



Maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan een besluit om een Unieburger of zijn familieleden te verwijderen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, vormen beperkingen van het recht van vrij verkeer en verblijf die gerechtvaardigd kunnen zijn, mits zij uitsluitend zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokkene en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel

Gelet op de samenwerkingsmechanismen waarover de lidstaten beschikken, gaat de maximale duur van bewaring waarin het Belgische recht voorziet en die acht maanden bedraagt, echter verder dan noodzakelijk is om een doeltreffend verwijderingsbeleid te waarborgen

Bij het Grondwettelijk Hof (België) zijn twee beroepen ingesteld tot nietigverklaring van de wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken¹. Het eerste beroep is ingesteld door de Ordre des barreaux francophones et germanophone, en het tweede door vier verenigingen zonder winst oogmerk die zich inzetten voor de verdediging van de rechten van migranten en de bescherming van de mensenrechten.

In die nationale regeling is ten eerste bepaald dat tijdens de termijn waarbinnen Unieburgers en hun familieleden het Belgische grondgebied moeten verlaten na de vaststelling van een verwijderingsbesluit dat om redenen van openbare orde is genomen, of tijdens de verlenging van die termijn, preventieve maatregelen aan hen mogen worden opgelegd om elk risico op onderduiken te voorkomen. Zo kan bijvoorbeeld een verblijfplaats worden opgelegd. Ten tweede kunnen volgens deze regeling Unieburgers en hun familieleden die geen gehoor hebben gegeven aan een dergelijk verwijderingsbesluit, voor een periode van maximaal acht maanden in bewaring worden gehouden om de uitvoering van dat besluit te waarborgen. Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met of identiek aan de bepalingen die gelden voor illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en die de terugkeerrichtlijn² beogen om te zetten in Belgisch recht.

In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter het Hof vragen gesteld over de verenigbaarheid van deze Belgische regeling met de vrijheid van verkeer, die voor Unieburgers en hun familieleden wordt gewaarborgd door de artikelen 20 en 21 VWEU en de verblijfsrichtlijn³.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen stelt het Hof (Grote kamer) vast dat het feit dat de gastlidstaat voor de uitvoering van een besluit tot verwijdering van Unieburgers en hun familieleden regels vaststelt die zijn gebaseerd op de regels voor de terugkeer van derdelanders, **op zich niet in strijd is met het**

¹ *Belgisch Staatsblad*, 19 april 2017, blz. 51890.

² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98; hierna: „terugkeerrichtlijn”).

³ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35; hierna: „verblijfsrichtlijn”).

Unierecht, aangezien er in dit verband geen Unierechtelijke regeling bestaat. Deze regels moeten echter **wel in overeenstemming zijn met het Unierecht**, vooral wat de vrijheid van verkeer en verblijf van Unieburgers en hun familieleden betreft. Het Hof gaat vervolgens na of deze regels beperkingen van die vrijheid vormen en zo ja, of die beperkingen gerechtvaardigd zijn.

Het Hof is ten eerste van oordeel dat de betreffende nationale bepalingen **beperkingen van de vrijheid van verkeer en verblijf vormen** omdat de bewegingsvrijheid van de betrokkene wordt beperkt.

Wat ten tweede het bestaan van **rechtvaardigingsgronden** voor dergelijke beperkingen betreft, brengt het Hof allereerst in herinnering dat de betrokken maatregelen betrekking hebben op de uitvoering van verwijderingsbesluiten die zijn genomen om **redenen van openbare orde of openbare veiligheid** en dus aan de hand van de vereisten van artikel 27 van de verblijfsrichtlijn⁴ moeten worden beoordeeld.

Met betrekking tot de preventieve maatregelen ter voorkoming van het risico op onderduiken oordeelt het Hof dat de artikelen 20 en 21 VWEU en de verblijfsrichtlijn er niet aan in de weg staan dat op Unieburgers en hun familieleden gedurende de termijn waarbinnen zij het grondgebied van de gastlidstaat moeten verlaten nadat een verwijderingsbesluit is vastgesteld, bepalingen van toepassing zijn die vergelijkbaar zijn met de bepalingen die betrekking hebben op derdelanders en die de terugkeerrichtlijn beogen om te zetten in nationaal recht⁵, **mits in eerstgenoemde bepalingen de in de verblijfsrichtlijn⁶ genoemde algemene beginselen betreffende de beperking van het inreis- en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid in acht worden genomen** en deze bepalingen **niet ongunstiger** zijn dan laatstgenoemde bepalingen.

Dergelijke preventieve maatregelen dragen immers noodzakelijkerwijs bij tot de **bescherming van de openbare orde**, aangezien zij bedoeld zijn om te verzekeren dat een persoon die wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde van de gastlidstaat, van het grondgebied van deze lidstaat wordt verwijderd. Deze maatregelen moeten dus worden geacht de vrijheid van verkeer en verblijf van die persoon te beperken „om redenen van openbare orde” in de zin van de verblijfsrichtlijn⁷, zodat zij **in beginsel gerechtvaardigd kunnen zijn** op grond van deze richtlijn.

Bovendien kunnen deze maatregelen niet worden geacht in strijd te zijn met de verblijfsrichtlijn enkel omdat zij vergelijkbaar zijn met de maatregelen die de terugkeerrichtlijn beogen om te zetten in nationaal recht. Het Hof benadrukt echter dat de status en rechten van personen die onder de verblijfsrichtlijn vallen **heel anders zijn dan** die van personen voor wie de terugkeerrichtlijn geldt. Gelet op de **fundamentele status van Unieburgers** mogen maatregelen die aan deze burgers kunnen worden opgelegd om te voorkomen dat zij onderduiken, dus niet **ongunstiger** zijn dan de nationaalrechtelijke maatregelen die, om dat risico te voorkomen, gedurende de termijn voor vrijwillig vertrek worden opgelegd aan **derdelanders** tegen wie om redenen van openbare orde een terugkeerprocedure loopt.

Met betrekking tot de bewaring met het oog op verwijdering oordeelt het Hof dat de artikelen 20 en 21 VWEU en de verblijfsrichtlijn **in de weg staan aan** een nationale regeling op grond waarvan aan Unieburgers en hun familieleden die na het verstrijken van de gestelde termijn of de verlenging van die termijn geen gehoor hebben gegeven aan een verwijderingsbesluit dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is genomen, een bewaringsmaatregel wordt opgelegd die maximaal acht maanden duurt, wat **exact even lang** is als de termijn die volgens het

⁴ Overeenkomstig lid 2 van dit artikel moeten de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen beperkende maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene.

⁵ Artikel 7, lid 3, van de terugkeerrichtlijn. Volgens deze bepaling kunnen „[v]oor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek [...] bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven”.

⁶ Artikel 27 van de verblijfsrichtlijn.

⁷ Artikel 27, lid 1, van de verblijfsrichtlijn.

nationale recht geldt voor **derdelanders die geen gevolg hebben gegeven aan een terugkeerbesluit dat om dergelijke redenen op grond van de terugkeerrichtlijn⁸ is genomen.**

Het Hof wijst erop dat de in de betreffende nationale bepaling bepaalde bewaringsduur, die overeenkomt met de bij de verwijdering van derdelanders geldende duur, **evenredig** moet zijn aan het **nagestreefde doel** om een **efficiënt verwijderingsbeleid** voor Unieburgers en hun familieleden te verzekeren. Wat specifiek de duur van de verwijderingsprocedure betreft, bevinden Unieburgers en hun familieleden zich niet **in een situatie die vergelijkbaar** is met die van derdelanders, zodat het niet **gerechtvaardigd** is om al deze personen op dezelfde manier te behandelen wat de maximale duur van bewaring betreft.

Meer bepaald kunnen de lidstaten voor het verwijderen van Unieburgers of hun familieleden naar een andere lidstaat gebruikmaken van **samenwerkingsmechanismen** en **faciliteiten** waarover zij in het kader van de verwijdering van een derdelander naar een derde land niet noodzakelijkerwijs beschikken. In de betrekkingen tussen de lidstaten, die zijn gebaseerd op de verplichting tot loyale samenwerking en op het beginsel van wederzijds vertrouwen, zouden niet dezelfde soort moeilijkheden mogen optreden als die welke zich kunnen voordoen in het kader van de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen. Bovendien zijn bij de organisatie van de terugreis voor deze twee categorieën personen doorgaans niet dezelfde praktische moeilijkheden te verwachten. Ten slotte wordt de terugkeer van Unieburgers naar hun lidstaat van herkomst gemakkelijker gemaakt door de verblijfsrichtlijn⁹.

Volgens het Hof volgt hieruit dat een **maximale duur van acht maanden** waarbinnen Unieburgers en hun familieleden in bewaring kunnen worden gehouden om van het grondgebied te worden verwijderd, **verdergaat dan noodzakelijk is** om het nagestreefde doel te bereiken.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

⁸ Artikel 6, lid 1, van de terugkeerrichtlijn.

⁹ Op grond van artikel 27, lid 4, moet de lidstaat die het paspoort of de identiteitskaart heeft afgegeven, de houder van dat document die uit een andere lidstaat is verwijderd, zonder formaliteiten toelaten op zijn grondgebied.