ARREST VAN HET HOF
17 juni 1997 *

In de gevoegde zaken C-65/95 en C-111/95,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de High Court of Justice, Queen's Bench Division (Verenigd Koninkrijk), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

The Queen

en

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **M. S. Shingara** (C-65/95),

en tussen

The Queen

en

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **A. Radiom** (C-111/95),

* Procestaal: Engels.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, blz. 850),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, G. F. Mancini, J. L. Murray en L. Sevón (rapporteur), kamerpresidenten, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— M. S. Shingara, vertegenwoordigd door I. Macdonald, QC, en R. Husain, Barrister, geïnstrueerd door M. Ellman, Solicitor,

— A. Radiom, vertegenwoordigd door N. Blake, QC, en D. Seddon, Barrister, geïnstrueerd door C. Randall, Solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en I. Burnett, Barristers,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en A. de Bourgoing, speciaal afgezant bij voornoemde directie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Docksey en P. van Nuffel, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Shingara, Radiom, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 8 oktober 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 november 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 3 februari 1995, ingekomen bij het Hof op 13 maart (C-65/95) en 3 april (C-111/95) daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice, Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EG-Verdrag vijf prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, blz. 850; hierna: „richtlijn").

2 Voor de verwijzende rechter hebben verzoekers in het hoofdgeding, aan wie de toelating tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk is geweigerd, met name een verklaring gevorderd dat zij recht hebben op het instellen van beroep ingevolge artikel 8 van de richtlijn tegen de door de minister van Binnenlandse zaken uit hoofde van de openbare orde jegens hen genomen besluiten, of op een onderzoek door een onafhankelijke instantie ingevolge artikel 9 van de richtlijn.

3 Artikel 8 van de richtlijn bepaalt het volgende:

„Betrokkene moet tegen het besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten."

4 Artikel 9 van de richtlijn luidt:

„1. Bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft, wordt het besluit tot weigering van verlenging van de verblijfsvergunning of het besluit tot verwijdering van het grondgebied van een houder van een verblijfsvergunning, behoudens in dringende gevallen, slechts door de overheidsinstantie genomen na advies door een bevoegde instantie van het ontvangende land ten overstaan waarvan de betrokkene gebruik moet kunnen maken van zijn middelen tot verweer en zich kan laten bijstaan of vertegenwoordigen volgens de procedure van de nationale wetgeving.

Deze instantie moet een andere zijn dan die welke gerechtigd is om het besluit tot weigering van de verlenging van de verblijfsvergunning of het besluit tot verwijdering te nemen.

2. Besluiten tot weigering van afgifte van de eerste verblijfsvergunning, alsmede het besluit tot verwijdering van het grondgebied vóór de afgifte van een dergelijk document worden, op verzoek van de betrokkene, ter behandeling voorgelegd aan de instantie waarvan het voorafgaand advies wordt voorgeschreven in lid 1. De betrokkene is dan gemachtigd in persoon zijn middelen tot verweer voor te dragen, tenzij redenen van staatsveiligheid zich hiertegen verzetten."

5 De beroepswegen tegen een verbod van toegang tot het Verenigd Koninkrijk zijn geregeld in Section 13 van de Immigration Act 1971, dat, voor zover hier relevant, luidt als volgt:

„13 (1) Behoudens het bepaalde in dit onderdeel van de wet, kan degene aan wie de toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk krachtens deze wet wordt geweigerd, bij een scheidsman [‚adjudicator'] in beroep gaan van het besluit waarbij van hem een vergunning wordt verlangd, dan wel tegen de weigering.

13 (2) Behoudens het bepaalde in dit onderdeel van de wet, kan degene aan wie op een naar behoren ingediende aanvraag een vergunning tot verblijf of een inreisvisum wordt geweigerd, van deze weigering in beroep gaan bij een scheidsman.

(...)

13 (5) Tegen een weigering van toelating tot het grondgebied of van een inreisvisum staat geen beroep open, indien de minister verklaart, in persoon (en niet via een daartoe gemachtigde) instructies te hebben gegeven dat betrokkene geen toegang tot het Verenigd Koninkrijk kan worden verleend op grond dat deze weigering wordt gerechtvaardigd door het openbaar belang, dan wel indien de toelating tot het grondgebied of het inreisvisum is geweigerd ter uitvoering van dergelijke instructies."

6 Deze procedures van beroep op een „adjudicator" zijn in het Verenigd Koninkrijk te onderscheiden van het verzoek om rechterlijke toetsing („judicial review"), waarbij de wettigheid van bestuursrechtelijke besluiten kan worden getoetst door de gewone rechter, te weten de High Court of Justice (in Engeland, Wales en Noord-Ierland) en de Court of Session (in Schotland).

7 Shingara, die de Franse nationaliteit bezit, trachtte op 29 maart 1991 het Verenigd Koninkrijk binnen te reizen, maar de toelating op Brits grondgebied werd hem geweigerd. In de kennisgeving van deze weigering werd in de eerste plaats verklaard, dat de minister van Binnenlandse zaken persoonlijk had beslist dat het in strijd zou zijn met de openbare orde en de openbare veiligheid, Shingara tot het Verenigd Koninkrijk toe te laten, en in de tweede plaats, dat tegen deze weigering van de Britse autoriteiten geen beroep op een adjudicator openstond. Blijkens de verwijzingsbeschikking voerde het Ministerie van Binnenlandse zaken ter rechtvaardiging van de weigering aan, dat Shingara banden met het Sikh-extremisme onderhield.

8 Enkele jaren later, op 15 juli 1993, werd Shingara bij aankomst in de haven van Dover op het grondgebied toegelaten op vertoon van zijn Franse identiteitskaart. Op 22 juli 1993 werd hij te Birmingham aangehouden en in bewaring gesteld als illegaal binnengekomen vreemdeling. Op 30 juli 1993 kreeg Shingara toestemming om ter zake van de inbewaringstelling gerechtelijk beroep in te stellen en werd hij tevens in vrijheid gesteld, waarop hij naar Frankrijk terugkeerde.

9 Voor de High Court betwist Shingara het besluit van 22 juli 1993 van de minister van Binnenlandse zaken om hem aan te merken als illegaal op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk binnengekomen vreemdeling, hem in bewaring te stellen, hem uit het Verenigd Koninkrijk uit te zetten en hem de toegang tot en de aanwezigheid op Brits grondgebied te verbieden. Hij vordert derhalve nietigverklaring van dit besluit alsook een verklaring, dat hij van dit verbod in beroep kan gaan bij een adjudicator of zijn zaak door een onafhankelijke instantie kan laten onderzoeken.

10 Radiom, die zowel de Iraanse als de Ierse nationaliteit bezit, woont in Ierland.

11 In mei 1983 ontving hij een verblijfskaart voor verblijf van onbepaalde duur in het Verenigd Koninkrijk. Blijkens de brief van het Ministerie van Binnenlandse zaken werd hem deze verblijfskaart verstrekt op grond van zijn hoedanigheid van onderdaan van een derde land.

12 Radiom, die sinds 1983 werkzaam was bij de Iraanse consulaire dienst in het Verenigd Koninkrijk, werd door het Ministerie van Binnenlandse zaken op 9 maart 1989 naar aanleiding van de verbreking van de diplomatieke betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Islamitische Republiek Iran ervan in kennis gesteld, dat hij het Verenigd Koninkrijk binnen zeven dagen diende te verlaten en dat hij anders in bewaring zou worden gesteld en uitgezet. Hij gaf aan deze sommatie gevolg.

13 Op 2 juli 1992 verzocht Radiom om inlichtingen over zijn situatie, waarbij hij er met name op wees, dat hij gemeenschapsonderdaan was. Het Ministerie van Binnenlandse zaken antwoordde op 24 september 1992, dat zijn besluit werd gerechtvaardigd door het openbaar belang, dat indien Radiom zou trachten het Verenigd Koninkrijk binnen te komen, hem de toegang zou worden ontzegd uit hoofde van de openbare orde, en dat, zo hij er niettemin in zou slagen het Verenigd Koninkrijk binnen te komen, tegen hem een maatregel van teruggeleiding naar de grens zou worden genomen. Ook werd verklaard, dat Radiom geen recht had op de instelling van beroep bij een adjudicator.

14 Op 13 oktober 1992 verzocht Radiom het Ministerie van Binnenlandse zaken om een verblijfsvergunning voor een gemeenschapsonderdaan.

