ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

13 juli 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 27, lid 2, tweede alinea – Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid – Verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid – Gedrag dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormt – Werkelijke en actuele bedreiging – Begrip – Unieburger verblijvend in een gastland waar hij een gevangenisstraf uitzit wegens herhaaldelijk gepleegd seksueel misbruik van minderjarigen”

In zaak C-193/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (hoogste rechter van Baskenland, Spanje) bij beslissing van 8 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 7 april 2016, in de procedure

E

tegen

Subdelegación del Gobierno en Álava,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, M. Vilaras (rapporteur), J. Malenovský, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door V. Ester Casas als gemachtigde,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en L. Van den Broeck als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door K. Stranz en T. Henze als gemachtigden,

* Procestaal: Spaans.

– de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon en C. Crane als gemachtigden, bijgestaan door B. Lask, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en I. Martínez del Peral als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 27, lid 2, tweede alinea, 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 de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen E en de Subdelegación del Gobierno en Álava (regeringsvertegenwoordiger in de regio Álava, Spanje) betreffende het besluit van deze laatste tot verwijdering van E en ontzegging van de toegang tot het Spaanse grondgebied voor de duur van 10 jaar om redenen van openbare veiligheid.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2004/38

3 In artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 is bepaald:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.”

4 Artikel 28, lid 3, van genoemde richtlijn luidt:

„Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of

b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989."

5 Artikel 33, leden 1 en 2, van diezelfde richtlijn bepaalt:

„1. Het gastland kan geen maatregel tot verwijdering van het grondgebied gelasten bij wijze van straf, of van bijkomende straf naast een vrijheidsstraf, tenzij met inachtneming van de artikelen 27 [...]

2. Indien een besluit tot verwijdering van het grondgebied zoals bedoeld in lid 1 ten uitvoer wordt gelegd meer dan twee jaar na de uitvaardiging, gaat de lidstaat na of zich een actuele en werkelijke bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid voordoet, en beoordeelt hij de eventueel sedert het tijdstip waarop het besluit tot verwijdering werd genomen opgetreden wijzigingen in materiële zin in de omstandigheden."

Spaans recht

6 In artikel 10 van real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (koninklijk besluit nr. 240/2007 inzake binnenkomst, vrij verkeer en verblijf in Spanje van onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte) van 16 februari 2007 (BOE nr. 51 van 28 februari 2007, blz. 8558; hierna: „koninklijk besluit nr. 240/2007") is in lid 1 het volgende bepaald:

„Burgers van de lidstaten van de Europese Unie en van de staten die partij zijn bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte en hun familieleden die geen onderdaan van een van die staten zijn, die gedurende een ononderbroken periode van ten minste vijf jaar legaal in Spanje hebben verbleven, hebben aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III van dit koninklijk besluit.

[...]"

7 Artikel 15 van koninklijk besluit nr. 240/2007 luidt:

„1. Wanneer dit om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid is vereist, kan ten aanzien van burgers van een lidstaat van de Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of hun familieleden een van de volgende maatregelen worden genomen:

[...]

c) bevel tot verwijdering of uitzetting uit het Spaanse grondgebied.

Ten aanzien van burgers van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht in Spanje hebben verworven, kan uitsluitend een besluit tot verwijdering worden genomen om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Alvorens een dergelijk besluit wordt genomen, worden de duur van het verblijf en de sociale en culturele integratie van de betrokkene in Spanje, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging genomen.

[...]

4. Indien een besluit tot verwijdering van het grondgebied meer dan twee jaar na de uitvaardiging ervan ten uitvoer wordt gelegd, onderzoeken en beoordelen de bevoegde autoriteiten of sedert het tijdstip waarop het besluit tot verwijdering werd genomen eventueel wijzigingen in de omstandigheden zijn opgetreden en of de betrokkene een werkelijke bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

5. De in de leden 1 tot en met 4 hiervoor bedoelde maatregelen moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) de maatregel moet met inachtneming van de wetgeving inzake de openbare orde en de openbare veiligheid en de geldende wettelijke voorschriften ter zake worden vastgesteld;

b) hij kan ambtshalve of op verzoek van een van de partijen worden ingetrokken wanneer de redenen die aan de vaststelling ervan ten grondslag lagen niet meer aanwezig zijn;

c) hij mag niet om economische redenen worden genomen;

d) maatregelen die worden genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid mogen uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van degene tegen wie ze gericht zijn, dat in elk geval een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen, hetgeen door het beslissingsbevoegde orgaan wordt beoordeeld op basis van de in het dossier opgenomen informatie van de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke instanties. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

8 E is Italiaans onderdaan. Op 14 april 2003 werd hij geregistreerd als Unieburger wonend in Spanje.

9 Op 13 november 2013 heeft de regeringsvertegenwoordiger in de regio Álava ingevolge artikel 15, lid 1, onder c), van koninklijk besluit nr. 240/2007 om redenen van openbare veiligheid een besluit vastgesteld betreffende de verwijdering van E van het grondgebied van het Koninkrijk Spanje (hierna: „verwijderingsbesluit”) en ontzegging van de toegang tot dit grondgebied voor de duur van 10 jaar op grond van het feit dat E bij drie onherroepelijke rechterlijke uitspraken is veroordeeld tot twaalf jaar gevangenisstraf wegens herhaaldelijk gepleegd seksueel misbruik van minderjarigen. E onderging deze straf op dat moment in een penitentiaire inrichting.

10 E is tegen dit besluit in beroep gegaan bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (bestuursrechtbank te Vitoria-Gasteiz, Spanje). Op 12 september 2014 heeft deze rechtbank dit beroep verworpen, overwegende dat het verwijderingsbesluit genoegzaam was

gemotiveerd, met name gezien het psychologisch rapport dat de penitentiaire inrichting heeft opgesteld alsmede gezien de familieomstandigheden en de financiële situatie van betrokkene in het gastland.

11 E heeft tegen deze laatste beslissing hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Hij heeft met name gesteld dat hij reeds zes jaar een gevangenisstraf uitzit wegens seksueel misbruik van minderjarigen. Volgens E kon hij in deze omstandigheden op het moment waarop het verwijderingsbesluit werd vastgesteld geen werkelijke en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen.

12 Volgens de verwijzende rechter is het gedrag van E zodanig ernstig dat hij een „gevaar voor de openbare veiligheid" vormt. Hij betwijfelt evenwel of E een werkelijke en actuele bedreiging vormt, aangezien E is gedetineerd en nog een lange straf moet uitzitten.

13 De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of het verwijderingsbesluit verenigbaar is met artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38.

14 Tegen deze achtergrond heeft de Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (hoogste rechter van Baskenland, Spanje) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Vormt E, die tot 12 jaar gevangenisstraf is veroordeeld wegens herhaaldelijk gepleegd misbruik van minderjarigen, een werkelijke en actuele bedreiging voor de openbare orde in de zin van artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38, in aanmerking genomen dat hij gedetineerd is en zes jaar van zijn straftijd heeft ondergaan en dus nog een aantal jaren in detentie moet doorbrengen voordat hij in vrijheid wordt gesteld?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

15 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat de omstandigheid dat iemand op het moment waarop een verwijderingsbesluit wordt vastgesteld, is gedetineerd zonder uitzicht op invrijheidstelling in de nabije toekomst, uitsluit dat zijn gedrag in voorkomend geval als een werkelijke en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving van het gastland kan worden aangemerkt.

16 Allereerst dient in herinnering te worden gebracht dat het verblijfsrecht in de Unie van Unieburgers en hun familieleden niet onvoorwaardelijk is, maar aan de beperkingen en voorwaarden kan worden gebonden die in het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie met name arresten van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 21, en van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 55).

17 In dit verband vloeien de beperkingen op het verblijfsrecht in het bijzonder voort uit artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat de lidstaten toestaat het verblijfsrecht van Unieburgers of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te beperken om redenen van onder meer openbare orde of openbare veiligheid (zie arresten van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 22, en van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 57.

18 Volgens vaste rechtspraak vormt de exceptie van openbare orde een afwijking van het verblijfsrecht van Unieburgers en hun familieleden, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald (zie in die zin arresten van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 18; van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punt 33; van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 65, en van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 58).

19 Zoals volgt uit artikel 27, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2004/38, moeten maatregelen tot beperking van het verblijfsrecht van een Unieburger of een familielid van hem, met name die van openbare orde, om gerechtvaardigd te zijn in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en mogen zij uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene (arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 59).

20 In dit verband moet worden opgemerkt dat de seksuele uitbuiting van kinderen volgens artikel 83, lid 1, VWEU valt onder vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie waarbij is voorzien in het optreden van de wetgever van de Unie. Dientengevolge mogen lidstaten oordelen dat strafbare feiten als die welke zijn genoemd in artikel 83, lid 1, tweede alinea, VWEU een buitengewoon ernstige inbreuk vormen op een fundamenteel belang van de samenleving. Het risico van herhaling van een dergelijke inbreuk kan een rechtstreekse bedreiging vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking en kan dus vallen onder het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid", op grond waarvan een maatregel van verwijdering overeenkomstig artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 kan worden gerechtvaardigd, op voorwaarde dat de wijze waarop dergelijke strafbare feiten zijn gepleegd, bijzonder ernstige kenmerken vertoont. Het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan aan de hand van een individueel onderzoek van het concrete geval dat bij hem aanhangig is (zie in die zin arrest van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 33).

21 Dat de verwijzende rechter aan de hand van de waarden die eigen zijn aan de rechtsorde van de lidstaat waaronder hij valt, eventueel tot de vaststelling komt dat strafbare feiten als die welke door E zijn gepleegd een zodanige bedreiging kunnen vormen, hoeft echter niet noodzakelijk tot de verwijdering van de betrokken persoon te leiden (zie naar analogie arrest van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 29).

22 Uit de bewoordingen van artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 volgt namelijk dat de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen uitsluitend gebaseerd mogen zijn op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

23 Artikel 27, lid 2, tweede alinea, van deze richtlijn stelt bovendien als voorwaarde voor een verwijderingsmaatregel dat dergelijk gedrag een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of van het betrokken gastland vormt. In de regel vereist deze vaststelling dat de betrokken persoon een neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten (arrest van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 30).

24 De omstandigheid dat de betrokkene is gedetineerd en pas over enkele jaren uitzicht op invrijheidstelling heeft, kan echter niet worden geacht betrekking te hebben op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

25 Bovendien moet worden opgemerkt dat artikel 33, lid 1, van richtlijn 2004/38 het gastland de mogelijkheid biedt om, met inachtneming van met name de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 27 van deze richtlijn, bij wijze van bijkomende straf naast een vrijheidsstraf een verwijderingsmaatregel te nemen. De Uniewetgever heeft de lidstaten dus uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden om een verwijderingsmaatregel te nemen tegen een persoon die tot een vrijheidsstraf is veroordeeld, indien is aangetoond dat diens gedrag als een werkelijke en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van het gastland kan worden aangemerkt.

26 Eveneens moet worden opgemerkt dat het Hof zich al eerder heeft uitgesproken over prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van richtlijn 2004/38, die waren gesteld in het kader van zaken betreffende een tot gevangenisstraf veroordeelde persoon en die noopten tot een onderzoek naar de voorwaarden waaronder het gedrag van zodanige persoon een reden zou kunnen zijn om een verwijderingsmaatregel tegen hem te nemen (zie arresten van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708 en van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Gelet op een en ander dient op de vraag te worden geantwoord dat artikel 27, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat de omstandigheid dat iemand op het moment waarop een verwijderingsbesluit wordt vastgesteld, is gedetineerd zonder uitzicht op invrijheidstelling in de nabije toekomst, niet uitsluit dat zijn gedrag in voorkomend geval als een werkelijke en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van het gastland kan worden aangemerkt.

Kosten

28 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 27, lid 2, tweede alinea, 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, moet in die zin worden uitgelegd dat de omstandigheid dat iemand op het moment waarop een verwijderingsbesluit wordt vastgesteld, is gedetineerd zonder uitzicht op invrijheidstelling in de nabije toekomst, niet uitsluit dat zijn gedrag in voorkomend geval als een werkelijke en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van het gastland kan worden aangemerkt.

ondertekeningen