CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 11 juli 2019[1]

Gevoegde zaken C-381/18 en C-382/18

G.S. (C-381/18)
V.G. (C-382/18)
tegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Recht op gezinshereniging – Voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging – Intrekking of weigering tot verlenging van de verblijfstitel van een gezinslid om redenen van openbare orde – Begrip ‚redenen van openbare orde'"

1. Ofschoon richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging[2] welbepaalde positieve verplichtingen aan de lidstaten kan opleggen, waarmee duidelijk omschreven subjectieve rechten overeenkomen[3], biedt zij deze staten ook de mogelijkheid om in bepaalde gevallen gezinshereniging te weigeren. De vraag rijst dan binnen welke grenzen zij hun beoordelingsbevoegdheid dienen uit te oefenen. In de beide onderhavige gevoegde zaken wordt het Hof verzocht vast te stellen of de nationale autoriteiten, wanneer zij om redenen van openbare orde besluiten de toegang tot het grondgebied van de Unie te weigeren, een verblijfsvergunning in te trekken of verlenging daarvan te weigeren, zich daarbij moeten baseren op de persoonlijke gedragingen van de onderdaan van een derde land die een gezinslid is van een andere derdelander die reeds rechtmatig op het grondgebied van de Unie verblijft, en of dit gedrag een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging moet vormen die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn 2003/86

2. Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 bepaalt dat „[deze] richtlijn [...] niet van toepassing [is] op gezinsleden van een burger van de Unie".

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2003, L 251, blz. 12.

3 Zie arrest van 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

3. Artikel 6, leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

2. De lidstaten kunnen een verblijfstitel van een gezinslid intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

De lidstaat neemt bij zijn besluitvorming naast artikel 17 ook de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging, of het risico dat van die persoon uitgaat."

4. Artikel 17 van deze richtlijn bepaalt dat „[in] geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin [...] de lidstaten terdege rekening [houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst".

B. Nederlands beoordelingskader

5. Het nationale beoordelingskader dat de Nederlandse autoriteiten hanteren wanneer zij een besluit nemen naar aanleiding van een verzoek om toegang en verblijf van een onderdaan van een derde land die zich wenst te voegen bij het gezinslid dat reeds op het grondgebied van de Unie verblijft, vloeit voort uit artikel 3.77 van het Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vb 2000")[4], gelezen in samenhang met artikel 16, lid 1, onder d), van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vw 2000") van 23 november 2000[5]. Een dergelijke aanvraag kan wegens gevaar voor de openbare orde worden afgewezen, indien deze onderdaan wegens een misdrijf is veroordeeld tot een taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-382/18 geldt de regel dat de aanvraag niet meer kan worden afgewezen na het verstrijken van vijf jaar na het laatst gepleegde misdrijf, niet voor de derdelander die bij herhaling is veroordeeld.

6. Het nationale beoordelingskader dat de Nederlandse autoriteiten hanteren wanneer zij besluiten de verblijfsvergunning van een gezinslid in te trekken of niet te verlengen in de zin van richtlijn 2003/86 vloeit voort uit artikel 3.86 Vb 2000, gelezen in samenhang met artikel 19 Vw 2000. Volgens dat beoordelingskader kan een verblijfsvergunning die is verleend met het oog op gezinshereniging worden ingetrokken dan wel verlenging daarvan worden geweigerd wegens een gevaar voor de openbare orde, indien de straf waartoe de derdelander die zich bij het op het grondgebied van de Unie aanwezige gezinslid wenst te voegen, is veroordeeld, hoog genoeg is ten opzichte van de duur van zijn rechtmatige verblijf in Nederland. Dit verband tussen de hoogte van de straf en de duur van het verblijf wordt ook wel „glijdende schaal" genoemd.[6]

4 Stb. 2000, 497.

5 Stb. 2000, 495.

6 Voor meer bijzonderheden over deze glijdende schaal, zie punt 61 van deze conclusie.

II. Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. Zaak C-381/18

7. G.S., van Indiase nationaliteit, heeft sinds 2009 in Nederland een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als doel gezinshereniging. Deze vergunning is op 9 maart 2010 verlengd tot 28 augustus 2014. In 2012 is G.S. in Zwitserland veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van vier jaar en drie maanden wegens betrokkenheid bij smokkel van verdovende middelen, welk delict voor het laatst in september 2010 is gepleegd.

8. Bij besluit van 24 september 2015 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: „Staatssecretaris") de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken, een aanvraag om verlenging van deze vergunning afgewezen en tegen G.S. een inreisverbod uitgevaardigd. Op 21 oktober 2016 heeft de Staatssecretaris het bezwaar tegen het besluit tot intrekking van de voorlopige verblijfsvergunning en tegen de weigering tot verlenging van deze vergunning ongegrond verklaard. Daarnaast heeft de Staatssecretaris het bezwaar van G.S. tegen het jegens hem uitgevaardigde inreisverbod gegrond verklaard en G.S. ongewenst verklaard.

9. Op 3 februari 2017 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), geoordeeld dat de Staatssecretaris, anders dan G.S. betoogde onder verwijzing naar met name de arresten Zh. en O.[7] en T.[8], zijn besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning en tot weigering van de verlenging daarvan om redenen van openbare orde niet aldus hoefde te motiveren dat het gedrag van G.S. een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormde. Volgens de rechter in eerste aanleg had de Staatssecretaris aan de motiveringsplicht van artikel 6 van richtlijn 2003/86 voldaan door te verwijzen naar de veroordeling van G.S. in Zwitserland en naar het feit dat het gepleegde misdrijf wegens de gevolgen ervan voor de Nederlandse samenleving van bijzonder ernstige aard werd geacht. Volgens deze rechter was eveneens voldaan aan de motiveringseisen van artikel 17 van deze richtlijn.

10. Het geschil voor de verwijzende rechter heeft betrekking op de vraag of artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/86 vereist dat de intrekking of weigering tot verlenging van de verblijfsvergunning van een gezinslid van een derdelander die zich op het grondgebied van de Unie bevindt, voor zover daartoe redenen van openbare orde worden ingeroepen, wordt gemotiveerd door de persoonlijke gedragingen van het betrokken gezinslid, die een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moeten vormen. Dienaangaande leidt de verwijzende rechter uit de arresten Zh. en O.[9] en T.[10] af, dat het Hof een beoordeling per geval verlangt en dat het de beoordelingsmarge van de lidstaten beperkt wanneer het te nemen besluit een in het Unierecht voorziene uitzondering behelst. De intrekking of weigering tot verlenging van een met het oog op gezinshereniging verleende verblijfsvergunning zou kunnen worden opgevat als een besluit dat afwijkt van de hoofdregel dat gezinshereniging wordt nagestreefd. Aangezien richtlijn 2003/86 tot doel heeft gezinshereniging te bevorderen, kan bij de motivering van een besluit tot intrekking of weigering van de verlenging van een in het kader van gezinshereniging verleende verblijfsvergunning niet worden volstaan met een loutere verwijzing naar de openbare orde. Uit de rechtspraak van het Hof zou eveneens voortvloeien dat de autoriteiten zich hoe dan ook[11] dienen te baseren op het persoonlijke gedrag van het individu, dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen.

7 Arrest van 11 juni 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 Arrest van 24 juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 Arrest van 11 juni 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 Arrest van 24 juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

11 De verwijzende rechter beroept zich hier inzonderheid op de arresten van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 79), en 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 65).

11. De verwijzende rechter merkt echter op dat de glijdende schaal die als richtsnoer dient bij de besluitvorming door de Nederlandse autoriteiten, een toereikende afweging van de betrokken belangen lijkt te verzekeren in de zin van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM"), zoals die met name voortvloeit uit de arresten Boultif tegen Zwitserland en Üner tegen Nederland[12]. Volgens deze rechter volgt uit het arrest Parlement/Raad[13] dat het Hof een dergelijke belangenafweging voldoende acht, omdat het zou hebben geoordeeld dat de beoordelingsmarge van de lidstaten in het kader van de uitvoering van de krachtens richtlijn 2003/86 op hen rustende verplichtingen niet anders is dan de beoordelingsmarge waarover zij volgens de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") beschikken.

12. In deze omstandigheden heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en bij op 11 juni 2018 ter griffie van het Hof ingekomen uitspraak de volgende prejudiciële vragen aan het Hof gesteld:

„1) Moet artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat voor de intrekking of weigering van verlenging van een verblijfstitel van een gezinslid om redenen van openbare orde, is vereist dat wordt gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van het desbetreffende gezinslid een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

2) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, welke motiveringseisen moeten volgens artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2003/86] gelden voor de intrekking of weigering van verlenging van een verblijfstitel van een gezinslid om redenen van openbare orde?

Moet artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een verblijfstitel van een gezinslid kan worden ingetrokken of verlenging daarvan kan worden geweigerd om redenen van openbare orde, indien de straf of maatregel waartoe het desbetreffende gezinslid is veroordeeld, hoog genoeg is ten opzichte van de duur van het rechtmatig verblijf in Nederland [...], waarbij aan de hand van de criteria uit de arresten [Boultif en Üner] van het [EHRM] een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van het desbetreffende gezinslid om in Nederland het recht op gezinshereniging uit te oefenen enerzijds en het belang van de Nederlandse staat om de openbare orde te beschermen anderzijds?"

B. Zaak C-382/18

13. V.G. is een Armeens onderdaan die van 1999 tot 2011, deels rechtmatig, in Nederland heeft verbleven. In juni 2011 is hij uitgeleverd aan de Armeense autoriteiten in verband met drugsdelicten. Op 28 juli 2016 heeft de echtgenote van V.G., die de Nederlandse nationaliteit heeft en Nederlands ingezetene is, bij de Staatssecretaris een verzoek om toegang en voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 ingediend.

14. Bij besluit van 19 september 2016 heeft de Staatssecretaris, na toepassing van het nationale beoordelingskader, de aanvraag afgewezen om redenen van openbare orde. Hij heeft zich daarbij onder meer gebaseerd op het feit dat V.G. in 2000, 2008 en 2009 was veroordeeld tot een geldboete en in 2010 tot een taakstraf. Het nationale beleid dat het verzoek tot gezinshereniging niet meer kan worden afgewezen na het verstrijken van vijf jaar sinds het laatst gepleegde misdrijf, geldt volgens

12 EHRM, 2 augustus 2001 (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), en EHRM, 18 oktober 2006 (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099) (hierna respectievelijk: „arrest Boultif" en „arrest Üner").

13 Arrest van 27 juni 2006 (C-540/03, EU:C:2006:429)

datzelfde beleid niet voor V.G., omdat hij bij herhaling is veroordeeld. Na de verschillende in geding zijnde belangen te hebben afgewogen, waarbij rekening is gehouden met het soort inbreuk dat is gepleegd, de aard en de hechtheid van de gezinsband, de duur van het verblijf, alsmede het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst van V.G., heeft de Staatssecretaris geoordeeld dat V.G. een gevaar voor de openbare orde vormde.

15. Nadat de Staatssecretaris het door V.G. tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift had afgewezen, heeft deze laatste beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, die het beroep ongegrond heeft verklaard bij uitspraak van 23 juni 2017. De rechter in eerste aanleg heeft het betoog van V.G. verworpen dat de rechtspraak van het Hof zou vereisen dat telkens wanneer een individueel besluit tot weigering van toegang wordt gemotiveerd door redenen van openbare orde, moet worden nagegaan of het persoonlijke gedrag van de betrokken vreemdeling een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. De rechter in eerste aanleg heeft met name geoordeeld, dat zulks niet de strekking van het arrest Fahimian [14] is. Hij heeft voorts opgemerkt dat artikel 6 van richtlijn 2003/86 een onderscheid maakt tussen de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf (artikel 6, lid 1, van deze richtlijn) en de intrekking of weigering tot verlenging van een verblijfstitel (artikel 6, lid 2, van deze richtlijn), waartoe slechts zou zijn vereist dat de ernst of de aard van de inbreuk op de openbare orde of het risico dat uitgaat van de zich reeds op het grondgebied van de Unie bevindende vreemdeling, in aanmerking wordt genomen.

16. V.G. heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Deze laatste vraagt zich om te beginnen af of het Hof bevoegd is zijn vragen te beantwoorden, gelet op het feit dat richtlijn 2003/86 ingevolge artikel 3 ervan niet van toepassing is op gezinsleden van Unieburgers, terwijl de nationale wetgever deze richtlijn duidelijk en onvoorwaardelijk van toepassing heeft willen verklaren op situaties waarin de gezinshereniger een Nederlands onderdaan is die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer. Ofschoon de verwijzende rechter van oordeel is dat de bevoegdheid van het Hof om artikel 6 van richtlijn 2003/86 uit te leggen in het kader van zaak C-382/18 hem in staat zou stellen zich te verzekeren van de uniforme uitlegging van deze bepaling, synoniem van een gelijke behandeling, komt zijn twijfel voort uit het arrest Nolan [15], waarin het Hof heeft geoordeeld dat de Unie er geen belang bij heeft om voor een dergelijke uniforme uitlegging van een handeling te zorgen in situaties die de Uniewetgever zelf uitdrukkelijk van de werkingssfeer van deze handeling heeft uitgesloten.

17. Voor zover het Hof zich bevoegd mocht verklaren, wenst de verwijzende rechter voorts te vernemen of artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 vereist dat de afwijzing, om redenen van openbare orde, van een verzoek van een derdelander om toegang en verblijf uit hoofde van het in richtlijn 2003/86 erkende recht op gezinshereniging wordt gemotiveerd door de persoonlijke gedragingen van het gezinslid dat het grondgebied van de Unie wil betreden, welke gedragingen een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moeten vormen. De verwijzende rechter schaart zich in dit verband achter het ten overstaan van hem gevoerde betoog van de Staatssecretaris, dat in het licht van de arresten Koushkaki [16] en Fahimian [17] moet worden geconcludeerd dat de nationale autoriteiten over een ruime beoordelingsmarge beschikken. Deze autoriteiten zouden dezelfde complexe beoordelingen moeten verrichten als die waarvan sprake was in het arrest Koushkaki [18], wanneer zij besluiten een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid af te wijzen om redenen van openbare orde. Volgens de verwijzende rechter is er een verschil tussen besluiten die worden genomen op basis van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 – die betrekking hebben op personen die het grondgebied van de Unie nog niet hebben

14 Arrest van 4 april 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

15 Arrest van 18 oktober 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).

16 Arrest van 19 december 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 Arrest van 4 april 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 Arrest van 19 december 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

betreden – en besluiten op basis van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn – die betrekking hebben op personen wier verblijf in de Unie reeds is toegestaan. Laatstgenoemde besluiten maken een eind aan een reeds bestaand gezinsleven, zodat zij een meer diepgaande beoordeling vereisen van de aard of de ernst van de inbreuken op de openbare orde. De situatie van V.G. valt onder artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86. De verwijzende rechter merkt op dat het nationale beoordelingskader waardoor de Nederlandse autoriteiten zich bij hun besluitvorming laten leiden, een toereikende afweging van de betrokken belangen lijkt te verzekeren in de zin van de EHRM-rechtspraak, zoals die met name voortvloeit uit de arresten Boultif en Üner, zonder dat van de nationale autoriteiten wordt verlangd dat zij hun weigeringsbesluit motiveren door de persoonlijke gedragingen van de aanvrager die een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving zouden vormen. De Staatssecretaris heeft derhalve de veroordelingen van V.G. tijdens zijn eerdere verblijf in Nederland naar behoren bij zijn beoordeling betrokken en een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van V.G. en het zich op het grondgebied van de Unie bevindende gezinslid om in Nederland hun gezinsleven te leiden en anderzijds het belang van Nederland bij de bescherming van zijn openbare orde.

18. De verwijzende rechter twijfelt echter aan de juistheid van dit standpunt, omdat uit de rechtspraak ook een andere tendens naar voren komt die wordt belichaamd door de arresten Zh. en O.[19], T.[20] en N.[21], waaruit zou volgen dat een weigeringsbesluit om redenen van openbare orde *hoe dan ook* moet worden gemotiveerd door de persoonlijke gedragingen van het betrokken gezinslid die een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moeten vormen. Een besluit dat afwijkt van het fundamentele recht op gezinshereniging zou alsdan uitgebreider moeten worden gemotiveerd.[22]

19. In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en bij op 11 juni 2018 ter griffie van het Hof ingekomen uitspraak de volgende prejudiciële vragen aan het Hof gesteld:

„1) Is het Hof, gelet op artikel 3, derde lid, van richtlijn [2003/86] en het arrest [van 18 oktober 2012,] Nolan ([C-583/10,] EU:C:2012:638), bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn in een geding betreffende een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid van een gezinshereniger die de Nederlandse nationaliteit bezit, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op dat soort gezinsleden?

2) Moet artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat voor de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde, is vereist dat wordt gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van het desbetreffende gezinslid een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

3) Indien vraag [2] ontkennend moet worden beantwoord, welke motiveringseisen moeten volgens artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2003/86] gelden voor de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde?

Moet artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2003/86] [...] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde kan worden afgewezen op grond van veroordelingen tijdens een eerder verblijf in de desbetreffende lidstaat, waarbij aan de hand van de criteria uit de arresten

19 Arrest van 11 juni 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 Arrest van 24 juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 Arrest van 15 februari 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 De verwijzende rechter beroept zich eveneens op het arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

[Boultif en Üner] van het [EHRM] een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van het desbetreffende gezinslid [...] en de desbetreffende gezinshereniger om in Nederland het recht op gezinshereniging uit te oefenen enerzijds en het belang van de Nederlandse staat om de openbare orde te beschermen anderzijds?"

III. Procedure bij het Hof

20. Bij beschikking van de president van het Hof van 3 juli 2018 zijn de zaken C-381/18 en C-382/18 gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling en voor het arrest.

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door G.S., V.G., de Nederlandse, de Duitse en de Poolse regering en de Europese Commissie.

22. Ter terechtzitting van het Hof van 2 mei 2019 zijn G.S., V.G., de Nederlandse en de Duitse regering en de Commissie gehoord in hun pleidooien.

IV. Analyse

A. Eerste vraag in zaak C-382/18

23. De vraag of het Hof bevoegd is richtlijn 2003/86 uit te leggen in een situatie als die welke in zaak C-382/18 aan de orde is – waar sprake is van een gezinshereniger met de Nederlandse nationaliteit die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en een gezinslid dat onderdaan van een derde land is – terwijl uit artikel 2, onder c), gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, van deze richtlijn, volgt dat de richtlijn niet van toepassing is op gezinsleden van een burger van de Unie[23], kan gemakkelijk worden beantwoord aan de hand van het arrest C en A[24], dat is gewezen naar aanleiding van een eerder prejudicieel verzoek van dezelfde verwijzende rechter als in de onderhavige prejudiciële verwijzingen. Overigens geeft deze rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing ook aan dat de vraag betreffende de bevoegdheid van het Hof grotendeels op dezelfde grondslag stoelt als die in zijn verzoek in de zaak C en A.[25]

24. Uit de punten 28 tot en met 44 van het arrest C en A[26] volgt dat, ofschoon de Uniewetgever uitdrukkelijk heeft uitgesloten dat richtlijn 2003/86 van toepassing is op een derdelander die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, het Hof bevoegd is om uitspraak te doen op een verzoek om een prejudiciële beslissing in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet rechtstreeks binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar waarin de bepalingen van Unierecht toch op dergelijke situaties van toepassing zijn doordat het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk naar de inhoud ervan verwijst. In een dergelijke situatie heeft de Unie er immers een zeker belang bij om uiteenlopende uitleggingen in de toekomst te voorkomen en een uniforme uitlegging van de betrokken bepalingen van Unierecht te verzekeren. Het Hof heeft geoordeeld dat dit belang niet kan variëren „naargelang de werkingssfeer van de relevante bepaling is afgebakend aan de hand van een positieve definitie dan wel door in bepaalde uitsluitingsgevallen te voorzien, daar het [niet uitmaakt] [...] welke van deze twee wetgevingstechnieken wordt gebruikt".[27]

23 Zie arrest van 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 27).

24 Arrest van 7 november 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 Arrest van 7 november 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 Arrest van 7 november 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Arrest van 7 november 2018, C en A (C-257/17, EU:C:2018:876, punt 39).

25. Vast staat dat de nationale wetgever situaties van gezinshereniging waarin de gezinshereniger een Nederlands onderdaan is die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en die op het nationale grondgebied herenigd wenst te worden met een gezinslid dat onderdaan van een derde land is, heeft willen onderwerpen aan de naleving van de voorschriften van richtlijn 2003/86. Gelet op wat het arrest C en A [28] ons leert, is het Hof dus krachtens artikel 267 VWEU bevoegd om artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 uit te leggen in een situatie als die in het hoofdgeding, waar de verwijzende rechter zich moet uitspreken over de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een onderdaan van een derde land die een gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, omdat het nationale recht deze bepaling rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing heeft verklaard op dergelijke situaties.

B. Overige prejudiciële vragen

26. Ik stel voor om de vragen in de zaken C-381/18 en C-382/18 gezamenlijk te bespreken vanwege de gemeenschappelijke thematiek ervan. Zij strekken er namelijk toe te bepalen wat de beoordelingsmarge van de nationale autoriteiten is wanneer zij redenen van openbare orde inroepen om hetzij de toegang tot het grondgebied van een lidstaat te weigeren aan een derdelander die een gezinslid is van een andere derdelander die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/86 valt (zaak C-382/18), hetzij de verlenging van de verblijfsvergunning van een dergelijk gezinslid te weigeren of diens verblijfsvergunning in te trekken (zaak C-381/18).

27. Verder vat ik de tweede vraag in zaak C-381/18 en de derde vraag in zaak C-382/18 aldus op, dat zij geen betrekking hebben op de motiveringsplicht als zodanig, maar veeleer neerkomen op een verzoek aan het Hof om te bepalen welke criteria de nationale autoriteiten bij hun beoordeling dienen te hanteren wanneer zij om redenen van openbare orde besluiten om toegang te weigeren of een verblijfsvergunning niet te verlengen dan wel in te trekken.

28. Ik zal mijn analyse beginnen met een letterlijke, historische en teleologische uitlegging van richtlijn 2003/86, waarna ik zal onderzoeken of de rechtspraak van het Hof in geval van een strafrechtelijke veroordeling vereist dat sprake is van een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving. Vervolgens zal ik mij buigen over mogelijke beperkingen van de beoordelingsmarge van de nationale autoriteiten, los van het vereiste van een dergelijke bedreiging, waarna ik tot de in beide onderhavige zaken nodige conclusie zal komen.

1. Letterlijke, historische en teleologische uitlegging van richtlijn 2003/86

29. Richtlijn 2003/86 kent het recht op gezinshereniging toe aan onderdanen van derde landen die sinds een bepaalde tijd legaal op het grondgebied van de Unie verblijven. De rechtsgrondslag ervan is artikel 63, punt 3, onder a), EG dat voorzag in de vaststelling van „maatregelen inzake immigratiebeleid", onder meer op het gebied van de „voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging".

30. Overweging 2 van richtlijn 2003/86 herinnert eraan dat „[maatregelen] op het gebied van gezinshereniging [...] in overeenstemming [moeten] zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd". Meer in het bijzonder wordt in deze overweging uitdrukkelijk verwezen naar artikel 8 EVRM, in het licht waarvan deze richtlijn dus moet worden gelezen – alsook in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). [29] Deze richtlijn roept

28 Arrest van 7 november 2018, C en A (C-257/17, EU:C:2018:876).

29 Zie arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 44).

tevens in herinnering dat gezinshereniging „een noodzakelijk middel [is] om een gezinsleven mogelijk te maken" en „[bij]draagt [...] tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert".[30] Gezinshereniging kan worden geweigerd „om gemotiveerde redenen"[31], bijvoorbeeld wanneer de persoon die om toestemming vraagt om zich naar de Unie te begeven, een bedreiging vormt voor de openbare orde[32]. Volgens de bewoordingen van deze richtlijn kan het begrip „openbare orde" een veroordeling voor het plegen van een ernstig misdrijf omvatten.[33]

31. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.[34]

32. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 6 van richtlijn 2003/86, waarvan thans om uitlegging wordt verzocht, is opgenomen in hoofdstuk IV van deze richtlijn, getiteld „Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging". Lid 1 van dit artikel regelt de gevallen waarin een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid wordt afgewezen, en bepaalt dat de lidstaten een dergelijk verzoek kunnen afwijzen om redenen van openbare orde. Lid 2 van dit artikel regelt de gevallen waarin een met het oog op gezinshereniging verleende vergunning kan worden ingetrokken of verlenging daarvan kan worden geweigerd, en bepaalt eveneens dat de lidstaten een dergelijke vergunning om redenen van openbare orde kunnen intrekken of verlenging ervan kunnen weigeren.[35] Dit lid bevat een nadere precisering in die zin dat wordt voorgeschreven dat de lidstaten bij hun besluitvorming „de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde [...] of het risico dat [...] *uitgaat*" van de persoon wiens vergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd, in overweging nemen.[36] Artikel 6 noch de considerans van richtlijn 2003/86 geeft een definitie van het begrip redenen van openbare orde.

33. Uit de formulering en de structuur van artikel 6 van richtlijn 2003/86 komt naar voren dat de Uniewetgever de gevallen van weigering van toegang en verblijf om redenen van openbare orde anders heeft willen regelen dan de gevallen van intrekking of niet-verlenging van een verblijfsvergunning om redenen van openbare orde. Uit de tekst van artikel 6 blijkt echter niet dat in een van beide gevallen als vereiste geldt dat er sprake is van persoonlijke gedragingen van het betrokken individu die een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. De gebezigde term „uitgaat" lijkt eerder te verwijzen naar een potentiële bedreiging dan naar een geconstateerde bedreiging, ofschoon dit niet van doorslaggevend belang is.[37]

30 Overweging 4 van richtlijn 2003/86.

31 Overweging 14 van richtlijn 2003/86.

32 Zie overweging 14 van richtlijn 2003/86.

33 Zie overweging 14 van richtlijn 2003/86.

34 Zie onder meer arresten van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 58), en 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Artikel 6, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86.

36 Cursivering van mij.

37 De reden waarom dit niet van doorslaggevend belang kan zijn, is dat deze nuance niet in alle taalversies terug te vinden is. Zo verwijst artikel 6, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/86 bijvoorbeeld naar „peligro que impliqua dicha persona" (Spaanse taalversie), „pericoli rappresentati da questa persona" (Italiaanse taalversie), „het risico dat van die persoon uitgaat" (Nederlandse taalversie) of „dangers that are emanating from such person" (Engelse taalversie).

34. Uit de historische uitlegging van richtlijn 2003/86 blijkt dat het richtlijnvoorstel weliswaar een expliciete verwijzing naar een dergelijk gedrag bevatte, doch dat de Uniewetgever hiervoor uiteindelijk niet heeft gekozen.[38] In het in lid 1 van artikel 6 van deze richtlijn bedoelde geval noch in het in lid 2 ervan bedoelde geval heeft de wetgever de redenen van openbare orde die door de nationale autoriteiten kunnen worden ingeroepen, willen beperken tot uitsluitend de gevallen waarin het persoonlijke gedrag van het betrokken gezinslid een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

35. Weliswaar staat in het werkdocument „Verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming", dat door de Commissie is gepresenteerd in 2000, dus kort nadat zij haar drie voorstellen voor richtlijnen inzake legale immigratie bekend had gemaakt, dat elk van deze voorstellen – waaronder het voorstel inzake het recht op gezinshereniging – een zogeheten „openbare orde"-bepaling bevat, die volgens de Commissie uitsluitend kon worden ingeroepen op basis van het persoonlijke gedrag van de betrokken derdelander[39], doch dit kan niet verhullen dat het ontbreken van een verwijzing naar een dergelijk gedrag in richtlijn 2003/86 de resultante is van een weloverwogen keuze van de Uniewetgever.

36. Op hun beurt bepalen de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86, die de Commissie heeft gepubliceerd naar aanleiding van het verslag betreffende de toepassing van deze richtlijn[40], dat „[wie] in aanmerking wenst te komen voor gezinshereniging, [...] geen bedreiging [dient] te vormen voor de openbare orde"[41], ofschoon wordt erkend dat de lidstaten grotendeels zelf over de definitie van het begrip „redenen van openbare orde" oordelen, waarbij zij de rechtspraak van het EHRM en het Hof in acht nemen. Volgens de richtsnoeren is mutatis mutandis echter ook de rechtspraak betreffende de redenen van openbare orde van toepassing zoals deze is ontwikkeld in het kader van 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.[42] Het is voornamelijk deze rechtspraak die bij de verwijzende rechter twijfel oproept, aangezien het begrip „daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving" eerst in de rechtspraak van het Hof is ontwikkeld met betrekking tot de burgers van de Unie om vervolgens, met enige nuances, te worden toegepast op andere situaties die weliswaar door het Unierecht werden beheerst, maar niet noodzakelijkerwijs betrekking hadden op Unieburgers. Omdat uit de analyse van richtlijn 2003/86 geen enkele aanwijzing naar voren is gekomen die erop wijst dat het bestaan van een dergelijke bedreiging vereist is, zal ik thans de rechtspraak van het Hof onderzoeken.

38 Zie, ter vergelijking, artikel 6, lid 3, van het gewijzigde voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging [COM(2002) 225 definitief] (PB 2002, C 203 E, blz. 136) en artikel 8, lid 2, van het gewijzigde voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging [COM(2000) 624 def.] (PB 2001, C 62 E, blz. 99).

39 Zie punt 4.4 van het werkdocument van de Commissie „Verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming" [COM(2001) 743 definitief van 5 december 2001].

40 Respectievelijk mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging [COM(2014) 210 final van 3 april 2014] (hierna: „richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86") en verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86 [COM(2008) 610 definitief van 8 oktober 2008].

41 Punt 4.1 van de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86.

42 PB 2004, L 158, blz. 77.

2. Vereiste van een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving in de rechtspraak van het Hof in situaties waarin sprake is van een verdenking van een strafbaar feit of een strafrechtelijke veroordeling

a) Overzicht van de rechtspraak van het Hof

37. In het arrest Bouchereau [43] heeft het Hof voor het eerst geoordeeld dat het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling slechts ter zake doet in het kader van een beperking van het vrije verkeer van de onderdanen van de lidstaten om redenen van openbare orde, 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" [44]. Het voegde daaraan toe dat „in het algemeen de vaststelling van een bedreiging van dien aard weliswaar inhoudt dat bij de betrokkene een neiging bestaat om dit gedrag in de toekomst te handhaven, doch dat het ook mogelijk is dat het enkele feit van het voorafgaand gedrag voldoet aan de voorwaarden voor een dergelijke bedreiging van de openbare orde" [45], hetgeen door de nationale rechterlijke autoriteiten moet worden beoordeeld, „gelet op de bijzondere rechtspositie van de onder het gemeenschapsrecht vallende personen en op het fundamentele karakter van het beginsel van het vrij verkeer van personen" [46]. Tevoren had het Hof opgemerkt dat de hem ter uitlegging voorgelegde richtlijn, die strekte tot coördinatie van de nationale regelingen betreffende het toezicht op vreemdelingen, tot doel had de onderdanen van de lidstaten te beschermen „tegen een uitoefening van de bevoegdheden voortvloeiende uit de uitzondering betreffende de om redenen van openbare orde [...] gerechtvaardigde beperkingen, welke uitoefening zich zou begeven buiten de noodzaak die de rechtvaardiging vormt van een uitzondering op het grondbeginsel van het vrije verkeer van personen" [47].

38. Het vereiste om een besluit tot afwijking van een fundamentele vrijheid te baseren op de persoonlijke gedragingen van het betrokken individu die een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen, is dus aanvankelijk ontwikkeld in het kader van het vrije verkeer van personen, vervolgens herhaald [48], om daarna, zoals bekend, te worden gecodificeerd in richtlijn 2004/38 [49].

39. Dit neemt niet weg dat het Hof de toepassing van dit vereiste bij tal van gelegenheden heeft verruimd tot gebieden die in mindere mate rechtstreeks verband houden met of in het geheel geen verband houden met het vrije verkeer van de burgers van de Unie.

40. Zo heeft het Hof in het arrest Commissie/Spanje [50] geoordeeld dat een lidstaat de verplichtingen voortvloeiend uit dezelfde richtlijn als die welke in het arrest Bouchereau [51] was uitgelegd, niet was nagekomen door de toegang tot het grondgebied van de Unie te weigeren aan een met een Unieburger gehuwde derdelander op grond van de blote omstandigheid dat deze derdelander in het Schengeninformatiesysteem (hierna: „SIS") stond gesignaleerd. Na eraan te hebben herinnerd dat de exceptie van openbare orde een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen vormt, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de

43 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

44 Arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 28). Dit vereiste was ook reeds geformuleerd in het arrest van 28 oktober 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), naar aanleiding van een besluit tot beperking van de vrijheid van verkeer in Frankrijk van een Italiaans onderdaan wegens diens politieke en vakbondsactiviteiten (zie met name punt 28 van dit arrest).

45 Arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 29).

46 Arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 30).

47 Arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 15).

48 Zie onder meer arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 66).

49 Zie meer concreet artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38.

50 Arrest van 31 januari 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

lidstaten kan worden bepaald [52], heeft het Hof voor recht verklaard dat het beroep van een nationale instantie op het begrip „openbare orde" *„hoe dan ook*, afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan veronderstelt van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast" [53]. Het Hof heeft in dit arrest ook een verband gelegd tussen de restrictieve uitlegging van het begrip „openbare orde" en de bescherming van het recht van de Unieburger op eerbiediging van zijn gezinsleven. [54] In deze omstandigheden kan de toegang van een met een Unieburger gehuwde onderdaan van een derde land slechts worden geweigerd, indien de opneming in het SIS wordt gestaafd door inlichtingen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat de aanwezigheid van de betrokken onderdaan van een derde land een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. [55]

41. Voorts heeft het Hof naar aanleiding van artikel 7, lid 4, van 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 [56] – dat bepaalt dat de lidstaten de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bekorten indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde – geoordeeld dat dit laatste begrip per geval dient te worden beoordeeld, door na te gaan of de persoonlijke gedragingen van de betrokken derdelander een daadwerkelijk en actueel gevaar voor de openbare orde vormen. [57] Het Hof sloot uit dat een lidstaat daarbij mag steunen op algemene overwegingen of een vermoeden en overwoog dat *„het enkele feit* dat een dergelijke onderdaan wordt verdacht van het plegen van een naar nationaal recht als misdrijf strafbaar gesteld feit of daarvoor is veroordeeld, er *op zich* geen rechtvaardiging voor kan vormen dat deze onderdaan wordt beschouwd een gevaar voor de openbare orde te zijn in de zin van artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115" [58]. Een lidstaat kan echter constateren dat er sprake is van een gevaar voor de openbare orde in het geval van een strafrechtelijke veroordeling wanneer die veroordeling, *„samen met alle andere omstandigheden* van de situatie van de betrokkene, een dergelijke constatering rechtvaardigt" [59]. In dezelfde lijn kan de enkele verdenking dat een dergelijke onderdaan een als misdrijf strafbaar feit heeft gepleegd, „samen met andere elementen betreffende het specifieke geval" [60], rechtvaardigen dat wordt geconstateerd dat er een gevaar voor de openbare orde bestaat in de zin van voornoemde bepaling. Hierbij heeft het Hof eraan herinnerd dat de lidstaten in wezen vrij blijven om de eisen van het begrip „openbare orde" af te stemmen op hun nationale behoeften. [61] In deze context lijkt de toepassing van de oplossing uit het arrest Bouchereau [62] niet gerechtvaardigd door de afwijking van het vrije verkeer van Unieburgers of door hun recht op gezinshereniging, maar door het feit dat deze richtlijn voorziet in een afwijking van een verplichting die bedoeld is om de eerbiediging van de grondrechten van derdelanders bij hun verwijdering uit de Unie te verzekeren. [63]

52 Zie arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 45).

53 Arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 46). Cursivering van mij.

54 Zie arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 47).

55 Zie arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 53; zie ook punt 55).

56 PB 2008, L 348, blz. 98.

57 Zie arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 50).

58 Arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 50). Cursivering van mij.

59 Arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 51). Cursivering van mij.

60 Arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 52).

61 Zie arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 52).

62 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

63 Zie arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 48).

42. In het arrest N.[64] herinnerde het Hof aan zijn inmiddels principieel geworden rechtspraak over het begrip „openbare orde", dat naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast[65], om deze rechtspraak vervolgens toe te passen in het kader van de uitlegging van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.[66] Het in bewaring stellen of houden van een verzoeker om internationale bescherming om redenen van openbare orde kan dus slechts worden gerechtvaardigd „wanneer zijn persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving [...] aantast"[67]. Wegens het uitzonderlijke karakter van de bewaring, waarvan slechts in het uiterste geval gebruik wordt gemaakt[68], heeft het Hof de bevoegdheid van de nationale autoriteiten hier strikt willen afbakenen[69].

43. In het arrest T.[70], waar het om uitlegging van het begrip redenen van openbare orde in het kader van richtlijn 2004/83/EG[71] werd verzocht, herinnerde het Hof aan de uitlegging die het in het kader van richtlijn 2004/38 aan het begrip openbare orde had gegeven, nadat het had opgemerkt dat een definitie van dit begrip in eerstgenoemde richtlijn ontbrak. Hoewel deze beide richtlijnen verschillende doelstellingen nastreven, achtte het Hof de in relatie tot laatstgenoemde richtlijn ontwikkelde rechtspraak in die zaak van belang, omdat „de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, niet mag verschillen naargelang van de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt". Het Hof verklaarde vervolgens voor recht dat een nationale autoriteit die een vluchteling, om redenen van openbare orde, zijn verblijfstitel wil ontnemen, zich daarvoor niet uitsluitend mag baseren op de omstandigheid dat deze persoon steun heeft verleend aan een terroristische organisatie, omdat in dat geval geen „individuele beoordeling van specifieke feiten" zou plaatsvinden.[72]

b) Conclusie voor mijn analyse

44. Als ik in dit stadium een poging tot systematisering van de rechtspraak van het Hof inzake de redenen van openbare orde zou ondernemen, dan zouden we kunnen zeggen dat het Hof de oplossing uit het arrest Bouchereau[73] heeft veralgemeend, teneinde te komen tot een uniforme uitlegging van de redenen van openbare orde die worden ingeroepen om af te wijken van een fundamentele vrijheid of een fundamenteel recht. Dit betekent dat het begrip „openbare orde" in elk geval zou vereisen dat sprake is van een op de persoonlijke gedragingen van het betrokken individu gebaseerde werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

45. Dit lijkt mij echter een wat te voorbarige conclusie te zijn.

64 Arrest van 15 februari 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). In deze zaak was de verzoeker in het hoofdgeding tussen 1999 en 2015 meermaals veroordeeld voor diverse strafbare feiten.

65 Zie punt 65 van het arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

66 PB 2013, L 180, blz. 96. Meer concreet had het arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), betrekking op artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33.

67 Arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 67).

68 Zie arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 63).

69 Zie arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 64).

70 Arrest van 24 juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12).

72 Arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 89).

73 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

46. Om te beginnen is het maar de vraag of een dergelijke veralgemening van het vereiste van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, valt te verenigen met een ander aspect dat in de rechtspraak van het Hof telkens weer naar voren komt, namelijk dat het weliswaar niet mogelijk is dat de redenen van openbare orde eenzijdig door de lidstaten worden gedefinieerd, maar dat deze laatste niettemin vrij blijven om de eisen van de openbare orde af te stemmen op hun nationale behoeften. [74]

47. Daarnaast valt een dergelijke conclusie niet te rijmen met een andere stroming in de rechtspraak die wordt belichaamd door het arrest Fahimian [75]. In dit arrest moest worden uitgemaakt of een lidstaat aan een Iraans onderdaan die een visum voor studiedoeleinden aanvroeg [76], de toegang in Duitsland kon weigeren om redenen van openbare veiligheid, zonder zijn besluit noodzakelijkerwijs te baseren op de persoonlijke gedragingen van de betrokkene en op het feit dat deze gedragingen geacht werden een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de betrokken samenleving te vormen. Het Hof heeft in dit geval de toepassing van de uit het arrest Bouchereau voortvloeiende oplossing [77] uitdrukkelijk uitgesloten en wel om twee belangrijke redenen: ten eerste omdat volgens een van de overwegingen van de betrokken richtlijn de bedreiging slechts potentieel hoeft te zijn [78] en ten tweede omdat de beoordeling van de individuele situatie van de visumaanvrager complexe evaluaties van de autoriteiten vergt, zodat de nationale autoriteiten bij de beoordeling van de relevante feiten een ruime beoordelingsmarge moet worden gelaten [79].

48. In zijn conclusie in de zaak Fahimian [80] had advocaat-generaal Szpunar opgemerkt dat de context in die zaak „gewoonweg [verschilde] van die van de interne markt" en dat „[de] specifieke context van het immigratierecht van de Unie [inhoudt] dat een onderdaan van een derde land niet dezelfde rechten geniet als een onderdaan van een van de lidstaten, dat wil zeggen een Unieburger" [81].

49. Het is namelijk het een of het ander. Ofwel beschouwt men de redenen van openbare orde als concentrische cirkels waarbij de burger van de Unie het epicentrum is. Hoe verder men zich van dit centrum en van de fundamentele status van Unieburger verwijdert, hoe groter de beoordelingsmarge die de lidstaten genieten bij de beoordeling van de redenen van openbare orde.

50. Ofwel gaat men ervan uit dat de beoordelingsmarge van de lidstaten beperkt is wanneer deze moet worden uitgeoefend in het kader van een beperking van een fundamenteel recht, zoals in casu het door artikel 7 van het Handvest en artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op een gezinsleven. In dit geval beschermt het Unierecht niet zozeer de fundamentele status van Unieburger als wel de personen wier recht op een gezinsleven moet worden geëerbiedigd, welke kring van personen dus niet is beperkt tot de burgers van de Unie.

51. In navolging van advocaat-generaal Szpunar ben ik van mening, dat in aanmerking moet worden genomen dat de context van de onderhavige zaken verschilt van die van de zaak die tot het arrest Bouchereau [82] heeft geleid. Dit verschil, dat met name voortvloeit uit de hiervoor genoemde rechtsgrondslag van richtlijn 2003/86 [83], in combinatie met het ontbreken van een uitdrukkelijke

74 Zie met name arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 48).

75 Arrest van 4 april 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 De visumaanvraag was gebaseerd op richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB 2004, L 375, blz. 12).

77 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

78 Zie arrest van 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punt 40).

79 Zie arrest van 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punten 41 en 42).

80 Arrest van 4 april 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Punt 59 van de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908). Zie, in dezelfde zin, punt 119 van de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de gevoegde zaken K. en H. (C-331/16 en C-366/16, EU:C:2017:973).

82 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

83 Zie punt 29 van deze conclusie.

vermelding van een dergelijk vereiste [84] in de tekst van artikel 6 van deze richtlijn – hetgeen, zoals we hebben gezien, ook onmiskenbaar de bedoeling van de Uniewetgever is geweest – verzet zich dus volgens mij tegen de toepassing van de uit het arrest Bouchereau [85] voortvloeiende oplossing op de zaken waarover het Hof zich thans dient te buigen.

52. Dit gezegd zijnde, blijf ik ervan overtuigd – zonder te verlangen dat de motivering wordt gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de derdelander dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen – dat de beoordelingsmarge van de nationale autoriteiten op een andere wijze kan worden afgebakend, in het licht van het vereiste om elke vorm van willekeur uit te sluiten en te waarborgen dat de onderdanen van derde landen de hun toekomende fundamentele rechten genieten.

3. Afbakening van de beoordelingsmarge van de lidstaten

53. Naar mijn mening vloeit deze afbakening genoegzaam voort uit de volgende elementen.

54. In de eerste plaats heeft het Hof met betrekking tot richtlijn 2003/86 reeds geoordeeld dat gezinshereniging zowel de totstandkoming als de instandhouding van de eenheid van het gezin omvat. [86] Gezinshereniging is de algemene regel, zodat de handelingsvrijheid van de lidstaten om in voorkomend geval daarvan af te wijken, geen afbreuk mag doen aan het doel van richtlijn 2003/86, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect ervan. [87]

55. In de tweede plaats vaart richtlijn 2003/86, zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, onder de vlag van artikel 8 EVRM, waarmee artikel 7 van het Handvest correspondeert. [88] Ter naleving van artikel 8 EVRM dienen de besluiten van de contracterende staten volgens het EHRM „in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn, dat wil zeggen zij moeten worden gerechtvaardigd door een dwingende maatschappelijke noodzaak en met name evenredig zijn aan het nagestreefde legitieme doel” [89]. Het EHRM verzekert zich dus ervan dat de betrokken besluiten „het juiste evenwicht [bewaren] tussen de in geding zijnde belangen, te weten enerzijds het recht van de betrokkene op eerbiediging van zijn gezinsleven en anderzijds de bescherming van de openbare orde en de preventie van strafbare feiten” [90]. Met het oog daarop heeft het „leidende beginselen [geformuleerd] aan de hand waarvan moet worden onderzocht of de maatregel in een democratische samenleving noodzakelijk was” [91]. Het EHRM houdt dus rekening met de specifieke situatie van het individu waarop het bestreden besluit betrekking heeft en in het bijzonder met „de aard en de ernst van de gepleegde inbreuk [...], de duur van zijn verblijf in het land waaruit hij zal worden verwijderd, de periode die is verstreken sedert het plegen van de inbreuk en het gedrag van de betrokkene gedurende die periode, de nationaliteit van de diverse betrokken personen, de gezinssituatie [...], bijvoorbeeld de duur [van het] huwelijk, en andere elementen die erop duiden dat daadwerkelijk sprake is van het gezinsleven

84 Hetgeen aanzienlijk verschilt van richtlijn 2004/38.

85 Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

86 Zie arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 62).

87 Zie arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43). Zie ook arrest van 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 50).

88 Zie toelichting ad artikel 7 van het Handvest (PB 2007, C 303, blz. 2).

89 Arrest Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

90 Arrest Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 47).

91 Arrest Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48).

van een echtpaar, de vraag of de echtgenoot bij het aangaan van de gezinsband kennis had van de inbreuk, de geboorte van wettige kinderen en, in voorkomend geval, hun leeftijd" [92]. Verder onderzoekt het „de ernst van de problemen waarmee de echtgenoot dreigt te worden geconfronteerd in het land van herkomst van zijn partner" [93].

56. In de derde plaats schrijft artikel 6, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/86 voor dat de lidstaten, wanneer zij een verblijfstitel intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, „de ernst [...] of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde [...] of het risico dat van die persoon uitgaat [in overweging nemen]". De deelnemers aan de onderhavige procedure verschillen van mening over de vraag of deze alinea slechts van toepassing is ingeval een besluit op basis van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn wordt genomen, dan wel ook wanneer een besluit wordt genomen op basis van artikel 6, lid 1, ervan , dus in geval van de afwijzing van een verzoek om toegang. Op grond van de structuur van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn zou kunnen worden verondersteld, dat het bepaalde in de tweede alinea van deze bepaling uitsluitend in acht hoeft te worden genomen wanneer het betrokken besluit betrekking heeft op een gezinslid dat zich reeds op het grondgebied van de Unie bevindt. Aangezien richtlijn 2003/86 echter moet worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM [94], en deze rechterlijke instantie nu juist verlangt dat deze aspecten bij de beoordeling worden betrokken, zonder zulks te beperken tot gevallen waarin de verblijfstitel wordt ingetrokken of verlenging daarvan wordt geweigerd [95], lijken deze aspecten eveneens van belang te zijn wanneer wordt beslist op een verzoek om een verblijfstitel voor toegang tot het grondgebied van de Unie met het oog op gezinshereniging.

57. In de vierde plaats bepaalt artikel 17 van richtlijn 2003/86 dat in geval van afwijzing van een verzoek om een verblijfstitel, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel – dus in alle gevallen als bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn –, alsmede in geval van verwijdering van de gezinshereniger of leden van diens gezin „de lidstaten [...] terdege rekening [houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst".

58. In de vijfde plaats ten slotte heeft het Hof reeds geoordeeld dat de lidstaten bij de uitvoering van richtlijn 2003/86 en met name bij de uitoefening van de beoordelingsmarge die zij krachtens deze richtlijn genieten, het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. [96]

4. Toepassing op de onderhavige gevallen

59. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 6 van richtlijn 2003/86 de nationale autoriteiten opdraagt om elke individuele situatie te beoordelen op basis van de omstandigheden die kenmerkend zijn voor deze situatie. Gelet op de impact op het recht op gezinshereniging van een op grond van dit artikel genomen besluit en met het oog op de waarborging van het nuttig effect van deze richtlijn, zou elke besluitvormingspraktijk die de facto uitmondt in systematische afwijzingen op grond van algemene overwegingen – dus zonder verband met de te onderzoeken individuele situatie – of op grond van vermoedens, in strijd zijn met deze bepaling.

92 Arrest Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Zie ook arrest Üner (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57). De criteria van het EHRM zijn onlangs nog herhaald: zie EHRM, 9 april 2019, I.M. tegen Zwitserland (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, §§ 69 en 70).

93 Arrest Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Zie ook arrest Üner (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57).

94 Zie arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 44).

95 Voor een toepassing van de criteria uit de arresten Boultif en Üner op een besluit tot afwijzing van een aanvraag om een verblijfstitel, zie EHRM, 1 maart 2018, Ejimson tegen Duitsland (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56 en 57).

96 Zie arrest van 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 51).

60. In het licht van deze overwegingen moet derhalve nog worden nagegaan of de praktijk van de Nederlandse autoriteiten, die bij hun besluitvorming gehouden zijn aan het in het nationale recht vastgestelde beoordelingskader, al dan niet strookt met deze eisen. Ofschoon dit in de eerste plaats een taak van de verwijzende rechter is, kunnen in dit stadium reeds de volgende onderzoekselementen worden verschaft.

61. In het geval van G.S. kon zijn verblijfsvergunning als reeds op het grondgebied van de Unie aanwezig gezinslid door de Nederlandse autoriteiten worden ingetrokken om redenen van openbare orde, omdat hij een gevaar voor de openbare orde opleverde. Hiertoe hebben deze autoriteiten gebruikgemaakt van een glijdende schaal aan de hand waarvan kan worden bepaald of de vergunning kan worden ingetrokken in geval van een onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordeling. Deze schaal relateert de zwaarte van de straf aan de duur van het verblijf. Anders gezegd, hoe langer de derdelander regelmatig in Nederland heeft verbleven, hoe beter hij is beschermd tegen een intrekkingsbesluit. Volgens de Nederlandse regering komen alleen gevallen waarin aan een van de vermelde drempelwaarden wordt voldaan, in aanmerking voor een algemeen onderzoek waarbij wordt beoordeeld of er aanleiding is om de verblijfsvergunning in te trekken. De oplegging van een straf met een in verhouding tot de duur van het verblijf in Nederland lange duur lijkt dus niet automatisch tot intrekking van de vergunning te leiden. Er bestaan drie verschillende glijdende schalen, namelijk een voor lichte misdrijven (minder dan zes jaar gevangenisstraf), een voor zware misdrijven (langer dan zes jaar gevangenisstraf) en tot slot een voor gevallen van recidive. Bij een verblijfsduur van tien jaar of meer wordt een verblijfsvergunning niet ingetrokken, tenzij sprake is van een zeer ernstig delict. In het geval van G.S. kon intrekking slechts worden overwogen in geval van een onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste drie jaar, bij een verblijf in Nederland van ten minste drie jaar. De Nederlandse regering benadrukt dat ook in die omstandigheden niet automatisch wordt overgegaan tot intrekking en dat de glijdende schalen slechts bedoeld zijn om te bepalen in welke gevallen intrekking mogelijk is, zonder dat dit de nationale autoriteiten ontslaat van hun verplichting om, alvorens een besluit te nemen, de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen met inachtneming van onder meer de door het EHRM met betrekking tot artikel 8 EVRM geformuleerde criteria. Het staat aan de verwijzende rechter om zich ervan te verzekeren dat een dergelijk automatisme ontbreekt en dat een besluit tot intrekking van een verblijfsvergunning daadwerkelijk wordt gemotiveerd op basis van de specifieke feiten en omstandigheden van het concrete geval. Mits een dergelijk onderzoek wordt verricht, lijkt artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/86, gelezen in samenhang met artikel 17 van deze richtlijn, zich dus niet te verzetten tegen het beoordelingskader dat in het Nederlandse recht is geformuleerd om de nationale autoriteiten bij hun besluitvorming te leiden.

62. Wat V.G. betreft, is de weigering om hem een verblijfstitel toe te kennen blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing gebaseerd op het feit dat hij een gevaar voor de Nederlandse openbare orde opleverde. De Nederlandse autoriteiten hebben zich gebaseerd op de veroordelingen van V.G. tot een taakstraf in 2010 en geldboeten in 2000, 2008 en 2009. Ofschoon de aanvraag van een verblijfstitel uit hoofde van gezinshereniging in beginsel niet meer kan worden afgewezen wanneer sinds het plegen van het laatste strafbare feit een periode van vijf jaar is verstreken, kon deze regel volgens de verwijzende rechter in het geval van V.G. geen toepassing vinden, omdat hij bij herhaling was veroordeeld. Voor zover de enkele constatering van een veroordeling bij herhaling moest volstaan om een verzoek om toegang van een derdelander die een gezinslid is van een andere derdelander[97] die zich reeds op het grondgebied van de Unie bevindt, automatisch af te wijzen, moet een dergelijke regel in strijd met artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 juncto artikel 17 van deze richtlijn worden geacht.[98] Voor zover, zoals de Nederlandse regering stelt, de afwijzing van een dergelijk verzoek om deze redenen uiteindelijk niet automatisch mocht blijken te zijn – hetgeen door de verwijzende

97 Of van een nationale onderdaan, zoals in casu.

98 Indien dit de praktijk van de nationale autoriteiten was, zou de rechtspraak van het EHRM dat rekening moet worden gehouden met de periode die is verstreken sinds het plegen van de inbreuk en met het gedrag van de betrokken persoon gedurende die periode, niet volledig in acht worden genomen.

rechter moet worden uitgemaakt – omdat de Nederlandse autoriteiten ook nog een afweging dienen te maken van de in geding zijnde belangen, te weten de bescherming van de openbare orde en het recht op eerbiediging van zijn gezinsleven, aan de hand van onder meer de hiervoor vermelde criteria uit de rechtspraak van het EHRM en door een beoordeling per geval te maken op basis van de specifieke feiten en omstandigheden die bij die autoriteiten bekend zijn[99], dan zou ook een dergelijke besluitvormingspraktijk in overeenstemming met deze bepalingen zijn.

V. Conclusie

63. Gelet op de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor om de door de Raad van State gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Het Hof is krachtens artikel 267 VWEU bevoegd om artikel 6 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging uit te leggen in een situatie als die in het hoofdgeding, waar de verwijzende rechter zich moet uitspreken over de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een onderdaan van een derde land die een gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, omdat het nationale recht deze bepaling rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing heeft verklaard op dergelijke situaties.

2) Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/86 juncto artikel 17 van deze richtlijn verzet zich niet tegen een nationale praktijk volgens welke de verblijfsvergunning van een tot een gevangenisstraf veroordeelde onderdaan van een derde land, welke vergunning is verleend met het oog op gezinshereniging met een andere, zich op het grondgebied van de Unie bevindende onderdaan van een derde land, kan worden ingetrokken of verlenging daarvan kan worden geweigerd om redenen van openbare orde, voor zover de beoordeling per geval door de nationale autoriteiten niet alleen is gebaseerd op de ernst van het gepleegde strafbare feit en de zwaarte van de aan betrokkene opgelegde straf – die moet worden gerelateerd aan de duur van het verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat –, maar ook op een afweging van de in geding zijnde belangen. Daartoe moeten deze autoriteiten terdege rekening houden met alle relevante omstandigheden, waaronder met name de aard en de hechtheid van de gezinsband en het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst van de derdelander wiens verblijfsvergunning zij overwegen in te trekken dan wel niet te verlengen. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de praktijk van de nationale autoriteiten aan deze eisen voldoet.

3) Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 juncto artikel 17 van deze richtlijn verzet zich niet tegen een nationale praktijk volgens welke de afgifte van een verblijfsvergunning wordt geweigerd aan een bij herhaling strafrechtelijk veroordeelde onderdaan van een derde land die een gezinslid is van een andere, zich reeds op het grondgebied van een lidstaat bevindende onderdaan van een derde land, bij wie hij zich met het oog op gezinshereniging wenst te voegen, voor zover de beoordeling per geval door de nationale autoriteiten niet alleen is gebaseerd op het strafrechtelijke verleden van de aanvrager, maar ook op een afweging van de in geding zijnde belangen. Daartoe moeten deze autoriteiten terdege rekening houden met alle aan hen bekende relevante omstandigheden, waaronder met name de aard en de hechtheid van de gezinsband en het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de praktijk van de nationale autoriteiten aan deze eisen voldoet."

99 In het geval van een verzoek om eerste toegang is het immers mogelijk dat de nationale autoriteiten bij de beoordeling van het concrete geval over minder gegevens beschikken.