heeft de Rechtbank (als zij appellant al niet wilde volgen in zijn stellingen terzake het ontbreken van een *pressing social need*) dat kader niet gehanteerd. Dat is naar de mening van appellant een onjuiste beslissing.

80. Ter discussie stond een besluit waarbij de Burgemeester een aanvraag buiten behandeling heeft gesteld, omdat de aanvraagster niet wenste te voldoen aan een door de Burgemeester gestelde eis om VIER vingerafdrukken af te geven. Er bestaat geen besluit waarbij de Burgemeester een aanvraag heeft geweigerd in behandeling te nemen waarbij hij ‘slechts’ om TWEE vingerafdrukken vraagt. De Burgemeester heeft het bestreden besluit ook niet met toepassing van artikel 6:18 en 6:19 Awb in die zin aangepast. Derhalve had de Rechtbank zich moeten uitlaten over de rechtmatigheid van het besluit. Appellant had hierbij ook belang, omdat indien hem het leven zó zuur wordt gemaakt en de sociale uitsluiting zózeer op hem drukt, dat hij niet meer zijn geweten kan volgen, hij het recht heeft te weten waar hij aan toe is. De Rechtbank heeft hem daarover thans ten onrechte in het ongewisse gelaten.
81. Bovendien is bij principiële standpunten er juist een belang gelegen in kennisname van het oordeel van de Rechtbank, omdat ook wanneer slechts ten dele aan het standpunt moet worden tegemoet gekomen (bijvoorbeeld bij het verlagen van een eis van vier naar twee), is dit een (gedeeltelijke) tegemoetkoming die een recht oplevert op vergoeding van proceskosten in de bezwaarfase. Immers, ook bij gedeeltelijke tegemoetkoming aan de bezwaren komt aan degene die bezwaar instelt een tegemoetkoming in de kosten van het bezwaar toe op de voet van artikel 7:15 Awb.
82. De Rechtbank mocht dus niet het beroep dat samenhang met de weigering VIER vingerafdrukken af te staan ongegrond verklaren op grond van het feit, dat appellant ook geen TWEE vingerafdrukken wilde afstaan. Verweerder heeft appellant immers nooit in de positie gebracht om een dergelijke weigering te doen, en hem kennelijk ook niet alsnog in die positie willen brengen. De hypothetische mogelijkheid dat er een andere afwijzingsgrond zou kunnen bestaan, *als verweerder een ander beleid zou gaan voeren*, blijft dus behoren tot het rijk der theorie. Daarop kunnen beroepsgronden in een concrete zaak niet afstuiten.
83. Ook vanuit een ander perspectief gaat de redentie van de Rechtbank niet op. De Rechtbank heeft namelijk over het hoofd gezien dat de afname van vingerafdrukken überhaupt niet plaatsvindt conform de Verordening. De Verordening pretendeert immers de veiligheid juist hoog in het vaandel te hebben staan. Het opslagmedium op het document moet aan de hoogste veiligheidseisen voldoen, en zodanig dat het voldoende geschikt is om de integriteit, de authenticiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens te garanderen. Naar artikel 1 bis dienen de vingerafdrukken bovendien afgenomen te worden “door gekwalificeerd en bevoegd personeel van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van paspoorten en reisdocumenten”. In de praktijk wordt hieraan niet voldaan in Nederland. Er is hoegenaamd nergens personeel opgeleid om de vingerafdrukken af te nemen op een wijze dat gesproken kan worden door afname door gekwalificeerd en bevoegd personeel. Die achtergrond heeft er ook toe geleid, dat de Staatssecretaris heeft voorgeschreven, dat bij uitgifte niet gecontroleerd zal worden.



Appellant neemt verder aan, dat deze achtergrond tevens speelt bij de verklaring voor het hoge percentage van 21-25 % mismatches⁴.

Grief IX: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “De Rechtbank stelt vast dat in de Verordening twee groepen zijn vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken, te weten kinderen jonger dan twaalf jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is. Verder is een regeling opgenomen voor de situatie dat het nemen van een afdruk tijdelijk onmogelijk is. De Verordening maakt dus geen uitzondering voor personen met gewetensbezwaren.” (r.o. 3.9)

Toelichting:

84. De conclusie die de Rechtbank trekt aan het einde van de aangevallen rechtsoverweging is onjuist. Het woordje “dus” is niet op zijn plaats.
85. Ten eerste moet gewezen worden op de omissie in de overweging --die relevant is!-- dat de Verordening niet aangeeft dat de uitzonderingen limitatief zijn. Er wordt niets gezegd over de bevoegdheid van de nationale wetgever verder te gaan dan deze twee uitzonderingsgroepen en de algemene uitzonderingsmogelijkheid wanneer de afname tijdelijk onmogelijk is. Er wordt in de flankerende stukken wel iets opgemerkt over de *wenselijkheid* vanuit Europees perspectief van het al dan niet opnemen in nationale wetten van meer uitzonderingen, maar juist het feit dat die opmerking wordt gemaakt geeft aan dat de Europese wetgever zich terdege bewust was van het bestaan van de bevoegdheid verder te gaan. De Verordening sluit een beroep op gewetensbezwaren dus niet uit.
86. Naar het beginsel van bevoegdheidstoedeling in Europees recht geldt, dat waar de Unie nog geen maatregelen ter harmonisering heeft genomen op het gebied van een gedeelde bevoegdheid, het de Lidstaten vrijstaat om op dat onderwerp wetgeving te formuleren (art. 2(2) jo. 4(j) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Zou dat niet het geval zijn, dan zou immers een onaantvaardbare lacune in het recht kunnen ontstaan zolang de Unie geen wetgeving kan of wil formuleren. Daarnaast vormt de aanwezigheid van nationale wetgeving geen enkel beletsel voor de Unie om alsnog tot harmonisering over te gaan.
87. Appellant zal hieronder betogen dat wel degelijk ruimte is geschapen voor gewetensbezwaarden in de Verordening. Subsidiar geldt nog altijd dat, zelfs als men daar niet vanuit zou mogen gaan, in het beginsel van de bevoegdheidsverdeling besloten ligt dat de nationale overheid gewetensbezwaren wél (op eigen wijze) mag toetsen en een rol mag laten spelen bij de vraag of een vrijstelling wordt verleend, c.q. een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel dat vingerafdrukken worden opgenomen in reisdocumenten.
88. Uitgesloten is het uitdrukkelijk niet om gewetensbezwaren te zien als een tijdelijke belemmering

⁴ doch niet als énige verklaring: ook de techniek voldoet niet.



die het onmogelijk maakt om de vingerafdrukken af te geven/nemen. Dat dit zo is, blijkt bijvoorbeeld in gevallen waarin de gewetensbezwaren zodanig diep geworteld zijn, dat een mens deze zelf niet kan overwinnen en niet in staat moet worden geacht zijn/haar medewerking aan de afname te verlenen. Ook kan het zich voordoen dat een geëist handelen dat strijdig is met die gewetensbezwaren leidt tot ernstige lichamelijke klachten en de gezondheid of stabiliteit van de gewetensbezwaarde in gevaar brengt.