15 Dit verzoek werd afgewezen bij brief van 23 november 1992. Daarin werd verklaard, dat ofschoon Radiom gemeenschapsonderdaan was, hij geen recht had op de instelling van beroep bij een adjudicator.

16 Blijkens de verwijzingsbeschikking voerde het Ministerie van Binnenlandse zaken ter rechtvaardiging van de beschikking aan, dat Radiom banden met het Iraanse regime onderhield. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt voorts, dat de minister van Binnenlandse zaken in verband met het verzoek om rechterlijke toetsing, de intrekking van het besluit waarbij Radiom de toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk was ontzegd, persoonlijk had onderzocht. De minister achtte intrekking van dit besluit evenwel niet in het belang van de nationale veiligheid.

17 Radiom stelde daarop gerechtelijk beroep in bij de High Court, strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 23 november 1992 waarbij zijn aanvraag om een verblijfsvergunning was afgewezen.

18 Van oordeel, dat de hoofdgedingen vragen van uitlegging van de richtlijn opwerpen, heeft de High Court de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) 1) Hebben de woorden ‚de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten' in artikel 8 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 betrekking op a) specifieke beroepsmogelijkheden die openstaan tegen besluiten betreffende de toegang tot het land van eigen onderdanen van de betrokken staat (in casu, beroep op een ‚immigration adjudicator'), dan wel b) uitsluitend op beroepsmogelijkheden die openstaan tegen bestuursrechtelijke besluiten in het algemeen (in casu, een verzoek om rechterlijke toetsing)?

2) Indien op vraag 1 moet worden geantwoord met antwoord a, hebben de uit artikel 8 van richtlijn 64/221 geciteerde bewoordingen dan uitsluitend betrekking op de beroepsmogelijkheden die openstaan voor eigen onderdanen van de betrokken staat in identieke omstandigheden (in casu, weigering van toegang om redenen van nationale veiligheid), of tevens op de specifieke beroepsmogelijkheden die in analoge of soortgelijke omstandigheden openstaan voor eigen onderdanen van de betrokken staat; zo ja, in welke mate moeten de omstandigheden gelijksoortig of analoog zijn?

2) Gelet op het antwoord op vraag 1, wanneer een gemeenschapsonderdaan de toegang tot het Verenigd Koninkrijk wordt geweigerd om redenen van nationale veiligheid, heeft die gemeenschapsonderdaan dan ingevolge artikel 8 van richtlijn 64/221 een recht van beroep op een ‚immigration adjudicator', voor zover de relevante bepalingen van nationaal recht aldus moeten worden uitgelegd, dat een Brits onderdaan die de toegang tot het Verenigd Koninkrijk wordt geweigerd om redenen van nationale veiligheid, een recht van beroep op de adjudicator heeft om te bewijzen dat hij de Britse nationaliteit bezit en derhalve het recht heeft het Verenigd Koninkrijk binnen te komen, ook wanneer zijn aanwezigheid aldaar om redenen van nationale veiligheid ongewenst is?

3) Is het eerste zinsdeel van artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 („Bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft') eveneens van toepassing op artikel 9, lid 2?

4) Wanneer is besloten een gemeenschapsonderdaan de toegang tot het grondgebied van een andere dan zijn eigen Lid-Staat te ontzeggen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, en de gemeenschapsonderdaan dat grondgebied heeft verlaten zonder aldaar gerechtelijk beroep te hebben ingesteld of om een advies van de bevoegde instantie te hebben verzocht overeenkomstig artikel 8 of artikel 9 van richtlijn 64/221 van de Raad, heeft die gemeenschapsonderdaan dan het recht de zaak voor te leggen aan de onafhankelijke bevoegde instantie als bedoeld in artikel 9, lid 2, wanneer hij de betrokken Lid-Staat naderhand opnieuw binnenkomt of wil binnenkomen, wat een van de volgende punten betreft:

a) de afwijzing van een verzoek om een verblijfsvergunning, of

b) de afwijzing van een verzoek om toelating tot het land, of

c) een beslissing tot verwijdering van het grondgebied?

5) Luiden de antwoorden op vraag 4 anders al naar gelang:

a) de aanvrager de betrokken Lid-Staat is binnengekomen alvorens om een verblijfsvergunning te verzoeken;

b) de aanvrager van het grondgebied is verwijderd vooraleer hij om een verblijfsvergunning had verzocht, dan wel nooit om een verblijfsvergunning heeft verzocht;

c) het voortijdig vertrek het gevolg was van een besluit tot verwijdering van het grondgebied, dan wel van een bedreiging met aanhouding en verwijdering, en is gevolgd door een besluit om hem de toegang tot het land te ontzeggen?"

19 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 mei 1995 zijn de zaken C-65/95 en C-111/95 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest gevoegd.

De eerste en de tweede vraag

20 Met het eerste onderdeel van de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 8 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, indien de wetgeving van een Lid-Staat enerzijds voorziet in een beroep tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen, en anderzijds in een andere vorm van beroep tegen besluiten betreffende de toelating van onderdanen van die Lid-Staat, aan de door die bepaling aan de Lid-Staat gestelde verplichting is voldaan indien onderdanen van andere Lid-Staten over dezelfde beroepsmogelijkheid beschikken als tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen in die Lid-Staat openstaat.

21 Verzoekers in het hoofdgeding beroepen zich met name op het arrest van 5 maart 1980 (zaak 98/79, Pecastaing, Jurispr. 1980, blz. 691), volgens hetwelk artikel 8 van de richtlijn geldt voor alle beroepen waarmee in het kader van de rechterlijke organisatie en de distributie van rechtsmacht van een Lid-Staat tegen bestuursrechtelijke handelingen kan worden opgekomen. Indien onderdanen van een Lid-Staat over specifieke gerechtelijke beroepen beschikken tegen elke weigering hun recht van toegang te erkennen, moeten onderdanen van een andere Lid-Staat in geval van een dergelijke weigering hetzelfde recht van beroep hebben, ook indien de gronden voor de weigering verschillen. Doordat deze situaties beide betrekking hebben op het recht van toegang tot het nationaal grondgebied, bestaat er volgens hen een voldoende mate van overeenkomst en moeten derhalve beroepsmogelijkheden worden opengesteld.

22 De Commissie deelt deze opvatting en betoogt, dat artikel 8 van de richtlijn van de autoriteiten van een Lid-Staat verlangt, dat zij voor gemeenschapsonderdanen dezelfde beroepsmogelijkheden openstelt als aan de onderdanen van deze staat in vergelijkbare omstandigheden ter beschikking staan.

23 De regering van het Verenigd Koninkrijk daarentegen meent, dat artikel 8 van de richtlijn betrekking heeft op de beroepsmogelijkheden in het algemeen en dat de naleving van deze bepaling slechts vereist, dat de mogelijkheid van gerechtelijk beroep wordt gegarandeerd. Deze bepaling vereist niet, dat de situatie van een onderdaan van een Lid-Staat aan wie de toegang tot een andere Lid-Staat is geweigerd, wordt vergeleken met de hypothetische en onwaarschijnlijke situatie dat aan een onderdaan van een Lid-Staat om redenen van nationale veiligheid de toegang tot het grondgebied van de staat waarvan hij de nationaliteit bezit, wordt geweigerd.

24 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt, dat artikel 8 van de richtlijn niet voorschrijft, op welke wijze aan het recht van beroep uitvoering moet worden gegeven, bijvoorbeeld bij welk soort rechterlijke instantie het beroep moet worden ingesteld, daar deze uitvoering afhangt van de rechterlijke organisatie van elke Lid-Staat (zie in deze zin arrest Pecastaing, reeds aangehaald, r. o. 11).

25 De verplichting, de betrokkene tegen een besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen een besluit tot verwijdering van het grondgebied de mogelijkheden van beroep te geven die voor eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten openstaan, houdt evenwel in, dat een Lid-Staat niet zonder miskenning van de krachtens artikel 8 van de richtlijn op hem rustende verplichting voor de in de richtlijn bedoelde personen bijzondere beroepsprocedures kan inrichten die minder waarborgen bieden dan die welke openstaan voor eigen onderdanen die tegen bestuursrechtelijke handelingen opkomen (arrest Pecastaing, reeds aangehaald, r. o. 10, en arrest van 18 oktober 1990, gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, Dzodzi, Jurispr. 1990, blz. I-3763, r. o. 58).

26 Wanneer de nationale bepalingen daarentegen voor de in de richtlijn bedoelde personen geen bijzondere beroepsprocedures kennen op het gebied van de toelating, de weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen een besluit tot verwijdering van het grondgebied, is aan de ingevolge artikel 8 van de richtlijn op de Lid-Staat rustende verplichting voldaan, indien onderdanen van andere Lid-Staten beschikken over dezelfde beroepsmogelijkheden als in die Lid-Staat in het algemeen tegen bestuursrechtelijke handelingen openstaan (zie arrest Pecastaing, reeds aangehaald, r. o. 11).

27 Met betrekking tot de hoofdgedingen moet worden opgemerkt, dat de nationale wettelijke regeling enerzijds voorziet in een beroep tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen, en anderzijds in een andere vorm van beroep tegen besluiten betreffende de toelating van onderdanen van die Lid-Staat. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt voorts, dat laatstbedoeld beroep eveneens openstaat aan vreemdelingen ter zake van de toelating op het grondgebied, behoudens evenwel in geval van een weigering van toelating om redenen van algemeen belang. Om te beoordelen, of het beroep dat ingevolge artikel 8 van de richtlijn aan onderdanen van de andere Lid-Staten openstaat, laatstgenoemd beroep moet zijn dan wel het beroep tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen, dient te worden nagegaan, of de gevallen waarin onderdanen van deze Lid-Staat over dit recht van beroep beschikken, voldoende vergelijkbaar zijn met de gevallen bedoeld in artikel 8 van de richtlijn.

28 Gelijk het Hof vaststelde in het arrest van 18 mei 1982 (gevoegde zaken 115/81 en 116/81, Adoui en Cornuaille, Jurispr. 1982, blz. 1665, r. o. 7), leiden de in de

artikelen 48 en 56 van het Verdrag gemaakte voorbehouden ertoe, dat de Lid-Staten om de in die bepalingen genoemde redenen, en wel met name om redenen van openbare orde, maatregelen kunnen nemen waartoe ten aanzien van eigen onderdanen niet kan worden overgegaan, in dier voege dat zij laatstgenoemden niet van het nationale grondgebied kunnen verwijderen, noch ook hun de toegang tot dat grondgebied kunnen ontzeggen.

29 Hieruit volgt, dat het recht van beroep dat onderdanen van andere Lid-Staten toekomt in de in de richtlijn bedoelde situaties — dus in geval van besluiten inzake de toelating, de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of de verwijdering van het grondgebied, die worden genomen uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid — niet kan worden beoordeeld aan de hand van het beroep dat eigen onderdanen kunnen instellen ter zake van hun recht van toelating.

30 Deze twee situaties zijn immers volstrekt niet vergelijkbaar. Terwijl voor eigen onderdanen het recht van toegang voortvloeit uit de hoedanigheid van onderdaan, zodat dit recht ten uitvoer moet worden gelegd zonder dat de staat over enige beoordelingsvrijheid beschikt, kunnen de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde tegenover onderdanen van andere Lid-Staten kunnen rechtvaardigen, per land en in de tijd verschillen, zodat ter zake aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsvrijheid moet worden toegekend (zie arrest van 4 december 1974, zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337, r. o. 18).

31 Mitsdien moet op het eerste onderdeel van de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 8 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat indien de wetgeving van een Lid-Staat enerzijds voorziet in een beroep tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen, en anderzijds in een andere vorm van beroep tegen besluiten betreffende de toelating van onderdanen van die Lid-Staat, aan de ingevolge deze bepaling op de Lid-Staat rustende verplichting is voldaan, indien onderdanen van andere Lid-Staten over dezelfde beroepsmogelijkheid beschikken als in die Lid-Staat openstaat tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen.

32 Gelet op dit antwoord, behoeven het tweede onderdeel van de eerste vraag en de tweede vraag geen beantwoording.

De derde vraag

33 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 9 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de drie in het eerste lid van deze bepaling genoemde gevallen, die als volgt zijn geformuleerd: „Bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft", eveneens van toepassing zijn in het kader van lid 2, dat wil zeggen wanneer het bestreden besluit een weigering van afgifte van de eerste verblijfsvergunning is of een besluit tot verwijdering voordat een dergelijk document is afgegeven.

34 Zoals het Hof reeds eerder heeft vastgesteld, is artikel 9 een aanvulling op artikel 8. Het beoogt een minimale procedurele waarborg te bieden aan degenen die zijn getroffen door een van de maatregelen bedoeld in de drie in artikel 9, lid 1, genoemde gevallen. Ingeval het gerechtelijk beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit, dient de tussenkomst van de in artikel 9, lid 1, genoemde „bevoegde instantie" een uitputtend onderzoek mogelijk te maken van alle feiten en omstandigheden, met inbegrip van de opportuniteit van de beoogde maatregel, voordat het besluit definitief wordt vastgesteld (zie arresten van 22 mei 1980, zaak 131/79, Santillo, Jurispr. 1980, blz. 1585, r. o. 12; 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille, reeds aangehaald, r. o. 15, en 30 november 1995, zaak C-175/94, Gallagher, Jurispr. 1995, blz. I-4253, r. o. 17).

35 Indien artikel 9, lid 2, van de richtlijn aldus moest worden uitgelegd, dat degene tot wie een besluit tot weigering van afgifte van een eerste verblijfsvergunning of een besluit tot verwijdering voordat een dergelijk document is afgegeven, is gericht, het recht zou hebben het advies van de in lid 1 genoemde „bevoegde instantie" te verkrijgen buiten de in dit lid omschreven gevallen, zou hij dit recht ook hebben inge-

val zijn beroep betrekking mocht hebben op de zaak ten gronde en een volledig onderzoek van alle feiten en omstandigheden zou omvatten. Een dergelijke uitlegging zou in strijd zijn met de bedoeling van deze bepalingen, aangezien de onderzoeks- en adviesprocedure van artikel 9 bedoeld is om aan de onvolkomenheden van de in artikel 8 van de richtlijn bedoelde beroepsmogelijkheden het hoofd te bieden (zie arrest Pecastaing, reeds aangehaald, r. o. 20).

36 Voorts zou in het geval van een besluit tot verwijdering, een dergelijke uitlegging degene die reeds wettig op het grondgebied van een Lid-Staat verblijft en wiens situatie derhalve onder artikel 9, lid 1, van de richtlijn valt, ten onrechte benadelen ten opzichte van degene te wiens aanzien een verwijderingsbesluit is getroffen voordat een verblijfsvergunning is afgegeven, als bedoeld in artikel 9, lid 2. Laatstgenoemde zou dan steeds de mogelijkheid hebben een advies te verkrijgen, terwijl eerstgenoemde deze mogelijkheid slechts in de in lid 1 genoemde gevallen zou hebben.

37 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat artikel 9 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de drie in lid 1 van deze bepaling genoemde gevallen, die als volgt zijn geformuleerd: „Bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft", eveneens van toepassing zijn in het kader van lid 2, dat wil zeggen wanneer het bestreden besluit een weigering van afgifte van de eerste verblijfsvergunning is of een besluit tot verwijdering voordat een dergelijk document is afgegeven.

De vierde en de vijfde vraag

38 Met de vierde en de vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een onderdaan van een Lid-Staat, jegens wie een besluit tot ontzegging van de toegang tot het grondgebied van een andere Lid-Staat is genomen uit hoofde

van de openbare orde of de openbare veiligheid, een recht van beroep als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn, en in voorkomend geval een recht op advies van een onafhankelijke bevoegde instantie, bedoeld in artikel 9 van de richtlijn, heeft tegen nadien genomen maatregelen die zijn toelating tot die Lid-Staat verhinderen, zelfs wanneer het eerste besluit niet in rechte is aangevochten, noch het voorwerp van een advies is geweest.

39 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens de door het Hof in het arrest Adoui en Cornuaille (reeds aangehaald, r. o. 12) geformuleerde beginselen, een gemeenschapsonderdaan die van het grondgebied van een Lid-Staat is verwijderd, opnieuw een verblijfsvergunning kan aanvragen en dat deze aanvraag, indien na een redelijke termijn ingediend, door de bevoegde instantie van die Lid-Staat dient te worden onderzocht, waarbij deze met name heeft in te gaan op de middelen die door de betrokkene zijn aangevoerd ten betoge dat de omstandigheden die het eerste besluit tot uitwijzing hadden gerechtvaardigd, daadwerkelijk zijn gewijzigd.

40 Besluiten waarbij de toegang tot het grondgebied van een Lid-Staat aan een onderdaan van een andere Lid-Staat wordt geweigerd, vormen immers een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen. Dergelijke besluiten kunnen dan ook niet onbeperkt geldig zijn. Een gemeenschapsonderdaan die door een dergelijk verbod is getroffen, moet derhalve het recht hebben op hernieuwd onderzoek van zijn situatie, wanneer hij van mening is dat de omstandigheden die de ontzegging van de toegang tot het grondgebied hadden gerechtvaardigd, niet meer bestaan.

41 Dat onderzoek moet geschieden met inachtneming van de omstandigheden op het tijdstip van de indiening van de aanvraag. De omstandigheid dat in het kader van een eerder besluit door een gemeenschapsonderdaan geen beroep is ingesteld of door de onafhankelijke bevoegde instantie geen advies is uitgebracht ingevolge artikel 8 of artikel 9 van de richtlijn, mag geen beletsel vormen voor het onderzoek van de nieuwe aanvraag die door deze onderdaan wordt ingediend.

42 Na een nieuw verzoek om toelating of om afgifte van een verblijfsvergunning, dat na een redelijke termijn na het voorgaande besluit wordt ingediend, heeft de betrokkene recht op een nieuw besluit, waartegen kan worden opgekomen op basis van artikel 8 en, in voorkomend geval, artikel 9 van de richtlijn.

43 Het recht op een advies van een onafhankelijke instantie bestaat in alle situaties die de verwijzende rechter in de vijfde vraag voor ogen heeft. De maatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid moeten immers ingevolge artikel 3, lid 1, van de richtlijn uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van degene tegen wie de maatregel wordt genomen. Derhalve behoeven de in de vijfde vraag beschreven situaties niet nader te worden onderzocht.

44 Mitsdien moeten de vierde en de vijfde vraag aldus worden beantwoord, dat een onderdaan van een Lid-Staat, jegens wie uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid een eerste besluit tot ontzegging van de toegang tot het grondgebied van een andere Lid-Staat is genomen, het recht van beroep ingevolge artikel 8 van de richtlijn en, in voorkomend geval, het recht op advies van de onafhankelijke bevoegde instantie ingevolge artikel 9 van de richtlijn heeft, tegen een nieuw besluit dat door een bestuursorgaan is genomen op een aanvraag die door die onderdaan is ingediend na een redelijke termijn te rekenen vanaf het vorige besluit waarbij hem de toegang tot het grondgebied werd ontzegd.

Kosten

45 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Franse regering, alsook de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikkingen van 3 februari 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 8 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, moet aldus worden uitgelegd, dat indien de wetgeving van een Lid-Staat enerzijds voorziet in een beroep tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen, en anderzijds in een andere vorm van beroep tegen besluiten betreffende de toelating van onderdanen van die Lid-Staat, aan de ingevolge deze bepaling op de Lid-Staat rustende verplichting is voldaan, indien onderdanen van andere Lid-Staten over dezelfde beroepsmogelijkheid beschikken als openstaat tegen bestuursrechtelijke handelingen in het algemeen in die Lid-Staat.

2) Artikel 9 van richtlijn 64/221 moet aldus worden uitgelegd, dat de drie in lid 1 van deze bepaling genoemde gevallen, die als volgt zijn geformuleerd: „Bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft", eveneens van toepassing zijn in het kader van lid 2, dat wil zeggen wanneer het bestreden besluit een weigering van afgifte van de eerste verblijfsvergunning is of een besluit tot verwijdering voordat een dergelijk document is afgegeven.

3) Een onderdaan van een Lid-Staat, jegens wie uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid een eerste besluit tot ontzegging van de toe-

gang tot het grondgebied van een andere Lid-Staat is genomen, heeft het recht van beroep ingevolge artikel 8 van richtlijn 64/221 en, in voorkomend geval, het recht op advies van de onafhankelijke bevoegde instantie ingevolge artikel 9 van deze richtlijn, tegen een nieuw besluit dat door een bestuursorgaan is genomen op een aanvraag die door die onderdaan is ingediend na een redelijke termijn te rekenen vanaf het vorige besluit waarbij hem de toegang tot het grondgebied werd ontzegd.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1997.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias