



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.07.1999
COM(1999)372 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT
OVER DE VOOR BURGERS VAN DE UNIE GELDENDE
BIJZONDERE MAATREGELEN TEN AANZIEN VAN
VERPLAATSING EN VERBIJF DIE
GERECHTVAARDIGD
ZIJN UIT HOOFDE VAN DE OPENBARE ORDE, DE
OPENBARE VEILIGHEID EN DE VOLKSGEZONDHEID**

(Richtlijn 64/221/EEG)

1.	INLEIDING.....	3
1.1.	Achtergrond	3
1.2.	Waarom een mededeling?.....	3
2.	GRONDSLAGEN VOOR DE INTERPRETATIE	5
2.1.	Het toepassingsgebied van Richtlijn 64/221/EEG	5
2.2.	Fundamentele beginselen en rechten	6
3.	RICHTSNOEREN VOOR DE TOEPASSING	9
3.1.	De redenen in het licht van het burgerschap van de Unie	9
3.1.1.	Openbare orde.....	9
3.1.2.	Openbare veiligheid	10
3.1.3.	Volksgezondheid.....	11
3.2.	Toelating en verblijf	12
3.3.	Verwijdering en andere maatregelen.....	13
3.3.1.	Beoordeling van de bedreiging.....	13
3.3.2.	Beslissing over een maatregel	15
3.4.	Rechten van specifieke groepen.....	18
3.4.1.	Langdurig ingezetenen.....	18
3.4.2.	Familieleden	20
3.5.	Rechtsmiddelen.....	20
3.5.1.	Beroepsmogelijkheden en waarborgen.....	20
3.5.2.	Recht op indiening van een nieuwe aanvraag.....	22
4.	CONCLUSIES.....	24

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Het vrije verkeer van personen is een van de fundamentele rechten die door het Gemeenschapsrecht worden gegarandeerd. Op grond van artikel 18, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap heeft iedere burger van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Aan dit recht kunnen echter beperkingen en voorwaarden worden verbonden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.¹

Op grond van de artikelen 39, lid 3, 46, lid 1 en 55 van het EG-Verdrag mogen de lidstaten het vrije verkeer met name beperken wanneer dit gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. De maatregelen moeten verenigbaar zijn met de bepalingen van Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964.² Doel van de richtlijn is het de belanghebbenden specifieke waarborgen en garanties te bieden wanneer de lidstaten overgaan tot maatregelen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, aangezien het hier gaat om afwijkingen van de in het Verdrag neergelegde fundamentele vrijheden, die alleen onder strikte voorwaarden en in het licht van alle bepalingen in het Verdrag mogen worden geïnterpreteerd. Onderwerp van deze mededeling is de juiste toepassing en interpretatie van de richtlijn.

1.2. Waarom een mededeling?

Richtlijn 64/221/EEG dateert van 1964. In de loop der jaren zijn de bepalingen uitvoerig geïnterpreteerd en nader uitgewerkt in een reeks uitspraken van het Europees Hof van Justitie, waaronder recentelijk die in de zaak *Donatella Calfa*.³ Ook ontwikkelingen in de Europese integratie, en met name de invoering van het burgerschap van de Unie in artikel 18 van het EG-Verdrag, hebben de context voor de interpretatie van de richtlijn gewijzigd.

Voorts ontvangt de Commissie steeds meer klachten over de toepassing van de richtlijn, waaruit blijkt dat de interpretatie en implementatie van de grondbeginselen van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen.

¹ Artikel 18 verleent burgers van de Unie een fundamenteel en persoonlijk recht, dat buiten het kader van een economische activiteit kan worden uitgeoefend. Artikel 18, lid 2, bepaalt dat de Raad nieuwe bepalingen kan vaststellen die de uitoefening van dit recht vergemakkelijken. In de Resolutie van het Europees Parlement over het tweede verslag van de Commissie over het burgerschap van de Unie (C4-00291/97, PB C 226 van 20.7.1998, blz. 61, het verslag: COM (97) 230 def. van 27.5.1997) en in het Actieprogramma voor de interne markt (CSE(98)1 def. van 4.6.1997), dat is bekrachtigd door de Europese Raad van Amsterdam, is al op nieuwe bepalingen op dit gebied aangedrongen.

² PB nr. 56 van 4.4.1964, blz. 850-857. De juridische grondslag van de richtlijn is artikel 46, lid 2, van het EG-Verdrag.

³ Zaak C-348/96, waarin het Hof van Justitie op 19 januari 1999 uitspraak deed. N.B.: de bijlage van deze mededeling bevat een tabel met de meest relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie.

De Commissie is dan ook van mening dat het tijd is om aandacht te besteden aan een aantal van de voornaamste problemen die zich bij de uitvoering van de richtlijn voordoen en richtsnoeren voor een oplossing ervan aan te dragen. Door de lidstaten en de burgers van de Unie informatie en hulp te bieden leidt deze mededeling hopelijk ook tot een vermindering van het aantal inbreukprocedures.

Deze mededeling moet mede worden gezien in het licht van het streven van de Commissie om een juiste toepassing van het Gemeenschapsrecht te bevorderen en de Unie dichter bij de burger te brengen, met name door betere informatie over de rechten die de burger dankzij de Verdragen heeft. In dezelfde geest ontwikkelt de Commissie mechanismen die een werkelijke dialoog met de burger mogelijk moeten maken, zodat de Commissie informatie krijgt over de toepassing van het Gemeenschapsrecht in de praktijk.

In deze mededeling komen de volgende specifieke problemen aan de orde:

Toelating en verblijf:

- Buitensporige termijnen bij de verlening van een verblijfsvergunning (artikel 5).

Verwijdering van het grondgebied en andere maatregelen:

- De rol van vroegere veroordelingen bij de beoordeling van het gevaar voor de openbare orde of de openbare veiligheid (artikel 3, lid 2).
- Algemene preventie: wanneer iedereen die tot een bepaalde groep behoort, wordt geacht een bedreiging te vormen voor de openbare orde of de openbare veiligheid, zonder dat er sprake is van een individuele beoordeling (artikel 3, lid 1).
- Ontoereikende informatie van de betrokkene over de genomen maatregel of de redenen voor en/of de gevolgen van een dergelijke maatregel (artikel 6).
- De opslag van de persoonsgegevens die over de betrokkenen zijn verzameld, bv. in het Schengen-informatiesysteem of in nationale systemen (artikel 6).

Positie van bepaalde groepen:

- De verwijdering van migranten van de tweede generatie en van langdurig ingezetenen.
- De positie van familieleden van burgers van de Unie die onderdaan van een derde land zijn en op wie het Gemeenschapsrecht van toepassing is (artikel 1).
- De positie van onderdanen van derde landen die op het moment waarop de maatregel werd genomen, nog niet onder de bescherming van het Gemeenschapsrecht vielen, maar naderhand wel, hetzij als burger van de Unie hetzij als familielid (artikel 1).

Beroepsmogelijkheden:

- Fouten bij een nieuw onderzoek van de dossiers.

2. GRONDSLAGEN VOOR DE INTERPRETATIE

2.1. Het toepassingsgebied van Richtlijn 64/221/EEG

Persoonlijke werkingssfeer van de richtlijn

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie geldt het recht van onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat te betreden en er te verblijven rechtstreeks voor iedereen op wie het Gemeenschapsrecht van toepassing is.⁴

De richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van lidstaten die als werknemer, zelfstandige of personen te wier behoefte een dienst wordt verricht naar een andere lidstaat reizen.⁵ De werkingssfeer is daarna uitgebreid tot voormalige werknemers en zelfstandigen die na beëindiging van hun activiteit in een andere lidstaat blijven wonen.⁶ De richtlijn is, met uitzondering van artikel 4, lid 3, ook in de Europese Economische Ruimte van toepassing.⁷ Uit artikel 2, lid 2, van de Richtlijnen 90/364/EEG⁸ (verblijfsrecht in het algemeen), 90/365/EEG⁹ (gepensioneerden) en 93/96/EEG¹⁰ (studenten) volgt dat Richtlijn 64/221/EEG toepasselijk is. De richtlijn is van toepassing op de echtgenoot en de andere familieleden in de zin van artikel 1, lid 2, ongeacht hun nationaliteit.

Maatregelen binnen de werkingssfeer van de richtlijn

-
- ⁴ Zaak 48/75 *Royer*, punt 31. De vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene lidstaat bezit, wordt uitsluitend geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat (zie het EG-Verdrag, Verklaring (nr. 2) betreffende de nationaliteit van een lidstaat). Hetzelfde beginsel wordt toegepast in het Europees Verdrag inzake nationaliteit van 6.11.1997 van de Raad van Europa (ETS No. 166). Zie ook de jurisprudentie van het Hof in de zaken C-369/90 *Micheletti*, Jurispr. 1992, blz. I-4239, en 292/86 *Gullung*, Jurispr. 1988, blz. 111, over dubbele nationaliteit en de vrijheid van vestiging.
- ⁵ Zie respectievelijk de artikelen 39, 43 en 49 van het EG-Verdrag. Ook Verordening (EEG) nr. 1612/68, PB L 257 van 19.10.1968, blz. 2, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) 2434/92, PB L 245 van 26.8.1992, blz. 1, Richtlijn 68/360/EEG, PB L 257 van 19.10.1968, blz. 13, en Richtlijn 73/148/EEG, PB L 172 van 28.6.1973, blz. 14. In de gevoegde zaken 286/82 en 26/83 *Luisi* en *Carbone* heeft het Hof bepaald (punt 16) welke groepen moeten worden beschouwd als personen te wier behoefte een dienst wordt verricht.
- ⁶ Richtlijn 72/194/EEG, PB L 121 van 26.5.1972, blz. 32 en Richtlijn 75/35/EEG, PB L 14 van 20.1.1975, blz. 14.
- ⁷ Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, Bijlage V, Vrij verkeer van werknemers – lijst bedoeld in artikel 28, PB L 1 van 3.1.1994, blz. 325.
- ⁸ PB L 180 van 13.7.1990, blz. 26.
- ⁹ PB L 180 van 13.7.1990, blz. 28.
- ¹⁰ PB L 317 van 18.12.1993, blz. 59.

Volgens een uitspraak van het Hof in zaak 30/77 *Bouchereau*¹¹ is een "maatregel" in de zin van de richtlijn elke handeling die een aantasting vormt van het recht van de onder de werkingssfeer van artikel 39 van het Verdrag vallende personen op vrije toegang en verblijf in de lidstaten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de ontvangende lidstaat. Op grond van het Gemeenschapsrecht¹² mogen onderdanen het grondgebied van de lidstaat van herkomst verlaten om het grondgebied van een andere lidstaat te betreden; daarvoor moet de lidstaat van herkomst deze onderdanen een paspoort of identiteitskaart verstrekken of deze verlengen. Om redenen van openbare orde, bijvoorbeeld in het geval van dienstplichtige militairen of gewetensbezwaarden, mag de lidstaat dit echter weigeren of beperkingen dienaangaande opleggen, maar met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Zuiver interne situaties

De richtlijn is niet van toepassing op zuiver interne situaties in een lidstaat. Zaak C-297/88 *Dzodzi* betrof een onderdaan van een derde land die, uitsluitend in haar hoedanigheid van echtgenote van een onderdaan van een lidstaat, aanspraak maakte op een verblijfsrecht op het grondgebied van die lidstaat. De onderdaan van de lidstaat had echter nooit met dat familielid gebruik gemaakt van zijn vrijheid om in een andere lidstaat te werken of daar te verblijven, zodat het Gemeenschapsrecht niet van toepassing was.

2.2. Fundamentele beginselen en rechten

De richtlijn moet worden geïnterpreteerd in het licht van het grondbeginsel van het vrije verkeer. Iedere beperking van het recht van vrij verkeer moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de fundamentele beginselen en rechten.

De Europese Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid en democratie, van respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat en, meer in het bijzonder, van de eerbiediging van de fundamentele rechten die zijn vastgelegd in Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden (artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Deze basis van de Unie wordt nog versterkt door een bepaling in het Verdrag van Amsterdam die schorsing van bepaalde rechten mogelijk maakt indien een lidstaat deze beginselen ernstig en voortdurend schendt (artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

Daarbij komt nog dat, hoewel de Gemeenschap als zodanig geen partij kan zijn in het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹³, alle lidstaten dit wel zijn. De belangrijkste instellingen van de Gemeenschap hebben reeds in 1977 verklaard dat zij de beginselen van dit verdrag

¹¹ Punt 21.

¹² Richtlijn 68/360/EEG, PB L 257 van 19.10.1968, blz. 13, artikel 2, dat *mutatis mutandis* van toepassing is op de andere richtlijnen op het gebied van het verblijfsrecht.

¹³ Advies 2/94 van het Hof van 28 maart 1996, Jurispr. 1996, 1759, punten 34-36.

zullen naleven¹⁴, en het Hof van Justitie heeft bevestigd de fundamentele rechten van het Verdrag bij de uitleg en toepassing van het Gemeenschapsrecht te zullen eerbiedigen.¹⁵

Dit betekent dat de lidstaten iedere maatregel in verband met de weigering van toelating of de verwijdering van burgers van de Gemeenschap nemen op basis van een gemeenschappelijk respect voor de mensenrechten en de democratische beginselen. Dit impliceert niet alleen dat iedere toepassing van de begrippen openbare orde en openbare veiligheid door de lidstaten uiterst zorgvuldig moet worden onderzocht, zodat de lidstaten de reikwijdte ervan niet eenzijdig kunnen vaststellen zonder toezicht van de instellingen van de Gemeenschap¹⁶, maar ook dat aan dit onderzoek van het Gemeenschapsrecht de fundamentele mensenrechten, zoals neergelegd in het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ten grondslag liggen.¹⁷ Voorts is het gezien deze gemeenschappelijke achtergrond (en de mogelijkheid tot schorsing van een lidstaat waarmee deze is onderbouwd) niet waarschijnlijk dat een beroep op het recht op weigering van toelating of op verwijdering de fundamentele rechten van een burger van de Unie in een andere lidstaat in gevaar brengt.

Bovendien moeten de maatregelen ter bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid worden toegepast in overeenstemming met het *evenredigheidsbeginsel*. Omdat de gevolgen van een verwijdering of een weigering van wedertoeelating voor de betrokkene en zijn familie vaak bijzonder ernstig zijn, moeten de door de lidstaten genomen maatregelen in verhouding staan tot de gerechtvaardigde belangen die de lidstaten met deze maatregelen willen beschermen. Evenredigheid houdt in dat er goede redenen voor de maatregel moeten zijn en dat er een juist evenwicht moet zijn tussen de maatregel en het doel en tussen de belangen van het individu en die van de betrokken staat.

Er is één fundamenteel recht dat om voor de hand liggende redenen niet op normale wijze kan worden toegepast bij een weigering van toelating of bij verwijdering: het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Een staat kan ingevolge het internationale recht zijn eigen burgers de toelating niet weigeren of hen verwijderen.¹⁸ Anderzijds mag een staat niet discrimineren tussen zijn eigen onderdanen en andere burgers van de Unie wanneer het gaat om gedrag dat wordt

¹⁴ Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, 5 april 1977 (PB nr. C 103 van 27.4.1977, blz. 1).

¹⁵ Advies 2/94, *ibid.*, punt 33.

¹⁶ Zaak 36/75 *Rutili*, punt 27.

¹⁷ Uiteraard is het recht op gezins- en familieleven, zoals neergelegd in artikel 8 EVRM, bijzonder belangrijk. Maar zelfs de beperkingen van de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van de vreemdelingenpolitie zijn enkel een specifieke uitingsvorm van de regel die is neergelegd in de uitzondering op de artikelen 8, 9, 10 en 11 en op artikel 2 van Protocol 4 van dat Verdrag, dat deze fundamentele vrijheden 'niet verder mogen gaan' dan met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde 'in een democratische samenleving' noodzakelijk is, zie zaak 36/75 *Rutili*, punt 32.

¹⁸ Zaak C-171/96 *Roque tegen Jersey* en zaak C-348/96 *Donatella Calfa*.

beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Indien dergelijk gedrag van een eigen onderdaan geen aanleiding geeft voor ingrijpende repressieve maatregelen, mag dit ook niet leiden tot verwijdering van andere burgers van de Unie.¹⁹

¹⁹ Gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui en Cornuaille*, punt 8.

3. RICHTSNOEREN VOOR DE TOEPASSING

3.1. De redenen in het licht van het burgerschap van de Unie

3.1.1. *Openbare orde*

De begrippen openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid worden in het Verdrag of in de afgeleide wetgeving nergens gedefinieerd. Daardoor kunnen de lidstaten de reikwijdte van deze begrippen zelf bepalen op grond van de nationale wetgeving en jurisprudentie. Richtlijn 64/221/EEG gaat niet over deze begrippen, maar over *maatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid*. Deze begrippen kwamen al voor de oprichting van de Europese Gemeenschap in de wetgeving en de praktijk van de lidstaten voor en zijn in de loop der tijd verder ontwikkeld. Ze worden in de nationale wetgeving niet precies gedefinieerd en bovendien overlappen ze elkaar op zijn minst gedeeltelijk.