89. In beide gevallen is sprake van een onmogelijkheid. Afhankelijk van de inhoud van de bezwaren zal de tijdelijkheid daarvan meestal eveneens aantoonbaar zijn. Een groot deel van alle gewetensbezwaren is immers verbonden aan een sociale context. Indien die context zich wijzigt, kunnen de bezwaren vervallen. Dat kan bijvoorbeeld geschieden na verbetering van de bescherming van de gegevens op de drager, of een mitigatie van de gevolgen van het niet-hebben van een paspoort in het kader van de relatie tussen de overheid en de burger, en de controlemogelijkheden van de eerste in de samenleving.
90. In het geval van appelland is evident, dat zijn gewetensbezwaren van tijdelijke aard zijn.
91. Immers het is alle partijen, inclusief de Rechtbank, en ook uw Raad, bekend, dat de Minister voornemens is om ID-kaarten uit te gaan (laten) geven zonder dat daar vingerafdrukken in worden opgenomen. In feite was de uitgifte reeds per heden voorzien, maar omdat de Minister met het wetgevingstraject niet de nodige haast maakt, heeft de invoering van zulke ID-kaarten vertraging opgelopen. Op het moment dat de ID-kaarten worden ingevoerd, vervallen de gewetensbezwaren van appelland. Hij zal dan gewoon een ID-kaart kunnen aanvragen en aan alle verplichtingen voldoen die de Burgemeester hem alsdan wil opleggen. Immers, er is dan geen sprake meer van een onbalans in de verhouding burger-Staat op dit punt, en de nadelige gevolgen voor samenleving en de risico's voor cliënt zelf, alsmede de herinneringen aan eerder 'fout' gebruik van persoonsregistraties in de Tweede Wereldoorlog, waarbij appelland zich persoonlijk betrokken voelt, zal dan geen rol meer spelen.
92. De gewetensbezwaren van appelland zijn dus in tijd beperkt. Naar verwachting zullen zij nog slechts opgeld doen gedurende een termijn van een jaar na heden, zodat met de uitgifte van één enkele ID kaart onder de uitzonderingsbepaling van artikel 10 lid 3 van de PUN volstaan zou moeten kunnen worden.
93. Onbegrijpelijk is in dit verband dat de Rechtbank de conclusie heeft getrokken, dat van een tijdelijke belemmering geen sprake is, althans, dat de gewetensbezwaren van appelland geen tijdelijke belemmering opleveren. De Rechtbank had kunnen en moeten weten, dat de gewetensbezwaren in het geval van appelland slechts een tijdelijke belemmering opleverden, en zelfs één waarvan de limitering in tijd min of meer voorspelbaar was.
94. Appelland heeft de indruk, dat opnieuw met de bril op van een paspoortaanvraag naar zijn zaak is gekeken door de Rechtbank, en dat opnieuw op een punt waarin zijn zaak verschilt van de zaak van Myrthe Roest, onvoldoende aandacht voor het specifieke van zijn eigen zaak is gegeven.



95. Overigens wil appellant daarmee niet zeggen, dat de gewetensbezwaren van Myrthe Roest niet een tijdelijke belemmering zouden opleveren. Hij vermoedt veeleer, dat die gewetensbezwaren evenzeer tijdelijk zijn, en onder de uitzonderingsbepaling van de Verordening gebracht kunnen worden. Het verschil tussen de twee zaken zit er vooral in, dat het in de zaak van appellant evident aan de oppervlakte treedt, *hoe* zijn gewetensbezwaren tijdelijk zijn, en dat de limitering in tijd bijna exact objectief vastgesteld kan worden. In zijn eigen zaak kan er volgens appellant niet eens meer discussie zijn over de vraag naar de (omvang van de) tijdelijkheid.
96. Ook buiten de werking van de Verordening zou er overigens ruimte moeten zijn voor gewetensbezwaren.
97. Appellant beroept zich wat dat betreft ook op andere geschreven of ongeschreven rechtsregels die ertoe kunnen leiden dat hem terzake de gevraagde afname van vingerafdrukken een beroep op gewetensbezwaren toekomt. Appellant wijst er nadrukkelijk op, dat het niet alleen maar om nationaalrechtelijke rechtsregels gaat, maar ook om internationaalrechtelijke, zoals de algemene beginselen die aan het EU-recht ten grondslag liggen en de rechtsregel die in EU-Richtlijn EG 1995/46 is vervat. Deze is onvoldoende expliciet geïmplementeerd in de (latere) Verordening, die met deze richtlijn rekening had dienen te houden. Dat neemt haar werking echter niet weg voor de burger die een beroep op haar rechtstreeks werkende beschermende werking doet.
98. Op dit punt verwijst appelland tevens naar de grieven van Nanette Boers, waarvan hij kennis heeft genomen en die een dezer dagen (d.w.z. binnen een week) in een hoger beroepschrift tegen de uitspraak van de Rechtbank te Utrecht d.d. 25 mei 2012 gewezen onder nummer SBR 11/3974, aan uw Raad voorgelegd zullen worden.
99. In dit verband is ten slotte ook van belang er acht op te slaan dat de Verordening categoriale *vrijstelling* verleent aan bepaalde groepen, terwijl naast vrijstelling ook andere rechtsfiguren kunnen bestaan, zoals het buiten toepassing laten van de werking van de Verordening.

Grief X: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever geen ruimte heeft gezien voor een uitzonderingsmogelijkheid van opname voor vingerafdrukken voor zover sprake is van gewetensbezwaren (zie: TK 2007-2008, 31324, nr. 5, p.3) Het was, gelet op overweging 4 van de considerans behorende bij Verordening 444/2009, ook niet de bedoeling dat in de nationale wetgeving zou worden afgeweken van de in de Verordening genoemde uitzonderingen op verplichte afname van vingerafdrukken.” (r.o. 3.10)

Toelichting:

100. De parlementaire geschiedenis waarnaar de Rechtbank verwijst is *achterhaalde* geschiedenis.
101. Het parlement is allang aan een andere waardering van het een en ander toe en heeft dat ook laten blijken. Op dit moment wordt vanuit het parlement juist erop aangedrongen om álle vingerafdrukopnames in paspoorten ter discussie te stellen. Men wil thans dat “Brussel” terugkomt van de ingeslagen weg waar het voor heeft gekozen met de Verordening.



102. Maar, wat nog veel belangrijker is: de verwijzing is achterhaald, omdat de overwegingen die het Parlement destijds maakte zagen op een systeem waarbij men het opzetten van een database voor ogen had, die ook voor andere doeleinden raadpleegbaar zou zijn.
103. Het is begrijpelijk dat in die andere situatie gewetensbezwaren als problematisch werden beschouwd. Het Parlement vreesde dat er criminelen of potentiële criminelen zouden zijn, die gewetensbezwaren zouden voorwenden, teneinde aan opname van hun vingerafdrukken in de (centrale) database te ontsnappen. De database zou daardoor minder bruikbaar worden.
104. Nu echter de (centrale) database van de baan is, en ook andere 7 x 24 uren online bevraging van vingerafdrukken niet mogelijk wordt gemaakt, komt die vrees te vervallen. Voor (potentiële) criminelen maakt het niet uit of hun vingerafdrukken zich in een chip in hun paspoort bevinden, althans niet méér dan voor een gewone burger. Aangenomen mag worden, dat zij niet hun paspoort meenemen als zij hun criminele daden plegen, en als zij dat al doen, dan zijn zij met vingerafdrukken in hun paspoort even goed identificeerbaar als zonder.
105. Bovendien zullen (potentiële) criminelen er waarschijnlijk weinig voor voelen de geïntensiverde aandacht op zich te richten door een zorgvuldig uitgevoerde gewetensbezwarenprocedure te ondergaan, en al helemaal niet als er daarmee voor hen niets te winnen valt.
106. De grond voor een vrees dat de doelstellingen van de regeling ondergraven zouden worden, als er ruimte zou zijn voor gewetensbezwaren, is dus al sedert meer dan een jaar komen te vervallen, en daarmee het gehanteerde argument.
107. De Kamer is thans zelf ook kennelijk van oordeel, d at weldegelijk ID-kaarten kunnen en zelfs moeten worden afgegeven aan gewetensbezwaarden, zonder dat daarvoor afname van hun vingerafdrukken nodig is (**Productie 6**).
108. Appellant heeft er bij zijn beroep op gewezen dat de doelen die nog zijn overgebleven bij de opname van vingerafdrukken in het paspoort juist méér worden gediend door een gewetensbezwarenprocedure. Immers, het verband tussen de rechtmatige houder en de identiteit van de persoon in het paspoort wordt in 'zo'n procedure op veel meer momenten en met veel grotere intensiteit getoetst en vastgesteld, dan in de paar seconden aan de balie mogelijk is⁵. Ook na de uitgifte zouden er geen nadelen zijn als gewetensbezwaren in sommige gevallen worden gehonoreerd. Nu in controle van de gegevens door andere instanties (b.v. banken, politie, grenzen, andere autoriteiten) tot op heden niet is voorzien, levert het die andere instanties niets op, als er zich vingerafdrukken in een paspoort bevinden. Wat hen betreft maakt het geen verschil of een persoon met vingerafdrukken in zijn paspoort een dienst afneemt of een persoon die geen

⁵ Algemeen bekend is dat vingerafdrukken kunnen worden nagemaakt, en er zijn geen maatregelen genomen om te voorkomen, dat een persoon die aan de balie zich meldt, gebruik maakt van ofwel de identiteit van een ander, ofwel van de (nagemaakte en opgeplakte) vingerafdrukken van een ander.



vingerafdrukken heeft laten opnemen, omdat hij/zij daartegen gewetensbezwaren heeft. Het verschil is zelfs onzichtbaar voor de instanties die de dienst verlenen of hun controlerende taak uitvoeren. Pas als de versleutelingscode zou worden verstrekt (die thans nog aan geen enkele instantie mag worden verstrekt), zou daarin verandering kunnen komen. Op dit moment is een dergelijke verstrekking niet te voorzien, en kan de Rechtbank, de rechtmatigheid van het besluit ex-tunc toetsend en de gevolgen ex-nunc, daarmee geen rekening houden.

109. Bovendien meent appellant, dat de passage in de wetsgeschiedenis waarnaar de Rechtbank verwijst juist een voorbeeld is van een verkeerd begrip van de Verordening. De Kamer had gevraagd ruimte te maken voor gewetensbezwaarden. De Staatssecretaris schrijft in de brief van 18 juli 2007 terug, dat dit volgens haar niet mogelijk was op grond van de verordening. Dat is echter een misvatting, zoals in dit hoger beroepschrift uiteengezet is/wordt. De Verordening laat die uitzondering wél toe. Aan het oude Kamerstuk kan dus niet al te veel waarde worden gehecht voor wat betreft deze discussie. Belangrijker is het Kamerstuk dat als Productie 6 is overgelegd. Bovendien was de Staatssecretaris ten tijde van de beantwoording van de Kamervragen in de zomer van 2007 kennelijk niet geheel op de hoogte van de ontwikkelingen in de aanloop naar 444/2009, toen zij de Kamer schreef, dat de gewenste uitzonderingsmogelijkheid niet zou bestaan, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat zij in het genoemde Kamerstuk het heeft over een optrekken van de leeftijdsgrens naar 6 jaar in plaats van naar 12 jaar.
110. Met betrekking tot de considerans bij Verordening 444/2009 wijst appellant op hetgeen onder de voorgaande grief is gesteld aangaande de bevoegdheidsverdeling tussen de EU-wetgever en de nationale staten. De EU-wetgever mag niet verder gaan op grond van het subsidiariteitsbeginsel dan wat nodig is. In de paspoortenzaak heeft de EU wetgever slechts harmonisatie in de vorm van minimumvereisten neergelegd. Die minimumvereisten heeft de Europese Commissie ook voorgesteld met betrekking tot de vrijstellingen die lidstaten moesten opnemen als zij verplichtingen zouden opleggen aan hun onderdanen.
111. Uitdrukkelijk heeft de Europese wetgever NIET minimumvereisten opgelegd voor het opleggen van verplichtingen. De EU wetgever heeft het aan de lidstaten overgelaten om al dan niet verplichtingen aan hun onderdanen op te leggen.
112. WEL heeft de Europese wetgever minimumnormen neergelegd voor de bescherming van de onderdanen: als de lidstaten aan hun onderdanen verplichtingen opleggen, dan moeten er in ieder geval aan een aantal categorieën vrijstellingen worden verleend. Aan de genoemde categorieën mogen geen verplichtingen worden opgelegd. Niet in het ene land noch in het andere land.
113. Daarbuiten is aan de lidstaten echter de vrije hand gelaten om de regelgeving in te richten zoals zij wensen.
114. Dat dit het karakter is van de Europese regelgeving, d.w.z. dat de harmonisatie gericht was op minimum waarborgen voor vrijstellingen, en niet gericht op het opleggen van verplichtingen, blijkt ook uit het feit, dat de Commissie een voorstel deed om staten die onder de minimum



waarborggrenzen bleven en de vrijstellingen niet hadden verleend, die de Commissie als minimum noodzakelijk achtte, een overgangstermijn te bieden om alsnog de in hun nationale wetgeving opgenomen vrijstellingen te verruimen⁶.

115. In de considerans is niets opgemerkt over vrijstellingen die ruimer zijn dan de minimumnormen die de Commissie wenselijk acht.

116. Daaruit mag *niet* worden afgeleid, dat ruimere uitzonderingsbepalingen niet mogelijk zouden zijn.

Grief XI: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “De Rechtbank leest ook feitelijk in artikel 28a, zesde lid, van de PUN geen ruimere uitzondering op de verplichting om vingerafdrukken af te staan.” (r.o. 3.10)

Toelichting:

117. Naar de letter van deze rechtsoverweging kan appellant zich grotendeels wel voegen. Maar naar de geest en strekking ervan zoals (kennelijk) bedoeld door de Rechtbank niet.

118. Immers, zowel de Verordening als de PUN laten een beroep op gewetensbezwaren toe. De ene regeling is in dat opzicht niet aanzienlijk ruimer dan de ander.

119. Bovendien staat er in de PUN inderdaad geen uitzondering op een verplichting om vingerafdrukken af te staan, en dus ook niet een “ruimere verplichting”.

120. In zoverre is de rechtsoverweging juist en kan zij onderschreven worden.

121. Beide letterlijke lezingen van het rechtsoordeel van de Rechtbank zouden echter moeten leiden tot een gegrondverklaring van het beroep. Nu de Rechtbank dat gevolg niet aan de rechtsoverweging verbonden heeft, moet aangenomen worden, dat de Rechtbank er iets anders mee heeft bedoeld.

122. In het navolgende gaat appellant er kort gezegd van uit, dat de Rechtbank heeft willen zeggen: “In de Verordening is een verplichting neergelegd tot het afstaan van vingerafdrukken, waarvan alleen mensen met een fysieke belemmering (en ‘dus’ niet gewetensbezwaarden) zijn vrijgesteld. Hetzelfde geldt voor de PUN”. Dit standpunt is echter niet houdbaar.

123. Ten eerste, onder verwijzing naar hetgeen hiervoor werd opgemerkt, gaat het in de PUN helemaal niet om een uitzondering op een verplichting *vingerafdrukken af te staan*, maar om uitzonderingen op grond waarvan de vingerafdrukken *niet worden opgenomen in het reisdocument*.

124. Men kan dus wél vingerafdrukken afstaan, bijvoorbeeld óók onder de 12 jaar, als men daar behoefte toe gevoelt, maar dan worden ze desniettemin niet opgenomen. De uitzondering ziet op de beslissing die het bestuursorgaan neemt: wel of niet opnemen. Niet op de vraag wat de

⁶ Namelijk de leeftijdsgrens van vrijgestelde minderjarigen op te hogen van 6 jaar naar minimaal 12 jaar.



aanvrager wil of probeert: wel of niet [trachten] af [te] geven.

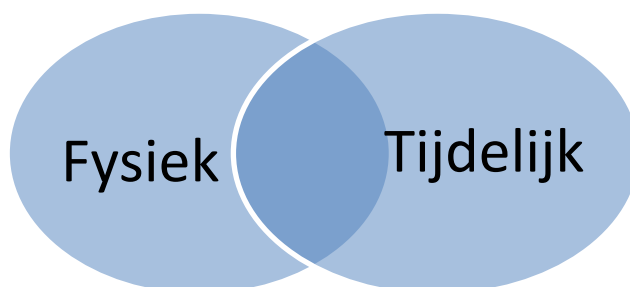
125. Reeds hierom is de rechtsoverweging onjuist.

126. Belangrijker nog, is dat deze rechtsoverweging niet draagkrachtig is, omdat wat de rechter stelt ten aanzien van de ruimte in de PUN gewoonweg niet klopt (voor de interpretatie van de Verordening zij verwezen naar het hiervoor dienaangaande gestelde).

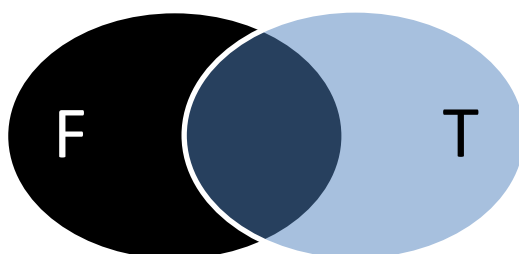
127. De tekst van artikel 28a, zesde lid, van de PUN luidt:

“Indien de daartoe aangewezen ambtenaar van oordeel is, dat het **fysiek dan wel als gevolg van een tijdelijke verhindering** onmogelijk is om van de aanvrager te verlangen dat bij hem op het moment van het indienen van de aanvraag vier vingerafdrukken worden opgenomen, worden in ieder geval de afdrukken van de vingers waarbij dit volgens de daartoe aangewezen ambtenaar wel mogelijk is. Bij gerede twijfel of het **fysiek dan wel als gevolg van een tijdelijke verhindering** onmogelijk is om vier vingerafdrukken op te nemen, kan van de aanvrager worden verlangd, dat deze daartoe een door een bevoegde arts of medische instelling ondertekende verklaring overlegt.”

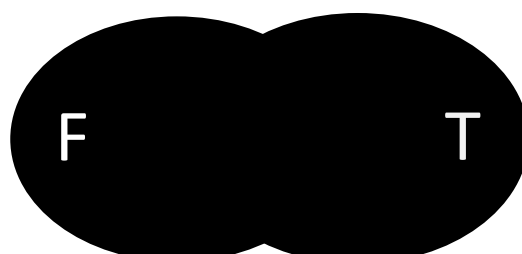
128. Schematisch weergegeven ziet het er als volgt uit:



129. In de PUN worden de uitzonderingen volgens de Burgemeester⁴ gezocht in het onderstaande zwart gemaakte gebied:



130. De tekst van de PUN leidt echter tot de conclusie dat de uitzonderingen zijn gegeven in het onderstaande zwart gemaakte gebied.





131. Het verschil is aanzienlijk.

132. Tekstueel kan het verschil niet worden weggepoetst. In het ene geval, waarbij de Burgemeester stelt, dat slechts een tijdelijke, fysieke onmogelijkheid aan de orde zou kunnen zijn, staan er twee bijvoeglijk naamwoorden achter elkaar. In het andere geval staat er een nevenschikkende bepaling tussen de twee bijvoeglijk naamwoorden. Volgens de Nederlandse grammaticaregels geven deze verschillende structuren een verschillende betekenis aan de zinsnede.

133. Dat een tijdelijke verhindering tevens het gevolg kan zijn van andere dan strikt fysieke belemmeringen, zoals gewetensbezwaren (die overigens ook een fysieke component kunnen hebben; de menselijke geest, en het geweten staan immers niet los van het lichaam) is reeds hiervoor betoogd.

134. Ook het feit dat een medische instelling een verklaring kan afleggen vormt een indicatie dat het niet perse om een fysieke verhindering moet gaan. Iemand kan bijvoorbeeld ergens opgenomen zijn wegens psychische problemen, en het kan wegens die psychische problemen onwenselijk zijn, ja zelfs onmogelijk worden geacht, dat van de desbetreffende persoon vingerafdrukken worden afgenomen aan de balie van het stadhuis worden afgenomen.

135. In ieder geval laat de PUN méér ruimte dan de enkele uitzondering voor fysieke (al dan niet tijdelijke) verhindering.

136. Voor het argument van de Burgemeester was het natuurlijk wel beter uitgekomen, als het expliciete gebruik van de woorden “dan wel” in de PUN er niet was geweest, maar wat de rechter hier doet, namelijk suggereren dat de die woorden er gewoonweg niet staan, gaat appellant wel erg ver. Als de rechter meent zich moet bedienen van zulke kunstgrepen, dan komt het recht op een effectief rechtsmiddel in het gedrang.

Grief XII: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “Uit artikel 28a, zesde lid, van de PUN volgt dat ingeval van een fysieke dan wel tijdelijke verhindering eerst wordt gekeken of de opname van andere vingers wel mogelijk is en voor zover het onmogelijk zou zijn om vier afdrukken op te nemen, een medische verklaring van de aanvrager kan worden verlangd. Dit duidt erop, dat met een tijdelijke verhindering is bedoeld op een tijdelijke fysieke verhindering.” (Cursivering door Rechtbank, r.o. 3.10)

Toelichting:



137. In de Toelichting op de voorgaande Grief is er reeds op gewezen, dat gewetensbezwaren ook een lichamelijke component kunnen hebben, en dat zij reeds daarom niet uitgesloten kunnen worden van de werking van artikel 28a, zesde lid, van de PUN.
138. Aan de facultatieve bepaling, dat in sommige gevallen een arts of medische instelling een verklaring kan afgeven, als daaraan behoefte bestaat bij de Burgemeester, komt niet de betekenis toe die de Rechtbank eraan heeft willen geven.
139. Ten eerste staat er niet dat het overleggen van een zodanige verklaring in alle gevallen van twijfel moet gebeuren. Als alleen de mogelijkheid van fysieke verhinderingen open werd gelaten, dan zou een absolute bepaling voor de hand hebben gelegen, gelet op het doel van de regeling; een betrouwbaarder aanvraag- en uitgifteproces. Er zou dan geen reden zijn om bij twijfel af te zien van zo'n verklaring.
140. Uit het feit dat de bepaling tóch facultatief is geformuleerd, blijkt derhalve, dat méér mogelijkheden dan alleen een fysieke verhindering open zijn gelaten.
141. Daarnaast wijst appelland op de keuze voor een arts of een medische instelling. De laatste optie sluit bijvoorbeeld agressieve types in, die ergens verplicht zijn opgenomen zijn en beter onder de uitzonderingsclausule dienen te worden gebracht.
142. Concreter toegespitst op eiser wekt het ook geenszins bevreemding op, dat bij gewetensbezwaren een verklaring verlangd zou kunnen worden. Bij gewetensbezwaren tegen het vervullen van militaire dienst was dat niet anders.
143. Appelland heeft er in dit verband op gewezen, dat een arts ook andere zaken dan lichamelijke zaken kan onderzoeken. Psychiaters bijvoorbeeld onderzoeken het geestelijk welbevinden. Mocht verweerder menen de dwingendheid van de gewetensbezwaren niet zelf te kunnen beoordelen, dan kan in een dergelijk geval, precies zoals artikel 28a, zesde lid, van de PUN beoogt, een beroep worden gedaan op een arts (psychiater) voor advies.
144. In het geval van gewetensbezwaren zal aan de tweede voorwaarde die gesteld wordt aan de bevoegdheid al snel zijn voorzien: de gewetensbezwaren zien immers niet slechts op de twee vingerafdrukken die als eerst aangewezen in aanmerking komen, maar op alle vingerafdrukken. Ook hierin schuilt overigens in de praktijk vermoedelijk geen verschil met personen ten aanzien waarvan wegens een ongeluk of wegens werk met eroderende stoffen de mogelijkheid van een vrijstelling in aanmerking moet worden genomen.
145. Ook blijkt uit het feit dat het hier om een kan-bepaling dat de Wetgever beslisvrijheid heeft willen inbouwen en niet alles heeft willen dichttimmeren. Dat betekent dat op grond van het facultatieve karakter van de bepaling juist ook gevallen in beeld kunnen komen, die niet fysiek van aard zijn (en zelfs niet psychisch).
146. Subsidiair stelt appelland dat zelfs als de Rechtbank mocht overwegen, dat door de Wetgever (in



eerste instantie) bedoeld zou zijn op een fysieke beperking, er niets aan in de weg staat, dat de wettekst een ruimere interpretatie toelaat. Immers, dat is eigen aan de verschillen tussen het wetgevingsproces (dat een proces is waar a priori een hypothetische situatie wordt verondersteld) en de rechterlijke toetsing (die achteraf plaats vindt, met een concreet geval dat om een oplossing vraagt). Sterker nog: het is *juist* zo, dat een interpretatie verder moet kunnen gaan dan hetgeen waarop in het wetgevingsproces bedoeld is, omdat anders onwerkbare wetten ontstaan. De wetgever laat ook bewust door haar algemene formulering van regels zulke interpretaties toe.

147. In het onderhavige geval kan wellicht door verweerder worden aangevoerd, dat *déze* uitzondering door de wetgever expliciet niet bedoeld was te worden ingelezen, maar dat was --voor zover dat voor de hele wetgever gold, quod non!-- onder de vigeur van het ingezette route naar een algemene opslag, zoals hiervoor reeds betoogd.

Grief XIII: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “Het in de Paspoortwet en de PUN opgenomen kader ten aanzien van de afgifte van vingerafdrukken is in zoverre dan ook in overeenstemming met het bepaalde in de Verordening en maakt geen uitzondering op de verplichte afname van vingerafdrukken voor personen met gewetensbezwaren. Het beroep van eiseres op artikel 28a van de PUN slaagt dus niet.” (r.o. 3.10)

Toelichting:

148. Ter toelichting op deze grief wordt verwezen naar hetgeen onder de voorgaande grieven naar voren is gebracht.

149. Appellant wenst daaraan toe te voegen dat de Paspoortwet en de PUN sowieso op dit punt niet in overeenstemming zijn met de Verordening, omdat de Paspoortwet en de PUN regels inhouden voor de verwerking van VIER vingerafdrukken, en men niet kan volhouden zonder zulks nader te onderbouwen, dat de regels voor VIER vingerafdrukken gelijk moeten zijn aan die waarin opname van TWEE vingerafdrukken in het paspoort wordt voorgeschreven.

150. Denkbaar zou zijn dat voor de eerste twee vingerafdrukken aansluiting wordt gezocht bij het kader van de Verordening, maar voor de volgende twee ontbreekt dat kader. Ten onrechte wordt door de Rechtbank een kader verondersteld in de Verordening voor de twee extra vingerafdrukken.

Grief XIV: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “Ten aanzien van het beroep op artikel 8 EVRM overweegt de Rechtbank dat het in de Paspoortwet en de PUN opgenomen kader ten aanzien van de afgifte van (in ieder geval twee) vingerafdrukken in overeenstemming is met het bepaalde in de Verordening. Het beroep op artikel 8 van het EVRM richt zich derhalve in feite op de regeling zoals vervat in de Verordening. Zoals hiervoor in overweging 3.6 al is vastgesteld, heeft de gemachtigde van eiseres desgevraagd echter uitdrukkelijk meegedeeld dat de beroepsgronden niet zijn gericht tegen de Verordening en dat de verbindendheid van de Verordening niet ter discussie wordt gesteld. De Rechtbank ziet onder deze omstandigheden



geen aanleiding om het beroep op artikel 8 van het EVRM te bespreken. (r.o. 3.11)”

Toelichting:

151. De conclusie van de Rechtbank dat het beroep zich richt tegen de regeling zoals vervat in de Verordening is een versmalling van het debat die niet is toegelaten.
152. Jongenelen heeft in den brede een beroep op artikel 8 EVRM gedaan. Hij heeft dat beroep gedaan naar aanleiding van een weigering zijn aanvraag voor een ID kaart in behandeling te nemen, welke weigering was gestoeld op de verplichting die verweerder aan hem oplegde om zijn vingerafdrukken af te staan, een verplichting die Jongenelen niet wenste te accepteren en waaraan hij geweigerd heeft te voldoen. Dát is het kader waarin het beroep op artikel 8 EVRM beoordeeld moet worden. Of verweerder al dan niet een Verordening in het achterhoofd heeft gehad, en of er in die Verordening al dan niet een regeling staat over de afname van vingerafdrukken (quod non!) is niet relevant, althans niet kaderstellend.
153. Het beroep richt zich tegen een weigering en een opgelegde verplichting. Die weigering en verplichting heeft de Burgemeester gebaseerd op artikelen uit de PUN. Van een in de Verordening vervatte regeling is geen sprake. De Burgemeester heeft die niet gezien, en appellant nog minder. Er staat natuurlijk wel het een en ander in de Verordening, maar niets over buitenbehandelingstelling, en evenmin iets over hoe verplichtingen eventueel positief opgelegd kunnen worden aan burgers⁷. Het uitgangspunt van de Rechtbank is derhalve niet juist.
154. De Rechtbank lijkt in dit geval dit uitgangspunt te hebben gekozen om zich van de zaak te kunnen afmaken, is de indruk waaraan Jongenelen zich niet kan onttrekken. Jongenelen voelt zich in ieder geval niet serieus genomen.
155. Hij meent voorts, dat de Rechtbank de grondslag waarop zij moest oordelen heeft verlaten. Immers, de gronden van het beroep vormen de grondslag voor de beoordeling. En als er nu íéts centraal heeft gestaan in de gronden van het beroep zijn het wel de rechten die appellant kan ontlenen aan artikel 8 EVRM. Appellant verzoekt deze gronden hier als geheel herhaald en ingelast te beschouwen. Dat de Rechtbank deze gronden geheel en al onbesproken laat, is een blijk van onvermogen. Kennelijk kon de Rechtbank daar niet omheen, maar wilde de Rechtbank geen andere uitspraak doen en heeft een beoordeling de gronden daarom maar ontweken.
156. Het is overigens in zoverre juist, dat de gronden van het beroep zich niet richten tegen de Verordening, dat hiervoor geen mogelijkheid werd gezien. Dat brengt nu eenmaal het wettelijk procesrecht in Nederland met zich mee. Tegen een Verordening van de EU staat geen rechtsmiddel open voor een individuele burger.
157. Het beroep kan zich derhalve niet anders dan tegen de weigering richten van de Burgemeester om een aanvraag van appellant in behandeling te nemen – daartegen biedt de Awb wél een

⁷ Zoals hiervoor is onderbouwd, staat er overigens wél iets in over wie in elk geval van zodanige oplegging vrijgesteld zouden moeten zijn



rechtsmiddel.

158. Daaruit volgt, dat de gronden van het beroep dus ook gericht zijn tegen de overwegingen van de Burgemeester om de aanvraag niet in behandeling te nemen. Niet tegen de Verordening. Logisch, want in de Verordening wordt niets gezegd over het al dan niet in behandeling nemen van aanvragen door Burgemeesters in Nederland. “De Verordening” is dan ook niet hetgeen de Burgemeester ten grondslag heeft gelegd aan zijn beschikkingen (zowel de bip als de bob). De Burgemeester heeft zich beroepen op de Paspoortwet en op de PUN (meer in het bijzonder de artikelen 3 lid 3, 3 lid 8 resp. 28a en 39), waarbij tevens is gesteld door de Burgemeester, dat de Paspoortwet geen regeling biedt voor gewetensbezwaarden. Voor de toelichting hierop en de (vermeende) weerlegging van de bezwaren van appellant wordt door de Burgemeester slechts naar de Nederlandse(!) parlementaire geschiedenis gewezen. Nu de Burgemeester zelf de Paspoortwet en de PUN en de totstandkoming daarvan in het nationale recht centraal heeft gesteld, bestond er voor appellant geen aanleiding om haar pijlen te richten op de Verordening. Zouden die pijlen doel treffen, dan was er immers nog steeds niets weerlegd van de motivering van de beschikking in primo of de beschikking in bezwaar!
159. Appellant heeft niets anders gedaan dan wat het Nederlandse procesrecht voorschrijft: namelijk datgene ter discussie stellen waarmee hij het niet eens is ten aanzien van de beslissing van het bestuursorgaan, en de redenen die het bestuursorgaan ten grondslag legt aan die beslissing aanvechten.
160. Het is in dat kader, dat Jongenelen naar voren heeft gebracht, dat zijn rechten zijn geschonden onder artikel 8 EVRM. Dat die rechten óók worden geschonden als er een ander kader wordt aangelegd, is iets wat appellant niet naar voor hoeft te brengen. Hij heeft dat dan ook niet gedaan, en zich over dat andere kader slechts zijdelings uitgelaten. Dat mag er niet toe leiden, dat de Rechtbank dan maar meteen besluit niet op de beroepsgronden in te gaan.

Grief XV: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld dat er “geen aanleiding is om het beroep op art. 8 EVRM te bespreken.” (r.o. 3.11)

Toelichting:

161. Ook als de rechter tot het bestreden oordeel had kunnen komen, dat appellant de Verordening als verbindend diende te beschouwen (**quod non!**), een oordeel waartegen de vorige grief zich onder meer richt, dan heeft de Rechtbank niettemin alle aanleiding gehad om het beroep op artikel 8 EVRM te bespreken.
162. Immers, het recht op artikel 8 EVRM is ingeroepen. Ook als de Verordening verbindend zou zijn (welk standpunt appellant uitdrukkelijk niet inneemt), dan betekent dat nog niet, dat er géén schending van artikel 8 EVRM kan plaatsvinden, wanneer de Burgemeester de in de Verordening aangegeven richting inslaat en op grond van nationaalrechtelijke regels komt tot een buiten behandelingstelling van de aanvraag.
163. Zelfs bij een verbindende Verordening kan de toepassing daarvan in een individueel geval tot een



inbreuk op de rechten genoemd in artikel 8 EVRM leiden, die als schending moet worden gekwalificeerd.

164. Van belang is dat het EHRM doorgaans, in tegenstelling tot het EU-HvJ, het perspectief kiest van het individuele geval. De vraag is niet of een regel in het algemeen zuss of zo kan worden toegepast en of een regel in zijn algemene zin aanvaardbaar is. De vraag bij het EHRM is of het overheidshandelen in het bijzondere geval leidt tot een schending van de mensenrechten.
165. In het kader van deze procedure –waarbij véél op het spel staat aan de zijde van Appellant, namelijk de deelname aan het maatschappelijk leven, het voortbestaan en de concurrentiepositie van zijn bedrijf – als noch met zijn privacy, noch met zijn gewetensbezwaren rekening wordt gehouden, is er zelfs bij een vermeend verbindende Verordening alle aanleiding om het beroep op artikel 8 EVRM te bespreken!
166. Voorts was de Rechtbank gehouden het beroep volledig en niet marginaal te toetsen. In *Marper vs VK* benadrukt het Europese Hof namelijk dat het belang van criminaliteitsbestrijding *mogelijk* zwaarder weegt dan het individuele belang en het belang van de maatschappij bij het beschermen van persoonsgegevens. Tegelijkertijd vraagt daarbij de intrinsiek persoonlijke aard van de vingerafdruk om een zeer zorgvuldige rechterlijk onderzoek naar de overheidsmaatregel die de opslag en het gebruik van de data beheert zonder toestemming van de persoon in kwestie (r.o. 104).
167. Niet alleen noopt deze uitspraak tot een volledige rechterlijke toetsing van de gemaakte belangenafweging en de argumenten van appellant, maar ook tot een op zichzelf staande toetsing van art. 8 EVRM, wat de Rechtbank heeft miskend.

Grief XVI: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “Eisers beroepsgrond dat hij op grond van artikel 4:3, eerste lid, van de Awb kan weigeren de vingerafdrukken af te staan, faalt. Het tweede lid van artikel 4:3 van de Awb bepaalt immers dat het eerste lid niet van toepassing is op bij wettelijk voorschrift aangegeven gegevens en bescheiden, waarvan is bepaald dat deze dienen te worden overgelegd.” (r.o. 3.12)

Toelichting:

168. Het oordeel van de Rechtbank is onbegrijpelijk.
169. Appellant heeft deze beroepsgrond naar voren gebracht, omdat een wettelijk voorschrift “*waarbij bepaald is, dat bepaalde gegevens dienen te worden overgelegd*” ontbreekt. De wetgever heeft een dergelijk voorschrift niet opgesteld. Het voorschrift bestaat niet.
170. Nergens in de Paspoortwet of enige andere formele wet is een artikel opgenomen waarin klip en klaar staat dat de aanvrager de plicht heeft vingerafdrukken te verstrekken. Als dat ergens in enig wetsartikel had gestaan, was het oordeel van de Rechtbank begrijpelijk geweest. Thans is dat



oordeel echter niet begrijpelijk. De Rechtbank laat ook (begrijpelijkerwijs) na om aan te geven waar dat voorschrift vingerafdrukken te overleggen dan staat.

171. Ten overvloede zij nog vermeld, dat hiervoor niet in de PUN kan worden gezocht, omdat de PUN als ministeriële regeling niet kwalificeert als wet in formele zin. Lagere regelgeving kan hogere wetgeving niet opzij zetten. Maar ook als dit anders was, dan nog geldt, dat ook in de PUN een dergelijke bepaling ontbreekt. De aanlevering door de aanvrager wordt in de PUN wellicht aangenomen, of verondersteld, maar nergens als verplichting opgenomen. Artikel 4:3, tweede lid, van de Awb mist dus toepassing.

Grief XVII: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: Op grond van het voorgaande is de Rechtbank van oordeel, dat verweerder terecht heeft besloten om de aanvraag niet in behandeling te nemen. Eiser heeft ook gronden aangevoerd met betrekking tot de opslag van vingerafdrukken op de chip in het paspoort en in de decentrale administratie en de mogelijkheden van misbruik die deze opslag in zich bergt. De Rechtbank gaat ervan uit dat ook die gronden de basis waren voor eisers weigering om vingerafdrukken af te staan. Deze gronden kunnen echter niet alsnog tot het oordeel leiden dat verweerder de aanvraag van eiser (zonder vingerafdrukken) in behandeling had dienen te nemen en vervolgens een paspoort had dienen af te geven. De Verordening biedt verweerder die ruimte niet.” (r.o. 3.14)

Toelichting:

172. Ten aanzien van de eerste zin waartegen deze grief zich richt wordt verwezen naar de hiervoor gaande grieven en hun toelichting.

173. Ten aanzien van de tweede en derde zin wijst Jongenelen er vooreerst op, dat hij niet vermag in te zien waarom de Verordening geen ruimte biedt met betrekking tot de gemaakte keuzes voor tijdelijke opslag in de decentrale administratie. Er staat in de Verordening helemaal niets over enige plicht de vingerafdrukken in de administratie te bewaren tijdens het productieproces bij de drukker. Nu de Staatssecretaris zelf heeft aangegeven dat het niet de bedoeling is dat de vingerafdrukken bij uitgifte worden gecontroleerd, is er geen goede reden voor die opslag. Appellant heeft dat ook aangevoerd in beroep: zie b.v. randnummers 24 en 25 van de pleitnotitie d.d. 25 januari 2012.

174. Wat betreft de gehele strekking van de rechtsoverweging wijst appellant erop, dat hoe dan ook belang bij beoordeling van deze beroepsgronden bestaat in verband met de proceskostenveroordeling die hem bij een gegrond beroep zou zijn toegekend.

175. Jongenelen wijst er in dit verband op, dat ten tijde van de aanvraag de voorzienbaarheid van de wet dermate gebrekkig was, dat ieder besluit van verweerder om de aanvraag buiten behandeling te laten onder verwijzing naar artikel 39 PUN in samenhang met de opgeworpen eis tot afgifte van vingerafdrukken, onrechtmatig zou zijn geweest. Dat beroep op de wet- en regelgeving kon immers bij gebreke aan duidelijkheid omtrent de rechtsgevolgen verbonden aan het al dan niet



naleven van de eis die werd gesteld niet slagen.

176. Ten aanzien van de door hem aangevoerde gronden tegen de opslag wenst appellant nog te wijzen op de uitspraak van het Franse Constitutionele Hof van 22 maart jongstleden,⁸ waarin het Hof bepaalde dat vingerafdrukken een bijzonder gevoelige vorm van data met persoonskenmerken zijn en dat de aard van de inbreuk op de privacy, het feit dat nagenoeg de hele bevolking ermee geconfronteerd wordt, en de mogelijkheid van nader gebruik dan alleen verificatie bij de uitgifte, een schending vormen van het EVRM . Het Hof overwoog:

10. Considérant, toutefois, que, compte tenu de son objet, ce traitement de données à caractère personnel est destiné à recueillir les données relatives à la quasi-totalité de la population de nationalité française ; que les données biométriques enregistrées dans ce fichier, notamment les empreintes digitales, étant par elles-mêmes susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu, sont particulièrement sensibles ; que les caractéristiques techniques de ce fichier définies par les dispositions contestées permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne ; que les dispositions de la loi déferée autorisent la consultation ou l'interrogation de ce fichier non seulement aux fins de délivrance ou de renouvellement des titres d'identité et de voyage et de vérification de l'identité du possesseur d'un tel titre, mais également à d'autres fins de police administrative ou judiciaire;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'**au égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions de l'article 5 portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi**; que, par suite, les articles 5 et 10 de la loi doivent être déclarés contraires à la Constitution; qu'il en va de même, par voie de conséquence, du troisième alinéa de l'article 6, de l'article 7 et de la seconde phrase de l'article 8;

177. Zou de zaak van Jongenelen zich in Frankrijk hebben afgespeeld, dan was duidelijk dat zijn beroep gegrond verklaard was, of in ieder geval het hoger beroep. Hoewel de situatie in een ander land nooit exact hetzelfde is als die in Nederland, is de overeenkomst dusdanig groot, en zijn de overwegingen van het Franse Constitutionele Hof zo overzetbaar naar de zaak van appellant, dat die stelling wel ingenomen mag worden.

178. Intussen heeft na de tournure van het Verenigd Koninkrijk in december 2010 en de uitspraak van het Franse Constitutionele Hof van maart 2012 ook het Duitse Hof prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van de Verordening inzake het biometrisch paspoort. De vragen zijn aangehecht als **Productie 5**. Indien de vraag die het Verwaltungsgericht in Gelskirchen heeft gesteld ontkennend wordt beantwoord door het HvJ-EU, dan is de laatste zin van het citaat uit de

⁸ Decision numéro 2012-652 DC, raadpleegbaar op <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012-652-dc/decision-n-2012-652-dc-du-22-mars-2012.105165.html>



aangevallen uitspraak zelfs zinledig.

179. Overigens, hoewel de centrale opslag van de baan is, is nog niet alle opslag van de baan, en de argumenten die appelland heeft aangevoerd tegen de centrale opslag hebben hun geldingskracht dus nog niet, althans niet geheel verloren. Ofschoon het met de voorzienbaarheid beter is gesteld dan voor april 2011, ontbreekt er echter nog steeds het nodige aan die voorzienbaarheid, nu de Minister onder meer niet voldoende duidelijk heeft gemaakt hoe zal worden voldaan aan de derde volzin van het tweede lid van artikel 2 van de Verordening, noch voldoende inzicht heeft gegeven in de maatregelen die zij heeft getroffen om onbevoegd gebruik door derden te voorkomen, b.v. tijdens het transport naar de fabrikant, tijdens de verwerking en (tijdelijke?) opslag door de commerciële fabrikant, en na uitlezing van de chip op afstand door onbevoegden. Ook heeft de Minister onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de eigenaar van de vingerafdrukken ervan in kennis wordt gesteld, dat de gegevens (bevoegd) zijn geraadpleegd door politie of inlichtingendiensten, opdat daaromtrent een toetsing door of vanwege de belanghebbende kan plaatsvinden.
180. In dit kader is relevant dat de Burgemeester van Amsterdam onzorgvuldig omgaat met de persoonlijke gegevens van aanvragers van paspoorten. Appellant heeft moeten constateren, dat de naam van een ander figureert bij de behandeling van zijn bezwaren (zie pleitnota d.d. 27 oktober 2011, randnummers 27-29), zodat hij weet heeft gekregen van diens procedure en de inhoud daarvan. Als de Burgemeester dat al doet in een geval van individuele behandeling van bezwaren, hoeveel te minder mag Jongenelen er dan van uitgaan dat bij routinematig verwerken van lichaamseigen kenmerken wél de gegevens gescheiden blijven van andere dossiers. Ten onrechte is de Rechtbank in het geheel niet ingegaan op de gronden die Jongenelen in dit kader mede ten grondslag heeft gelegd aan zijn beroep.
181. De vermeende verplichting om vingerafdrukken af te nemen kan bovendien niet los worden gezien van de verplichting om aan de stringente veiligheidseisen te voldoen. Vanuit dat oogpunt vormen de aangevoerde gronden met betrekking tot de onaanvaardbare veiligheidsrisico's van het huidige systeem een aanleiding, of zelfs een plicht, om de opname en opslag van vingerafdrukken te staken. Op zijn minst hadden deze gronden beoordeeld moeten worden door de Rechtbank.
182. Voorts is de Rechtbank er ten onrechte aan voorbij gegaan, dat de Verordening ruimte biedt om reisdocumenten uit te reiken, die beperkt zijn in tijd voor wat betreft hun geldigheidsduur. Het derde lid van artikel 1 geeft aan dat de Verordening sowieso niet van toepassing is op reisdocumenten die een geldigheidsduur hebben van minder dan een jaar.
183. Naar de mening van appelland kan aan hem wel degelijk een reisdocument worden uitgereikt, en desnoods een reisdocument met een beperktere geldigheidsduur, zonder dat daarin haar vingerafdrukken zijn opgenomen. De Verordening biedt die ruimte door een regeling voor tijdelijke onmogelijkheid als grond te noemen die een afwijking van de hoofdregel rechtvaardigt en door de werking van artikel 1 lid 3. Daarnaast kan natuurlijk het oordeel ook luiden dat de Verordening, voor zover deze de ruimte niet biedt die de Burgemeester voor een dergelijk besluit



nodig heeft, buiten toepassing wordt gelaten. De motivering van de rechtsoverweging doet het voorkomen, alsof de Rechtbank alleen bereid is om gronden te erkennen die binnen de grenzen blijven van de ruimte die de Verordening toelaat. Maar dat zijn niet de grenzen van het geschil: die grenzen heeft appellant ruimer getrokken. Ook de Wetgever is blijkens Productie 6 kennelijk van oordeel, de grenzen die de Rechtbank heeft aangenomen dat zouden gelden, te nauw getrokken zijn, en dat er wel degelijk ruimte is voor de uitgifte van ID kaarten zonder vingerafdrukken, zelfs voordat de Minister erin is geslaagd een wetsvoorstel te formuleren en aan de Kamer toe te zenden.

Grief XVIII: Ten onrechte heeft de Rechtbank geoordeeld: “De Rechtbank zal het beroep ongegrond verklaren. (...) Voor vergoeding van het griffierecht of een proceskostenveroordeling ziet de Rechtbank evenmin aanleiding.” (r.o. 3.15 en 3.16)”

Toelichting:

184. Deze grief mist zelfstandige betekenis. Voor de toelichting op deze grief zij verwezen naar de voorgaande grieven.

REDEN WAAROM: appellant uw Afdeling verzoekt de aangevallen uitspraak van de Rechtbank te vernietigen met veroordeling van verweerder in de kosten van de procedure in eerste en tweede aanleg, en zelf oordelende alsnog het bezwaar gegrond te verklaren en vast te stellen, dat de aanvraag in behandeling dient te worden genomen, met afgifte aan appellant van een ID-kaart of ander wettelijk document waarmee appellant zich kan legitimeren en binnen de landen van de Europese Unie kan reizen.

Leiden, 2 juli 2012

Gemachtigde