De reikwijdte van de begrippen openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid moet niet kunstmatig worden ingeperkt door ze precies en volledig te willen definiëren. Dit is bijzonder moeilijk en dient geen enkel redelijk doel. Dit betekent echter niet dat de lidstaten deze begrippen bij de rechtvaardiging van maatregelen op deze gronden naar believen mogen definiëren en interpreteren volgens hun eigen gebruiken en tradities.

Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de schending van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid zelf, die voor de lidstaat niet noodzakelijkerwijze aanleiding voor een maatregel hoeft te zijn, en anderzijds het onderzoek van de lidstaat en zijn besluit om daadwerkelijk een maatregel vast te stellen. Bij de beslissing hierover moet de lidstaat de hele Gemeenschapswetgeving in acht nemen, en met name de fundamentele beginselen en rechten en de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie.

De lidstaten hebben weliswaar discretionaire bevoegdheden ten aanzien van de interpretatie, en ook mogen de wetgeving en de praktijken van de lidstaten worden toegepast, maar alleen binnen het kader van het Gemeenschapsrecht. De discretionaire bevoegdheden van de lidstaten vormen geen rechtvaardiging voor willekeurig gebruik van deze bevoegdheden, zoals de vaststelling van maatregelen die alleen op het ras of de godsdienst van de betrokkene zijn gebaseerd. Het is echter goed mogelijk dat de nationale begrippen openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid elkaar met het vorderen van de Europese integratie steeds meer zullen benaderen en dat de interpretatie en de praktijk bij de toepassing van deze begrippen in de lidstaten dienovereenkomstig veranderen. De nationale wetgeving en praktijken zijn nog steeds van toepassing op onderdanen van derde landen die niet als familielid onder het Gemeenschapsrecht vallen.²⁰

²⁰ Zie COM (1999) 3 def., 27.1.1999, Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot uitbreiding van het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten tot in de Gemeenschap gevestigde onderdanen van een derde land en Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de

Het nieuwe begrip burgerschap van de Unie moet een rol spelen bij de algemene beoordeling van de positie van een burger van de Unie wanneer de nationale autoriteiten overwegen hem/haar te verwijderen dan wel niet toe te laten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. De nationale autoriteiten moeten artikel 18 van het EG-Verdrag in volle omvang in aanmerking nemen wanneer zij overwegen Richtlijn 64/221 op een burger van de Unie toe te passen. Dit geldt met name voor bepaalde categorieën burgers van de Unie: onderdanen van andere lidstaten die in het land van verblijf zijn geboren of er van jongs af wonen en praktisch al hun culturele, sociale en familiebanden in dat land hebben, evenals anderen die er al lang wonen of die minderjarig zijn (zie bijvoorbeeld punt 3.4.1.).²¹

Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd en economische doeleinden kunnen nooit dergelijke redenen vormen.²² Dit is uitdrukkelijk bepaald in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 64/221/EEG. Op dit punt gaat het Gemeenschapsrecht verder dan de betreffende bepalingen in het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarin maatregelen worden toegestaan die voor het economisch welzijn van het land noodzakelijk worden geacht. Bovendien is het ontbreken van voldoende middelen op zich geen rechtvaardiging voor maatregelen uit hoofde van de openbare orde bij de toelating tot een land; het is de lidstaten immers zelfs niet toegestaan bij de toelating vragen te stellen over het doel en de duur van het verblijf en over de financiële middelen die iemand op de plaats van binnenkomst in het land ter beschikking staan.²³

3.1.2. Openbare veiligheid

De Commissie erkent ten volle dat de lidstaten hun veiligheid moeten beschermen. Het criterium van de openbare veiligheid biedt de lidstaten een tamelijk ruime discretionaire bevoegdheid. Toch is deze bevoegdheid zelfs in zeer gevoelige aangelegenheden niet onbeperkt en is een zekere transparantie noodzakelijk. Aan de hand van de redenen die door de betrokken staat worden aangevoerd, moet het voor de Gemeenschapsinstellingen ten minste mogelijk zijn te beoordelen of iemand werkelijk een bedreiging voor de openbare veiligheid vormt en of die bedreiging

voorwaarden voor de terbeschikkingstelling, in het raam van verrichting van grensoverschrijdende diensten, van werknemers in loondienst die onderdaan van een derde land zijn. Zie ook Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 over het vrije verkeer van Turkse werknemers.

²¹ Zie het Tweede verslag van de Commissie over het burgerschap van de Unie (COM (97) 230 def., 27.5.1997) voor het begrip 'burgerschap van de Unie'.

²² Zie zaak 352/85 *Bond van Adverteerders*, punt 34.

²³ In zaak 68/89 *Commissie tegen Nederland* (punt 13) heeft het Hof verklaard dat de verplichting om vragen van grensbewakingsbeambten te beantwoorden geen voorwaarde mag zijn voor de toelating van een onderdaan van de ene lidstaat tot het grondgebied van een andere. De uitspraak bevestigt dat dit verbod vragen betreft over het doel en de duur van de reis en over de financiële middelen waarover iemand beschikt. Bovendien verbiedt artikel 2, lid 2, het gebruik van de redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid voor economische doeleinden; dit is een van de expliciete beperkingen van de discretionaire bevoegdheden van de lidstaten in de richtlijn.

dermate ernstig is dat de uit hoofde van de openbare veiligheid genomen maatregelen gerechtvaardigd zijn.

Bovendien moet de betrokkene over de redenen worden ingelicht, voor zover dit mogelijk is zonder de staatsveiligheid in gevaar te brengen. In zaken betreffende de staatsveiligheid hebben het individu en de staat tegengestelde belangen. Er zijn situaties waarin de lidstaten verplicht zijn maatregelen te nemen om de fundamentele belangen van de maatschappij te beschermen, maar zij moeten het staatsveiligheids criterium in de meest enge zin toepassen.²⁴

3.1.3. Volksgezondheid

Artikel 4 van de richtlijn beperkt het gebruik van de volksgezondheid als rechtvaardigingsgrond; de bijlage van de richtlijn bevat de lijst van de ziekten of groepen ziekten, waarvoor het volksgezondheids criterium mag worden gebruikt.²⁵ In de bijlage worden drugsverslaving en geestesziekten genoemd als mogelijke bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid, maar niet van de volksgezondheid.

De richtlijn staat de lidstaten toe een eerste verblijfsvergunning te weigeren aan personen met een van de ziekten of gebreken die in de bijlage zijn opgenomen. Het is overigens niet toegestaan iemand op grond van de volksgezondheid een verlenging van zijn verblijfsvergunning te weigeren of hem van het grondgebied te verwijderen. Omdat de lidstaten iemand een eerste verblijfsvergunning mogen weigeren, kunnen ze van hem een medische verklaring verlangen indien dit in de betrokken lidstaat wettelijk geregeld is en met die verklaring wordt beoogd vast te stellen dat de betrokkene niet aan een van de in de bijlage genoemde ziekten lijdt. De lidstaten mogen echter niet in het algemeen van burgers uit een andere lidstaat verlangen dat zij bij binnenkomst in de lidstaat aantonen dat zij aan geen van de in de bijlage genoemde ziekten lijden.

Het volksgezondheidsargument als weigeringsgrond is enigszins achterhaald gezien het huidige integratieniveau van de Europese Unie en de ontwikkeling van nieuwe methoden om volksgezondheidsproblemen het hoofd te bieden. Beperkingen van het vrije verkeer kunnen daarom niet meer worden beschouwd als noodzakelijke en effectieve middelen om volksgezondheidsproblemen op te lossen. De situatie is sinds 1964 ingrijpend gewijzigd, hoewel het begrip volksgezondheid nog steeds deel uitmaakt van het Gemeenschapsrecht.²⁶

²⁴ Het Hof van Justitie heeft de redenen van 'staatsveiligheid' uitgelegd in de gevoegde zaken 115 en 116/81, *Adoui en Cornuaille*. Onder punt 13 staat: "naar de bedoeling der richtlijn moet die redengeving zo gedetailleerd en nauwkeurig zijn, dat betrokkene voor zijn belangen kan opkomen" en verder: "Het is in ieder geval voldoende, wanneer de kennisgeving geschiedt onder voorwaarden welke betrokkene in staat stelt de inhoud en gevolgen der mededeling te begrijpen."

²⁵ Tot dusverre zijn er geen ziekten of groepen ziekten aan de lijst toegevoegd.

²⁶ Aangezien het begrip volksgezondheid nog steeds deel uitmaakt van het Gemeenschapsrecht, is het zinvol aandacht te besteden aan het vrije verkeer van personen die lijden aan HIV/AIDS. Uit de door de instellingen van de Gemeenschap goedgekeurde documenten blijkt duidelijk dat het vrije verkeer van personen en de gelijke behandeling in volle omvang ook voor HIV/AIDS-patiënten gelden. De Commissie wijst maatregelen af die kunnen leiden tot sociale uitsluiting, discriminatie of

3.2. Toelating en verblijf

Formaliteiten

Het Hof van Justitie heeft verklaard dat het enkele nalaten door de onderdaan van een lidstaat van de formaliteiten voor de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen op zichzelf een uitwijzingsmaatregel niet vermag te rechtvaardigen.²⁷ Het Hof heeft dit ook bevestigd ten aanzien van degene die zich niet heeft aangemeld en ingeschreven.²⁸

Artikel 3, lid 3, van Richtlijn 64/221/EEG bepaalt dat het verlopen van het identiteitsbewijs of paspoort verwijdering niet kan wettigen, ook al is het mogelijk iemand zonder geldig identiteitsbewijs of paspoort aan de grens terug te sturen. De Commissie is van mening dat de verlengingsprocedure voor de verblijfsvergunning niet verbonden mag worden met een dreiging met verwijdering en dat een dergelijke dreiging in strijd met de richtlijn moet worden beschouwd. Het niet-aanvragen van een verlenging van de verblijfsvergunning vormt geen rechtvaardiging voor een verwijdering; een administratieve maatregel, zoals een boete die in verhouding staat tot het verzuim en niet discriminerend is, is echter wel aanvaardbaar.

Het Hof van Justitie heeft verklaard dat een voorbehoud uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid niet moet worden gezien als een voorafgaande voorwaarde voor de verkrijging van het recht op toelating en verblijf, maar als een mogelijkheid om in individuele gevallen, waarin de omstandigheden zulks rechtvaardigen, de uitoefening van een rechtstreeks aan het Verdrag ontleend recht te beperken.²⁹

Op grond van artikel 5, lid 2, van de richtlijn kan het ontvangende land, in gevallen waarin het dit nodig oordeelt, aan de lidstaat van herkomst inlichtingen vragen

stigmatisering van personen met HIV/AIDS. Zie onder meer de Conclusies van de Raad en de Vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 15 mei 1987 betreffende Aids (PB C 178 van 7.7.1987, blz.1), Conclusies van de Raad en de Vertegenwoordigers van de Regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 31 mei 1988 betreffende Aids (PB C 197 van 27.7.1988, blz.8), Resolutie van de Raad en van de ministers van Volksgezondheid van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 22 december 1989 betreffende de bestrijding van Aids (PB C 10 van 16.1.1990, blz.3) en Besluit nr. 647/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 maart 1996 tot vaststelling van een communautair actieprogramma in verband met de preventie van AIDS en van bepaalde andere besmettelijke ziekten in het kader van de actie op het gebied van de volksgezondheid (1996-2000) (PB L 95 van 16.4.1996, blz. 16).

²⁷ Zaak 48/75 *Royer*, punt 38. Zie ook zaak C-363/89 *Roux*, punt 11, en het Verslag van de Groep op hoog niveau inzake het vrije verkeer van personen, voorgezeten door Simone Veil, dat op 18 maart 1997 aan de Commissie werd gepresenteerd, en de follow-up van dat Verslag (COM(98) 403 def., 1.7.1998). De groep wees er met nadruk op dat, in tegenstelling tot wat in de betrokken lidstaten gangbaar is, het feit dat iemand geen geldige verblijfsvergunning bezit, nooit per definitie tot een dreiging met verwijdering mag leiden.

²⁸ Zaak 118/75 *Watson en Belmann*, punt 20.

²⁹ Zaak 321/87 *Commissie tegen België*, punt 10.

omtrent de gerechtelijke antecedenten van de aanvrager van de verblijfsvergunning. Het artikel bepaalt dat deze raadpleging niet van stelselmatige aard mag zijn.

Deze beginselen zijn ook van toepassing op de visa van familieleden die de nationaliteit van een derde land hebben. Daarom mag bij het niet-aanvragen van een verlenging van een visum niet met verwijdering worden gedreigd. Het visabeleid mag niet worden gebruikt om te verhinderen dat echte familieleden gebruik maken van de hun door de Gemeenschapswetgeving verleende rechten.

Termijn voor de behandeling van de aanvraag

De Commissie wijst nog eens op het belang van de in artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven termijn. Een lidstaat die deze termijn overschrijdt, schendt een van de fundamentele rechten en waarborgen die door de richtlijn worden geboden. Benadrukt moet worden dat in normale gevallen, zodra de aanvrager alle nodige bewijzen heeft geleverd die door de toepasselijke verblijfsrecht-richtlijn worden voorgeschreven, de verblijfsvergunning zonder onnodige vertraging moet worden verleend³⁰, bijvoorbeeld binnen dezelfde termijn waarbinnen een nationale identiteitskaart of paspoort wordt afgegeven. De termijn van zes maanden is uitzonderlijk en alleen van belang wanneer er specifieke redenen zijn om na te gaan of er redenen in verband met de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid bestaan. Een impasse als gevolg van een vertraging bij de afgifte van de verblijfsvergunning kan voor de betrokkene tot allerlei problemen leiden. Er zij aan herinnerd dat de verblijfsvergunning niet anders dan een declaratoire en bewijstechnische functie kan hebben.³¹ Het is slechts een bewijs van het verblijfsrecht en geen voorwaarde vooraf voor andere rechten die iemand die in een andere lidstaat verblijft, kan doen gelden.

3.3. Verwijdering en andere maatregelen

3.3.1. Beoordeling van de bedreiging

Algemene beoordeling

De Commissie wenst te benadrukken dat *een algemene beoordeling van alle relevante factoren van belang* is wanneer men wil vaststellen of iemand een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een van de fundamentele belangen van de maatschappij vormt. Daarbij kunnen onder andere de volgende factoren in aanmerking worden genomen: de aard en de ernst van de gepleegde misdrijven, de periode die sindsdien verstreken is en de algehele situatie van de betrokkene.³² De wijze waarop de situatie van de betrokkene zich heeft ontwikkeld, is vooral van

³⁰ Zaak C-344/95 *Commissie tegen België* en met name de punten 9-11 van de Conclusie van Advocaat-generaal Lenz van 14 november 1996.

³¹ Zie zaak C-85/96 *Martinez Sala*, punt 53. Dit concept is gebaseerd op zaak 48/75 *Royer*, punt 50, waarin wordt bevestigd dat het recht voor onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven, rechtstreeks toekomt aan eenieder die onder het toepassingsgebied van het Gemeenschapsrecht valt.

³² Zie over het persoonlijk gedrag ook zaak 41/74 *Van Duyn*, punt 24, en de gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui* en *Cornuaille*, punt 8.

belang wanneer de bedreiging lang na het plegen van de daden die de openbare orde bedreigen, wordt beoordeeld, wanneer er een lange periode is verstreken tussen de oorspronkelijke beslissing en de tenuitvoerlegging ervan en wanneer de betrokkene gebruik maakt van zijn recht om een nieuwe aanvraag in te dienen. Bij de beoordeling van de redenen voor een verwijdering van een gedetineerde of een voormalige gedetineerde die onderdaan van een andere lidstaat is, moet aan goed gedrag in de gevangenis dezelfde waarde worden gehecht als bij eigen ingezetenen, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de gronden voor voorwaardelijke vrijlating.

Na de eigenlijke beoordeling van de bedreiging moet de evenredigheid van de maatregel nader worden onderzocht in het licht van alle relevante factoren en de *huidige persoonlijke omstandigheden van de betrokkene*, waarbij wellicht de lengte van zijn verblijf in het land moet worden meegewogen, evenals zijn sociale, culturele en familiebanden met dat land en zijn huidige integratie in de maatschappij. Wanneer iemand in het land van verblijf is geboren en getogen of er van jongs af heeft gewoond, zijn zijn banden met dat land aanzienlijk sterker. Bovendien komt zijn gedrag in dat geval overeen met de goede en slechte aspecten van het gedrag van vergelijkbare personen die onderdaan van het land van verblijf zijn en die door dezelfde maatschappij zijn gevormd, zodat het aan de hand daarvan kan worden beoordeeld. Wat de familiebanden van de betrokkene betreft, kan worden gekeken naar de situatie van ouders, broers en zussen, maar van bijzonder belang is of de betrokkene een partner of kinderen heeft, die onderdaan van het land zijn of er al lang wonen. Bij de algemene beoordeling kan ook de sterkte van de band, of het ontbreken ervan, met het land van herkomst worden meegewogen (familie, bezoeken en talenkennis).

In zaak 30/77 *Bouchereau* beperkt het Hof de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om maatregelen uit hoofde van de openbare orde te rechtvaardigen op grond van een strafrechtelijke veroordeling door te verklaren: "*dat het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling slechts ter zake doet voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt van het bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt*".³³ Het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde veronderstelt in ieder geval het bestaan van "*een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast*".³⁴ De nationale instanties moeten deze vraag van geval tot geval in het licht van het Gemeenschapsrecht beoordelen.³⁵

Algemene preventie in specifieke omstandigheden

³³ Punt 28. In punt 29 verklaart het Hof echter dat in bijzondere gevallen het vroegere gedrag op zichzelf zo'n bedreiging van de openbare orde kan vormen.

³⁴ Punt 35.

³⁵ Dit beginsel is neergelegd in de recente zaak C-348/96 *Donatella Calfa*, waarin het Hof verklaarde dat een onderdaan van de Gemeenschap mag worden verwijderd indien haar persoonlijke gedrag, afgezien van haar vergriep tegen de narcoticawetgeving, een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een van de fundamentele belangen van de maatschappij vormt.

In bepaalde situaties moeten andere gerechtvaardigde belangen van de lidstaten worden afgewogen tegen de garanties en waarborgen die door Richtlijn 64/221/EEG worden geboden. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om *manifestaties met grote aantallen bezoekers*, mogelijk uit verschillende lidstaten, zoals grote sportevenementen, popconcerten, politieke en andere demonstraties.³⁶

De lidstaten hebben discretionaire bevoegdheden om maatregelen in verband met de openbare orde en de openbare veiligheid te treffen ter voorkoming van geweld en vandalisme bij sportwedstrijden. Toch zijn die discretionaire bevoegdheden zelfs in dat geval niet onbeperkt. Een ruime uitleg van deze bevoegdheden kan echter wel leiden tot aanhoudingen en verwijderingen die niet individueel gerechtvaardigd zijn. De maatregelen moeten gericht zijn op individuen – of soms op gerechtvaardigde gronden op een specifieke groep individuen - van wie het gedrag een bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid kan vormen.³⁷ Het algemene beginsel luidt dat iedere veiligheidsmaatregel zonder onderscheid op eigen onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten moet worden toegepast.

Snelrechtprocedures moeten met mate worden toegepast en alleen bij personen die het land maar korte tijd bezoeken om een specifiek evenement bij te wonen. Een dergelijk systeem en alle daarmee samenhangende maatregelen moeten door de lidstaten zorgvuldig worden gespecificeerd. Of iemand een bedreiging vormt, hangt er ook van af of hij deel uitmaakt van een specifieke groep die het land binnenreist om een evenement met bepaalde veiligheidsrisico's bij te wonen of dat hij het land in een andere tijd van het jaar met duidelijk andere bedoelingen bezoekt (zaken, vakantie met zijn/haar gezin enz.).

3.3.2. *Beslissing over een maatregel*

Opleggen van een maatregel

Het Hof van Justitie heeft verklaard dat Richtlijn 64/221/EEG strekt tot beperking van de discretionaire bevoegdheid welke de nationale wetgevingen in het algemeen

³⁶ De geweldsuitbarstingen bij voetbalwedstrijden hebben geleid tot strikte maatregelen van de lidstaten om de veiligheid en de openbare orde bij grootschalige manifestaties te garanderen, hetgeen ontegenzeggelijk onder hun bevoegdheid valt. De meest recente documenten over dit onderwerp zijn onder andere: Aanbeveling van de Raad van 22 april 1996 betreffende richtsnoeren ter voorkoming en beteugeling van ongeregelde heden bij voetbalwedstrijden, PB C 131 van 3.5.1996, blz. 1; Resolutie over het vandalisme en het vrije verkeer van voetbalsupporters, PB C 166 van 10.6.1996, blz. 40; Gemeenschappelijk Optreden van 26 mei 1997 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid, PB L 147 van 5.6.1997, blz. 1; Resolutie van de Raad van 9 juni 1997 over voorkoming en beteugeling van voetbalvandalisme door ervaringsuitwisseling, stadionverboden en mediabeleid, PB C 193 van 24.6.1997, blz. 1. Zie ook de Europese Overeenkomst inzake gewelddadigheden gepleegd door en wangedrag van toeschouwers rond voetbalwedstrijden van 19.8.1985 van de Raad van Europa (ETS No. 120).

³⁷ Bij strafzaken werken de lidstaten samen in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende Europese Unie.

toekennen aan de ter zake van toelating en verwijdering van vreemdelingen bevoegde autoriteiten.³⁸

In sommige landen kan de strafrechter een strafrechtelijke veroordeling uitspreken en tegelijkertijd een administratieve beslissing nemen over een aansluitende verwijdering. In de praktijk wordt een dergelijk automatisme vaker toegepast dan door de wet is voorzien, met name bij drugscriminaliteit. De nationale wetgeving kan volkomen terecht bepalen dat nationale instanties of de nationale rechter na afweging van alle relevante factoren een bevel tot verwijdering kunnen geven, maar die bepaling wordt ook automatisch toegepast in individuele gevallen met de strafrechtelijke veroordeling als enige reden, zonder argumentatie met betrekking tot het individu of het specifieke geval. De Commissie acht deze handelwijze vanuit het oogpunt van het Gemeenschapsrecht onjuist. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn verplicht de lidstaten alle gevallen individueel te beoordelen.

De wetgeving van de lidstaten mag dus geen bepaling bevatten die leidt tot een *systematische en automatische koppeling* tussen een strafrechtelijke veroordeling en een aansluitende verwijdering. Ook mogen de bevoegde nationale instanties een dergelijke beslissing niet automatisch nemen. Onder 'automatisch' systeem wordt iedere nationale bepaling verstaan waarvan de formulering voor de nationale instanties of de nationale rechter geen ruimte overlaat voor een eigen oordeel of voor het meewegen van individuele omstandigheden.³⁹ Niets hoeft de lidstaten er echter van te weerhouden om bij een strafrechtelijke veroordeling een onderzoek in te stellen om na te gaan of er aanleiding is voor maatregelen uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid. Behalve dat de nationale rechter tegelijkertijd met een strafrechtelijke veroordeling ook een bevel tot verwijdering mag geven, kunnen de rechter of de administratieve autoriteiten ook in een later stadium nog verwijdering bevelen, hetzij tijdens de detentie van de betrokkene, hetzij bij zijn vrijlating uit de gevangenis.

In zaak 36/75 *Rutili* heeft het Hof van Justitie bepaald dat een lidstaat aan een onderdaan van een andere lidstaat alleen dan territoriaal beperkte verblijfsverboden kan opleggen in de gevallen dat zulke verboden ook aan de eigen onderdanen kunnen worden opgelegd.⁴⁰

Soms kan het *gebruik van een spoedprocedure* problematisch zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van iemand die voor een misdrijf is veroordeeld, een gevangenisstraf heeft uitgezeten en bij vrijlating meteen wordt uitgewezen. De vraag rijst dan of de betrokkene wel een reële kans heeft gehad om gebruik te maken van de waarborgen en garanties die de richtlijn biedt, met name wanneer het gaat om personen die al lang in een land verblijven, omdat verwijdering in dat geval een ernstige aanslag kan zijn

³⁸ Zaak 41/74 *Van Duyn*, punt 13. Bovendien verklaarde het Hof in punt 15 dat de richtlijn voor particulieren rechten doet ontstaan welke zij in een lidstaat in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven.

³⁹ Van een dergelijk automatisme is soms sprake wanneer het individu zware misdrijven heeft gepleegd en een bepaalde minimumstraf krijgt opgelegd (zie zaak C-348/96 *Donatella Calfa*).

⁴⁰ Punt 50. In dit geval werd het een in Frankrijk wonende Italiaan verboden in bepaalde delen van Frankrijk te wonen.

op hun persoonlijke en familieomstandigheden. Voor een spoedprocedure moet altijd een goede reden bestaan en het is aan de lidstaat om die aan te tonen. Een systematische vermelding dat de zaak spoedeisend is, is onaanvaardbaar.

Informatie over een maatregel

De betrokkenen moeten altijd worden *geïnformeerd over de precieze aard en de gevolgen van een maatregel* die binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt. De Commissie wil er nog eens op wijzen hoe belangrijk het is dat de klager goede informatie krijgt over ieder document dat tot hem is gericht, over de procedure en over de beschikbare rechtsmiddelen. Dat geldt ook voor zaken waarbij met spoed maatregelen worden genomen en uitgevoerd, soms met betrekking tot groepen personen met een bepaalde nationaliteit.

Het Hof heeft verklaard de staat de betrokkene "*volledig en nauwkeurig opgave heeft te doen van de gronden van het desbetreffende besluit teneinde hem in staat te stellen zich behoorlijk te verdedigen*".⁴¹ Deze bepaling geldt voor alle relevante beslissingen en is tevens van toepassing op familieleden van burgers van de Unie, ook als het gaat om besluiten inzake de afgifte van visa.

Gevolgen van een maatregel

De Commissie kan een onderzoek instellen naar iedere maatregel binnen de werkingssfeer van de richtlijn en naar de *administratieve gevolgen* ervan. Wanneer bijvoorbeeld iemand op grond van een bevel tot verwijdering het land niet opnieuw mag betreden, mag een beslissing om hem de terugkeer te weigeren niet louter als een consequentie van de oorspronkelijke verwijdering worden beschouwd.

Gegevensbescherming

Er bestaat enige bezorgdheid over de *persoonsgegevens* die in verband met maatregelen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid worden verzameld. Deze gegevens worden soms gebruikt bij de grenscontrole, bijvoorbeeld om iemand de toegang tot een lidstaat te weigeren. In sommige gevallen worden deze gegevens door de ene lidstaat aan de andere doorgegeven, die ze vervolgens bij de grenscontrole gebruikt.

In dit verband verdienen twee punten bijzondere aandacht.

In de eerste plaats hebben de verzamelde persoonsgegevens in sommige gevallen te maken met een vermoeden van een bedreiging van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. De lidstaten mogen deze gegevens verzamelen en bewaren met het oog op de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in het kader van maatregelen die binnen de werkingssfeer van Richtlijn 64/221/EEG vallen, mits aan de voorschriften van Richtlijn 95/46/EG⁴² wordt voldaan. Dit betekent onder meer dat de persoonsgegevens zinvol, nauwkeurig en noodzakelijk moeten zijn en alleen voor

⁴¹ Zaak 36/75 *Rutili*, punt 39.

⁴² PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld.

Het komt echter voor dat personen de toelating tot een lidstaat wordt geweigerd op grond van dergelijke gegevens. Deze mogen slechts worden bewaard zolang er gevaar voor de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid bestaat. Indien een maatregel die binnen de werkingssfeer van Richtlijn 64/221/EEG valt, niet meer geldig is of is ingetrokken, mogen de persoonsgegevens met betrekking tot die maatregel niet langer worden bewaard.

Op grond van artikel 6, lid 1, onder b), van Richtlijn 95/46/EG moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen; ze mogen vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Dit geldt ook voor persoonsgegevens die aanvankelijk zijn verkregen voor de bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Daarnaast is er een specifiek probleem in verband met het *Schengen-informatiesysteem (SIS)*, wanneer personen die burger van de Unie zijn of zijn geworden, bv. door een toetreding of door naturalisatie, op de lijst van personen blijven staan die niet tot het Schengen-gebied worden toegelaten. Dit was voor de integratie van het Schengen-acquis in de EU en de EG al onverenigbaar met het Gemeenschapsrecht, en het is dit des te meer na de integratie en de indeling bij specifieke juridische grondslagen in het EG-Verdrag. Dergelijke informatie moet op een eenvoudig verzoek van de betrokkene uit de gegevensbasis worden verwijderd. Bovendien moet een lidstaat die het bestaan van dergelijke gegevens opmerkt, zelf de nodige stappen nemen om de gegevens te verwijderen.⁴³

De lidstaten mogen gegevens over een in het kader van Richtlijn 64/221/EEG genomen maatregel niet automatisch aan andere lidstaten doorgeven, noch mogen deze gegevens in de gemeenschappelijke lijst worden opgenomen.

3.4. Rechten van specifieke groepen

3.4.1. Langdurig ingezetenen

In het licht van het burgerschap van de Unie en het evenredigheidsbeginsel *moeten er voor de bescherming van de rechten van langdurig ingezetenen betere waarborgen en garanties worden geboden* dan bijvoorbeeld voor de bescherming van de rechten van toeristen. Het feit dat iemand langdurig ingezetene is, is een van de relevante factoren bij de algemene beoordeling van de situatie van de betrokkene. Wanneer

⁴³ Het Uitvoerend Comité van Schengen heeft een verklaring goedgekeurd over de definitie van het begrip "vreemdeling" (SCH/Com-ex(96) decl 5 corr) in de zin van de overeenkomst. In deze verklaring wordt gezegd dat personen die onder de bescherming van het Gemeenschapsrecht vallen, in beginsel niet mogen worden geplaatst op de gezamenlijke lijst van personen die de toegang moet worden geweigerd. Dit mag alleen wanneer dit in overeenstemming is met het EG-recht. Een in de notulen van het Uitvoerend Comité opgenomen verklaring van de Commissie bevestigt dat de opname op de SIS-lijst van iemand die onder de bescherming van het Gemeenschapsrecht valt, alleen dan in overeenstemming met het EG-recht is indien het gaat om gegevens over iemand die een werkelijke en ernstige bedreiging van de openbare orde en de openbare veiligheid in ieder Schengen-land is.

bijvoorbeeld een toerist en een langdurig ingezeten burger een gelijksoortig misdrijf hebben gepleegd in het land van verblijf, is het mogelijk dat verwijdering van de toerist wel, maar die van de langdurig ingezetene niet gerechtvaardigd is. De redenen worden weliswaar van geval tot geval bekeken, maar in het algemeen, en in het licht van het evenredigheidsbeginsel, moeten langdurig ingezetenen betere waarborgen tegen openbare-ordemaatregelen hebben. Ten aanzien van langdurig ingezetenen rust op de lidstaat een zwaardere last om de evenredigheid van de maatregel te rechtvaardigen. Verwijdering van een toerist die in een andere lidstaat een sportmanifestatie bezoekt en daar vernielingen aanricht, kan gerechtvaardigd zijn, terwijl dit niet hoeft te gelden voor de verwijdering van iemand die in die lidstaat geboren is en iets dergelijks doet.⁴⁴

In dit verband zij herinnerd aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de uitleg die het Europese Hof voor de rechten van de mens hieraan geeft. In de uitleg van het Hof van artikel 8 van het Verdrag wordt de mogelijkheid van verwijdering van langdurig ingezetenen niet definitief uitgesloten.⁴⁵ In bepaalde gevallen heeft het Hof verwijdering van langdurig ingezetenen aanvaard (zie de zaken *El Boujaïdi* en *Dalia*⁴⁶). Van belang is de algehele beoordeling van de persoonlijke omstandigheden (duur van het verblijf, gezinssituatie en sociale integratie in de ontvangende samenleving, banden met het land van herkomst) en de aard van de gepleegde misdrijven. In de gevallen waarin de verwijdering van langdurig ingezetenen werd aanvaard, was hiervoor niet een enkele reden, maar een combinatie van verscheidene factoren van belang (bv. in het geval van *El Boujaïdi* de ernst van zijn vergrijpen, zijn gedrag daarna, zijn gezinsleven dat pas opbloeide toen de verwijdering kracht van gewijsde had gekregen, zijn banden met het land van herkomst, een gebrekkige integratie in het ontvangende land en het feit dat hij nooit de nationaliteit van het ontvangende land had aangevraagd).

Deze jurisprudentie biedt waardevolle richtsnoeren ten aanzien van de factoren die voor een besluit over de wettige verwijdering van langdurig ingezetenen van belang zijn en van de wijze waarop deze factoren moeten worden afgewogen. Toch mag zij niet zonder meer op de verwijdering van langdurig ingezeten burgers van de Unie worden toegepast, aangezien zij hoofdzakelijk betrekking heeft op onderdanen van derde landen, en de fundamentele rechten betreffende het vrije verkeer en de vrijheid van vestiging van personen in de Gemeenschap buiten beschouwing blijven. Daarom moeten de lidstaten van de Europese Unie langdurig ingezeten burgers van de Unie

⁴⁴ De Groep op hoog niveau inzake het vrij verkeer van personen, die al in voetnoot 27 werd genoemd, heeft aanbevolen het vraagstuk van de verwijdering van burgers van de lidstaten te onderzoeken in het licht van het Europese burgerschap, met name in het geval van migranten die cultureel geïntegreerd zijn in de ontvangende staat en in het licht van artikel 8 van Europees Verdrag voor de rechten van de mens, wat vooral voor de in het ontvangende land geboren en getogen kinderen van migranten van belang is.

⁴⁵ *Berrehab tegen Nederland* (3/1987/126/177), 21.6.1988, Reeks A nr. 138; *Moustaquim tegen België* (26/1989/186/246), 18.2.1991, Reeks A nr. 193; *Beldjoudi tegen Frankrijk* (55/1990/246/317), 26.3.1992, Reeks A nr. 234; *Boujlifa tegen Frankrijk* (122/1996/741/440), 21.10.97 (Rapporten 1997-Vi)

⁴⁶ *El Boujaïdi tegen Frankrijk* (123/1996/742/941), 26.9.1997 (Rapporten 1997-Vi), *Dalia tegen Frankrijk* (154/1996/773/974), 19.2.1998 (Rapporten 1998-i).

op basis van de in Richtlijn 64/221/EEG neergelegde beginselen een ruimere bescherming tegen verwijdering bieden dan dat zij op grond van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens krijgen.

Deze speciale aandacht voor langdurig ingezetenen geldt ook voor minderjarigen. Hun rechten, met inbegrip van het recht op bescherming van het gezins- en familieleven, moeten volgens dezelfde beginselen worden beschermd.

3.4.2. *Familieleden*

Lidstaten zijn in de praktijk soms geneigd de rechten van familieleden te verwaarlozen, vooral als dezen zelf geen onderdaan van een lidstaat zijn. Het Gemeenschapsrecht is op de volgende familieleden van toepassing: de echtgenoot, kinderen tot 21 jaar of die ten laste komen en de ten laste komende verwanten in opgaande lijn van de burger en zijn of haar echtgenoot. Deze laatste categorie (hoofdzakelijk ouders) geldt niet voor studenten.

Bescherming van de rechten van familieleden is even belangrijk als die van de rechten van de burgers van de Unie zelf. Alle door de richtlijn geboden garanties en waarborgen gelden *mutatis mutandis* ook voor de familieleden, zoals eerder al is opgemerkt toen de formaliteiten (met name visa), de motivering van een maatregel en de niet-toepassing van het Schengen-informatiesysteem ter sprake kwamen. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, met name inzake artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarin de bescherming van het privéleven en van het familie- en gezinsleven is vastgelegd, is hier evenzeer van toepassing.

3.5. **Rechtsmiddelen**

3.5.1. *Beroepsmogelijkheden en waarborgen*

Artikel 8

Artikel 8 van de richtlijn bepaalt dat iedereen op wie de richtlijn van toepassing is en tegen wie een besluit tot weigering van toelating, tot verwijdering van het grondgebied of tot weigering van de afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning is genomen, over dezelfde beroepsmogelijkheden moet kunnen beschikken als de eigen onderdanen van de betrokken lidstaat. De lidstaten zijn dus niet verplicht om beroepsmogelijkheden aan te bieden wanneer die voor de eigen onderdanen ook niet bestaan, maar wel wordt een gelijke behandeling gegarandeerd.⁴⁷

Tot de rechtsmiddelen kan ook een *opschorting van de maatregel* behoren, ook al bevat artikel 8 volgens het Hof van Justitie hiervoor geen specifieke verplichting.⁴⁸ Een bevel tot verwijdering mag echter niet worden uitgevoerd – behalve in dringende gevallen – voordat de betrokkene de noodzakelijke formaliteiten heeft kunnen

⁴⁷ Zie gevoegde zaken C-65/95 en C-111/95 *Shingara* en *Radiom*, punt 20. Zie ook de zaken 297/88 *Dzodzi*, punt 60, en 98/79 *Pecastaing*, met name de punten 10 en 11.

⁴⁸ Zaak 98/79 *Pecastaing*, punten 12 en 13, en zaak C-175/94 *Gallagher*.

vervullen om beroep in te stellen.⁴⁹ Dit betekent niet dat iemand per definitie het recht heeft om tijdens de door hem ingestelde procedures op het grondgebied van de betrokken staat te blijven. Gezien het evenredigheidsbeginsel moet een maatregel met opschortende werking eerder beschikbaar zijn voor degenen die ingezetene van het land zijn dan voor degenen die het land pas onlangs zijn binnengekomen. Bij ingezetenen mag een verwijderingsbesluit alleen bij hoge uitzondering onmiddellijk worden uitgevoerd en daar moeten bijzonder goede redenen voor zijn.

Artikel 9

Artikel 9 van de richtlijn vormt een aanvulling op de bescherming van de betrokkenen in de gevallen dat artikel 8 niet van toepassing is.⁵⁰ Artikel 9 biedt minimale procedurele garanties voor iemand tegen wie een besluit tot verwijdering is genomen of aan wie verlenging van de verblijfsvergunning is geweigerd. Artikel 9, lid 1, betreft de houders van een verblijfsvergunning en lid 2 degenen aan wie nog geen eerste verblijfsvergunning is uitgereikt.⁵¹

Het Hof heeft de toepasselijkheid van beide leden van artikel 9 vastgesteld. Zij zijn van toepassing indien 1) er geen gerechtelijk beroep openstaat; 2) dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit; 3) het beroep geen opschortende werking heeft en de tussenkomst noodzakelijk is van een andere bevoegde instantie dan die welke gerechtigd is het besluit te nemen.⁵²

Artikel 9, lid 1, verbiedt de nationale overheidsinstantie een besluit tot verwijdering van een wettig op het grondgebied verblijvende onderdaan van de Gemeenschap te nemen voordat een bevoegde instantie advies heeft gegeven.⁵³ Op grond van artikel 9, lid 2, heeft de betrokkene het recht te verzoeken om een advies in de zin van artikel 9, lid 1, en zijn middelen in persoon voor te dragen (d.w.z. hij kan blijven totdat de definitieve beslissing is genomen), tenzij redenen van staatsveiligheid zich hiertegen verzetten.

⁴⁹ Zaak 48/75 *Royer*, punt 60.

⁵⁰ Het Hof beschouwt artikel 9 als een aanvulling op artikel 8. De lidstaat mag artikel 9 niet zodanig toepassen dat dit in de praktijk zou betekenen dat de beroepsmogelijkheden die artikel 8 biedt, zouden worden ingeperkt of tenietgedaan (zaak 98/79 *Pecastaing*, punten 15 en 16).

⁵¹ Volgens het Hof zijn de bepalingen van artikel 9 nauwkeurig omschreven en concreet, zodat iedere betrokkene zich hierop kan beroepen en zij als zodanig door iedere rechterlijke instantie kunnen worden toegepast (zaak 131/79 *Santillo*, punt 13).

⁵² In de gevoegde zaken *Shingara* en *Radiom* heeft het Hof verklaard dat de drie in artikel 9, lid 1, genoemde gevallen ook op artikel 9, lid 2, van toepassing zijn.

⁵³ Het Hof heeft ook opgemerkt dat de richtlijn de aard van de 'bevoegde instantie' niet nader aangeeft (zaak 131/79 *Santillo*, punt 15). Zie ook de gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui* en *Cornuaille*, met name punt 18.

Het Hof heeft verklaard dat het advies van de bevoegde instantie kort genoeg voor het besluit tot verwijdering moet worden uitgebracht om te waarborgen dat er zich geen nieuwe factoren zullen voordoen die in aanmerking moeten worden genomen.⁵⁴ Zijns inziens is het van belang dat wordt vastgesteld dat de aanwezigheid van de buitenlander maatschappelijk gevaar oplevert op het moment dat het besluit tot verwijdering wordt genomen, aangezien de feiten die in aanmerking moeten worden genomen, en met name die met betrekking tot het gedrag van de betrokkene, in de loop van de tijd kunnen veranderen.⁵⁵

3.5.2. *Recht op indiening van een nieuwe aanvraag*

Het Hof heeft verklaard dat een persoon aan wie de toelating tot het land is ontzegd, *na een redelijke tijd een nieuwe aanvraag mag indienen*.⁵⁶

De Commissie is op dit probleem gestuit in een aantal zaken waar een lidstaat nieuwe toelating of herziening van een besluit tot verwijdering weigerde op grond van het feit dat een aantal jaren eerder een besluit tot verwijdering was genomen. Zo moeten de gevallen van familieleden van burgers van de Unie, die ten tijde van het eerdere besluit niet onder de bescherming van het Gemeenschapsrecht vielen, opnieuw worden beoordeeld, louter op basis van de gewijzigde situatie, die een nieuwe factor vormt die bij de heroverweging in aanmerking moet worden genomen.

Iedere tijdslimiet voor de geldigheid van een maatregel, bijvoorbeeld tien jaar, kan uit het oogpunt van het recht van de betrokkene een nieuwe aanvraag in te dienen, problemen opleveren. Een tijdslimiet mag er niet toe leiden dat de betrokkene geen nieuwe aanvraag in mag dienen voordat deze termijn verstreken is wanneer er redenen voor heroverweging zijn en zijn situatie al veranderd is.

⁵⁴ Zaak 131/79 *Santillo*, punten 18 en 19.

⁵⁵ Zaak 297/88 *Dzodzi*, punt 69. In zaak 98/79 *Pecastaing* wordt onder punt 18 het volgende bepaald: zodra het advies is gegeven en ter kennis van betrokkene is gebracht, kan een uitwijzingsmaatregel volgens artikel 9-onverwijld ten uitvoer worden gelegd, onverminderd betrokkenes recht op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijf te houden zolang als zulks voor het instellen van het hem krachtens artikel 8 der richtlijn openstaande beroep noodzakelijk is. In de gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui* en *Cornuaille*, punt 18, wijst het Hof erop dat het standpunt van de bevoegde instantie behoorlijk aan de betrokkenen moet worden bekendgemaakt.

⁵⁶ Gevoegde zaken C-65/95 en C-111/95 *Shingara* en *Radiom*. Het Hof benadrukte dat iedere onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat een betrekking zoekt, na verwijdering van het grondgebied opnieuw een aanvraag tot toelating mag indienen. Hieraan kan betrokkene echter niet het recht ontnemen het grondgebied van het ontvangende land tijdens de behandeling van de nieuwe aanvraag te betreden. (Gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui* en *Cornuaille*, punt 12, waarin het Hof verklaarde dat een daartoe strekkende aanvraag, indien na een redelijke tijd gedaan, door de bevoegde instantie van het ontvangende land dient te worden behandeld, waarbij die instantie met name heeft in te gaan op de middelen, door betrokkene beproefd teneinde de omstandigheden welke het eerste besluit tot uitwijzing rechtvaardigden, in materiële zin te wijzigen.)

Het Hof heeft ook bepaald dat besluiten waarbij een onderdaan van een andere lidstaat de toelating tot het grondgebied van een lidstaat wordt geweigerd, een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen vormen en derhalve niet onbeperkt geldig kunnen zijn.⁵⁷

De Commissie is van mening dat dezelfde rechten naar analogie van toepassing zijn op alle andere categorieën die onder de bescherming van het Gemeenschapsrecht vallen, ongeacht hun situatie.

⁵⁷ Gevoegde zaken C-65/95 en C-111/95 *Shingara en Radiom*, punt 40.

4. CONCLUSIES

- Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap regelt de toepasselijkheid van nationale bepalingen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid en garandeert de lidstaten daarbij enige discretionaire bevoegdheden.
- De toepassing van de nationale definitie en criteria op maatregelen die worden getroffen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid is niettemin onderworpen aan de fundamentele beginselen en de beperkingen die deel uitmaken van het Gemeenschapsrecht. Bij het nemen van besluiten over zulke maatregelen moeten de nationale instanties zich met name laten leiden door het persoonlijke, fundamentele recht van de burgers van de Unie om binnen de Unie vrij te reizen en te verblijven (artikel 18 van het Verdrag), in combinatie met het evenredigheidsbeginsel.
- Iedere maatregel uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid moet terdege worden gemotiveerd met het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een van de fundamentele belangen van de maatschappij en moet in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- Alle waarborgen, garanties en rechtsmiddelen die door Richtlijn 64/221/EEG zijn toegekend en door het Hof van Justitie zijn geïnterpreteerd, moeten strikt in acht worden genomen, met inbegrip van het recht op herziening en het recht om te worden geïnformeerd over de redenen van alle genomen maatregelen en over hun consequenties.
- Het is van groot belang dat alle persoonlijke omstandigheden (sociale, culturele en familie-omstandigheden) van geval tot geval worden beoordeeld, waarbij redenen van algemene preventie moeten worden vermeden. Eerdere strafrechtelijke veroordelingen worden bij deze algemene beoordeling meegewogen, maar vormen op zichzelf geen rechtvaardiging voor enige maatregel uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid.
- Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het respecteren van de rechten, inclusief de bescherming van het gezins- en familieleven, van langdurig ingezetenen, van minderjarige onderdanen van ander lidstaten en van de meest kwetsbare groep: familieleden van burgers van de Unie die zelf onderdaan van een derde land zijn, ongeacht het land van herkomst.
- De Commissie is voornemens de inhoud van deze mededeling op ruime schaal te verspreiden, en daarbij gebruik te maken van de nieuwe middelen die haar voor de Dialoog met de Burger ter beschikking staan. Door de burgers en de lidstaten meer bewust te maken van de rechten die burgers op grond van de Verdragen genieten, zullen deze rechten beter worden toegepast en zal het aantal inbreuken naar het zich laat aanzien uiteindelijk verminderen. Mogelijk zijn verdere maatregelen voor een effectieve naleving van deze rechten noodzakelijk, met inbegrip van een voortzetting van de interventies van de Commissie bij de lidstaten op basis van de in deze mededeling vastgelegde beginselen.

BIJLAGE

LIJST VAN DE ZAKEN

- Zaak 4/73 – J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. [1974] I-491
- Zaak 41/74 – Yvonne van Duyn tegen Home Office, Jurispr. [1974] II-1337
- Zaak 67/74 – Carmelo Angelo Bonsignore tegen Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Jurispr. [1975] I-297
- Zaak 36/75 – Roland Rutili tegen minister van Binnenlandse Zaken, Jurispr. [1975] II-1219
- Zaak 48/75 – Jean Noël Royer, Jurispr. [1976] I-497
- Zaak 118/75 – Lynne Watson en Alessandro Belmann, Jurispr. [1976] II-1185
- Zaak 30/77 – Regina tegen Pierre Bouchereau, Jurispr. [1977] II-1999
- Zaak 98/79 – Josette Pecastaing tegen Belgische Staat, Jurispr. [1980] I-691
- Zaak 131/79 – Regina tegen minister van Binnenlandse Zaken, ex parte Mario Santillo, Jurispr. [1980] II-1585
- Zaak 157/79 – Regina tegen Stanislaus Pieck, Jurispr. [1980] II-2171
- Gevoegde zaken 115 en 116/81 – Rezguia Adoui tegen Belgische Staat en Stad Luik; Dominique Cornuaille tegen Belgische Staat, Jurispr. [1982] II-1665
- Gevoegde zaken 286/82 en 26/83 – Graziana Luisi en Giuseppe Carbone tegen ministerie van de Schatkist, Jurispr. [1984] I-377
- Zaak 352/85 – Bond van Adverteerders en anderen tegen Staat der Nederlanden, Jurispr. [1988] 2085
- Zaak 321/87 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België, Jurispr. [1989] I-997
- Gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89 – Massam Dzodzi tegen Belgische Staat, Jurispr. [1990] I-3763
- Zaak C-68/89 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden, Jurispr. [1991] I-2637
- Zaak C-292/89 – The Queen tegen Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Jurispr. [1991] I-0745
- Zaak C-363/89 – Danielle Roux tegen Belgische Staat, Jurispr. [1991] I-0273
- Zaak C-175/94 – The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte John Gallagher, Jurispr. [1995] I-4253
- Gevoegde zaken C-65/95 en C-111/95 – The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte Mann Singh Shingara (C-65/95) en ex parte Abbas Radiom (C-111/95), Jurispr. [1997] I-3343
- Zaak C-344/95 – Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België, Jurispr. [1997] I-1035
- Zaak C-85/96 – María Martínez Sala tegen Freistaat Bayern, Jurispr. [1998] I-2691
- Zaak C-171/96 – Rui Alberto Pereira Roque tegen His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey, Jurispr. [1998] I-4607
- Zaak C-348/96 – Strafzaak tegen Donatella Calfa, Jurispr. [1999], nog niet gepubliceerd

COM(1999) 372 def.

DOCUMENTEN

NL

06 10 07 05

Catalogusnummer : CB-CO-99-377-NL-C

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg