toe uit het Verdrag — met name de artikelen 48, 52 en 59 — of, al naar het geval, uit de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen, onafhankelijk van enige door de Staat van ontvangst afgegeven verblijfsvergunning.
Het in de artikelen 48, lid 3, en 56, lid 1, van het Verdrag gemaakte voorbehoud nopens de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, moet niet worden gezien als een voorafgaande voorwaarde voor de verkrijging van het recht van binnenkomst en verblijf, maar als een mogelijkheid om in individuele gevallen op deugdelijk gemotiveerde gronden beperkingen aan te brengen op de uitoefening van een rechtstreeks aan het Verdrag ontleend recht.

2. Artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 houdt voor de Lid-Staten de verplichting in de verblijfsvergunning af te geven aan eenieder die door passende documenten bewijst dat hij tot een der in artikel 1 dier richtlijn genoemde categorieën behoort.
3. Het enkele nalaten door de onderdaan van een Lid-Staat van de formaliteiten inzake de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, is op zichzelf niet te beschouwen als een gedrag waardoor de openbare orde en veiligheid worden bedreigd, en kan derhalve op zich noch een maatregel tot uitwijzing noch een voorlopige hechtenis met het oog op een zodanige maatregel rechtvaardigen.
4. Een uitwijzingsbesluit kan, behoudens dringende gevallen, niet ten uitvoer worden gelegd tegen een door het gemeenschapsrecht beschermde persoon, voordat deze de beroepsmogelijkheden welke hem bij de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 worden gewaarborgd, ten volle heeft kunnen aanwenden.
5. De artikelen 53 en 62 welke een Lid-Staat verbieden nieuwe beperkingen op de vestiging van onderdanen van andere Lid-Staten en op de daadwerkelijk bereikte vrijheid tot het verrichten van diensten in te voeren, beletten de Lid-Staten terug te keren tot minder vergaande bepalingen of praktijken voor zover de genomen liberalisatiemaatregelen de uitvoering vormen van verplichtingen welke voortvloeien uit de bepalingen en doelstellingen van het Verdrag.
6. De door artikel 189 aan de Lid-Staten gelaten keuzevrijheid van vormen en middelen voor de uitvoering van richtlijnen doet niet af aan hun verplichting om de meest passende vormen en middelen te kiezen teneinde het nuttig effect der richtlijnen te verzekeren.

In de zaak 48-75,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Rechtbank van eerste aanleg te Luik, in het aldaar dienend strafgeding tegen

JEAN NOËL ROYER, wonende te Lisieux (Frankrijk),

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van een aantal bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, in het bijzonder de artikelen 48, 53, 56 en 62 EEG-Verdrag alsmede de richtlijnen van de Raad nr. 64/221 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, en nr. 68/360 van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, H. Kutscher, Kamerpresident, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

Ingevolge instructies van de procureur-generaal te Luik inzake de bestrijding van gewelddadige misdadigheid en het optreden tegen internationale misdadigers, werd Jean Noël Royer, handelaar van Franse nationaliteit en woonachtig te Lisieux (Frankrijk), op 18 januari 1972 „opgespoord" te Grâce-Hollogne, een voorstad van Luik, waar zijn echtgenote een café-dancing hield.

In de loop van het onderzoek bevond de Belgische gerechtelijke politie onder meer dat Royer sedert november 1971 te Grâce-Hollogne verbleef zonder zich in het bevolkingsregister te hebben laten inschrijven, en dat hij in Frankrijk was vervolgd wegens herhaalde diefstallen gewapenderhand in de jaren 1959-1966 en was veroordeeld tot twee jaar gevangenisstraf wegens koppelarij.

Op 24 januari 1972 heeft de Belgische gerechtelijke politie op instructie van het bestuur van de openbare veiligheid, af-

deling vreemdelingen, Royer schriftelijk gelast het land te verlaten op grond dat hij aldaar onwettig verblijf hield, met verbod in België terug te keren.

Als gevolg van dit bevel begaf Royer zich naar Aken, waar hij tot 10 februari 1972 bleef.

De Belgische gerechtelijke politie ontwaarde hem op 11 maart 1972 wederom te Grâce-Hollogne, waar de plaatselijke Rijkswachtbrigade hem op 27 april 1972 aanhield.

Wegens overtreding van het bevel om het land te verlaten en het verbod daarheen terug te keren, werd Royer gearresteerd, ter beschikking van het parket gesteld en op 28 april 1972 onder aanhoudingsbevel geplaatst.

Op 3 mei 1972 gelastte de raadkamer zijn invrijheidsstelling.

Na een vordering van de procureur-generaal tot handhaving van de voorlopige hechtenis, besloot de Kamer van inbeschuldigingstelling op 10 mei 1972 tot bevestiging van het bevel tot invrijheidsstelling.

Royer werd nog dezelfde dag in vrijheid gesteld, nadat hem echter voordien een ministerieel terugwijzingsbesluit, gedateerd op 5 mei 1972 en een bevel om het land te verlaten, was uitgereikt.

Het terugwijzingsbesluit was overeenkomstig artikel 3 van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie door de minister van Justitie genomen op grond „dat de aanwezigheid van Royer wegens zijn persoonlijk gedrag een gevaar wordt geacht voor de openbare orde ... dat hij zich niet aan de verblijfsvoorwaarden voor vreemdelingen heeft gehouden en geen vergunning heeft voor vestiging in het Koninkrijk."

Bij vonnis van 6 november 1972 werd Royer door de correctionele rechtbank van eerste aanleg te Luik wegens onwettig verblijf in België veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een maand en tot een boete van 3 000 Bfr.

In 1973 moest Royer andermaal voor de rechtbank van eerste aanleg te Luik verschijnen ter zake dat hij tussen 10 februari en 27 april 1972 België was binnengekomen en aldaar verblijf had gehouden zonder daartoe vergunning van de minister van Justitie te hebben bekomen overeenkomstig het Koninklijk Besluit van 21 december 1965 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België mogen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen.

Van oordeel dat de uitlegging van verschillende bepalingen van gemeenschapsrecht met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten in deze zaak aan de orde komt, heeft de 11e Kamer van de rechtbank van eerste aanleg te Luik (correctionele rechtbank) bij een omstandig gemotiveerd vonnis van 6 mei 1975 besloten overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag het geding te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

1. Is het nalaten van de nationale wettelijke controleformaliteiten voor de uitoefening van het aan het Verdrag ontleende recht op zichzelf, in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221, aan de hand waarvan de nationale wettelijke regelingen moeten worden uitgelegd, te beschouwen als een persoonlijk gedrag, waardoor de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid worden bedreigd?
   Levert een dergelijke nalatigheid op zichzelf — gelet op het aan het Verdrag te geven nuttig effect, het beginsel van bescherming van de grondrechten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht, en het begaan dezer nalatigheid in de uitoefening van een recht — een wettige grond op voor voorlopige vrijheidsbeneming?
   Is een op deze — als onwettig verblijf

gekwalificeerde — grond getroffen verwijderingsmaatregel een maatregel van algemene of van bijzondere preventie?

2. Zijn de aan artikel 48 en volgende van het Verdrag ontleende rechten rechtstreeks aan de persoon gebonden, zonder enig verband met de regeling en uitoefening van de nationale soevereiniteit van het land van herkomst of het land van ontvangst?
3. Zijn de in artikel 48 en volgende bedoelde beperkingen inherent aan de begripsinhoud van genoemde rechten, of zijn zij slechts uiterlijke en toevallige elementen die het bestaan en de uitoefening van een op zichzelf perfect recht in het geding kunnen brengen?
4. Artikel 4 van richtlijn nr. 360/68 bepaalt dat het recht van verblijf (in de zin van het Verdrag) door de Lid-Staten wordt toegekend aan de onderdaan en zijn familieleden, wanneer zij de bedoelde documenten kunnen overleggen.
   Voorts worden de Lid-Staten verplicht tot een zo sterk mogelijke vereenvoudiging van de formaliteiten en procedures ter verkrijging van de in artikel 8 bedoelde documenten, waarvan artikel 4, lid 2, zegt dat zij het recht van verblijf vaststellen.
   Dit zo zijnde,
   a) wil het woord „kunnen" zeggen „in staat zijn te bewijzen dat zij de bedoelde documenten kunnen overleggen"?
   b) bestaat het aan het Verdrag ontleende recht los van het document dat dit vaststelt?
   c) heeft de Staat van ontvangst dan niet de plicht om een onderdaan van een Lid-Staat die zich op zijn grondgebied bevindt, uit te nodigen en te helpen om dit document te krijgen, en kan hij deze persoon gaan vervolgen en uitwijzen zonder zelf deze prealabele verplichtingen in acht te hebben genomen, aangenomen dat op de eerste vraag wordt geantwoord dat de nalatigheid om de formaliteiten te vervullen op zichzelf niet is te beschouwen als een persoonlijk gedrag, waardoor de openbare orde of de openbare veiligheid wordt bedreigd, en dat veroordelingen of uitwijzingen uit het grondgebied uit dien hoofde slechts beantwoorden aan doeleinden van algemene preventie?
5. De nationale rechter moet deze rechten beschermen. Is in dit verband het besluit tot verwijdering en de weigering een verblijfs- of vestigingsvergunning af te geven, eerst onherroepelijk en uitvoerbaar na uitputting van de beroepsmogelijkheden voor de nationale rechter, of moet, op straffe dat aan de artikelen 48 en volgende het nuttig effect wordt ontnomen, aan de administratieve maatregelen bij voorraad uitvoering worden gegeven?
6. Aangenomen dat de wetgeving van een Lid-Staat op een of ander punt van het Verdrag, ten aanzien van de daarbij geschapen rechten, voorligt op de etappes van de geleidelijke verwezenlijking van de grondbeginselen der Gemeenschap, vormt dan het terugvallen op minder vergaande — doch aan een richtlijn aangepaste — handelwijzen en bepalingen een nieuwe beperking
   a) in de zin van de artikelen 53 en 62 van het Verdrag;
   b) in de zin van artikel 4, lid 3, van richtlijn nr. 64/221?
7. Artikel 53 verbiedt nieuwe beperkingen in te voeren.
   Artikel 56 laat de toepassing van nationale regelingen inzake de vreemdelingenpolitie onverlet; dienen deze bepalingen niet te worden geharmoniseerd door de verklaring dat elke vooruitgang als gevolg van verdergaande oplossingen waardoor met de verwezenlijking van de fundamentele verdragsbeginselen sneller voortgang wordt gemaakt dan in de richtlijnen is voorgeschreven, onherroepelijk tot stand is gebracht en dat derhalve alle waarborgen die bij een nationale wet kunnen zijn verleend in verband met maatregelen voor de toepassing van de

beperkingen van artikel 48, als definitief verkregen moeten worden beschouwd?

8. Artikel 53 van het Verdrag verbiedt nieuwe beperkingen in te voeren.
   Artikel 189 laat de Lid-Staten vrij in de keuze van de vorm en de middelen.
   Dienen deze twee bepalingen niet te worden geharmoniseerd door de verklaring dat, wanneer in een Lid-Staat een vooruitgang tot stand is gebracht, die als gevolg van de vorm of de middelen — met name door de keus van de besluitnemende instantie en een verplichte voorafgaande raadpleging — meer waarborgen biedt dan de richtlijnen verlangen, die vooruitgang als onherroepelijk moet worden beschouwd?

Het verwijzingsvonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Luik is op 29 mei 1975 ingeschreven ter griffie van het Hof. Na beroep van de procureur des Konings is het vonnis bevestigd bij arrest van het Hof van Beroep te Luik van 22 december 1975.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut zijn door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 29 juli 1975 schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De Commissie acht het ter belichting van de in het hoofdgeding gerezen punten van gemeenschapsrecht dienstig de gestelde vragen als volgt te herschikken en opnieuw te formuleren:

1. Wordt het recht van verblijf op het grondgebied van een Lid-Staat, hetwelk aan de onderdanen van de andere Lid-Staten toekomt in het kader van het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging, rechtstreeks verleend door het Verdrag en eventueel door de hierop steunende uitvoeringsbepalingen of eerst door de afgifte van een door de autoriteiten van die Staat opgesteld document?
2. Betreft het hier een subjectief, aan de persoon gebonden recht in die zin dat het in zijn bestaan en uitoefening niet afhangt van de regeling der overheidsbevoegdheden in de Lid-Staat van verblijf, met name wat betreft de bewaking van het grondgebied en de vreemdelingenpolitie?
3. Hebben de in artikel 48, lid 3, en artikel 56 EEG-Verdrag toegelaten beperkingen van het recht van verblijf tot gevolg dat de inhoud van het recht zelf wordt beperkt des dat de nationale overheid de uitoefening van dit recht mag onderwerpen aan een preventieve controle op de afwezigheid van de in die bepalingen genoemde gronden, of vormen die beperkingen slechts uitzonderingen op een reeds bestaand vol recht en moet het beroep daarop van geval tot geval worden gerechtvaardigd?
4. a) Is het nalaten van de administratieve formaliteiten voor de verkrijging van de bewijzen of documenten waarbij het recht van verblijf wordt vastgesteld, op zichzelf te beschouwen als een persoonlijk gedrag in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221, waardoor de openbare orde of de openbare veiligheid wordt aangetast of bedreigd en derhalve een uitwijzingsmaatregel wordt gerechtvaardigd?
   b) Valt een op deze grond genomen uitwijzingsmaatregel onder de door het gemeenschapsrecht verboden algemene preventie of onder de bijzondere preventie van het persoonlijk gedrag van de betrokkene?
   c) Indien het nalaten van genoemde administratieve formaliteiten niet is te beschouwen als een aantasting of bedreiging van de openbare orde of veiligheid, kan dit dan een

wettige grond vormen voor het benemen van de individuele vrijheid welke een tot de beginselen van het gemeenschapsrecht behorend fundamenteel recht van de mens is?

5. Wordt de werking van een besluit tot weigering van de afgifte van een verblijfsvergunning of tot uitwijzing vóór afgifte dier vergunning al dan niet opgeschort ingeval van beroep bij de nationale rechter en tot de uitputting van zodanige beroepsmogelijkheden, gelet op het bepaalde in de artikelen 7, 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221?
6. De vragen sub 6, 7 en 8 van de verwijzende rechter.

a) Omtrent de bron en de aard van het verblijfsrecht zij opgemerkt dat de vrije toegang tot het grondgebied van elke Lid-Staat en het recht om daar verblijf te houden, onverbrekelijk zijn verbonden aan de toegang, in elke Lid-Staat, tot al dan niet in loondienst verrichte werkzaamheden onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen van die Staat. Dit recht van binnenkomst en verblijf, dat voor werknemers in loondienst uitdrukkelijk staat vermeld in artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag, ligt stilzwijgend doch even onweerspreekbaar besloten in artikel 52 ten aanzien van de vestiging. Het is trouwens ook neergelegd in alle op de artikelen 49, 54 en 63 gegronde richtlijnen voor de opheffing van de beperkingen op binnenkomst en verblijf. Het recht van verblijf is dan ook een subjectief recht dat de betrokkene rechtstreeks ontleent aan het gemeenschapsrecht.

Het bestaat duidelijk vóór en los van enige administratieve formaliteit, zoals de afgifte van een document dat alleen is bestemd om het recht te doen vaststellen.

Een administratief toezicht van de Lid-Staten op vreemdelingen binnen hun grondgebied is stellig gewettigd en zelfs noodzakelijk om de uitoefening van het verblijfsrecht te vergemakkelijken; de gemeenschapsrichtlijnen hebben ten doel de wijze van tenuitvoerlegging van dit toezicht te bepalen en de formaliteiten ervan te vereenvoudigen.

De bestaande regeling voor het recht van vestiging is als volgt samen te vatten:
- men heeft van rechtswege toegang tot het grondgebied op enkel vertoon van een identiteitsbewijs of paspoort; elke visumformaliteit is verboden;
- het recht van verblijf brengt mee de afgifte van een individueel bewijs waarmee de betrokkene gemakkelijk zijn hoedanigheid van bevoorrecht vreemdeling als onderdaan van een Lid-Staat kan aantonen;
- dit bewijs moet een geldigheidsduur hebben van ten minste vijf jaar met automatische verlenging; het moet binnen zes maanden worden afgegeven (behoudens weigering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid).

De aldus afgegeven documenten hebben niets constitutiefs: het recht van vestiging geldt voor de begunstigden onmiddellijk, zonder enige voorafgaande formaliteit of procedure die niet eveneens voor eigen onderdanen is voorgeschreven.

Aldus kan de aanwezigheid, op het grondgebied van een Lid-Staat, van een onderdaan van een andere Lid-Staat die zich daar vestigt om er al dan niet in loondienst werkzaam te zijn, niet als onwettig verblijf worden aangemerkt alleen omdat de betrokkene niet in het bezit is van een document, verklaring of bewijs van de administratieve overheid in het land van vestiging. Zijn verblijf is alleszins wettig uit hoofde van de communautaire rechtsorde welke door andersluidende nationale rechtsbepalingen niet opzij kan worden gezet.

b) Wat betreft de uitwerking van de in de artikelen 48, lid 3, en 56 EEG-Verdrag toegelaten beperkingen op de aard van het verblijfsrecht, bedenke men dat deze beperkingen een uitzondering vormen op het grondbeginsel van het vrije verkeer en dat de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" als grond voor een

dergelijke uitzondering in enge zin moeten worden opgevat. Twouwens, ingevolge 's Raads richtlijn nr. 64/221 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, blz. 850), kan dit voorbehoud slechts worden ingeroepen als het persoonlijk gedrag van de betrokkene daartoe aanleiding geeft.

Het verblijfsrecht kan in zijn aard dus niet door dit voorbehoud worden aangetast. Het is een vol recht; de uitoefening ervan kan niet afhangen van de opschortende voorwaarde dat de autoriteiten van de Lid-Staat van ontvangst tevoren overtuigd zijn van de afwezigheid van enige uitzonderingsgrond, maar kan alleen worden verhinderd of onderbroken wanneer de aanwezigheid van zodanige grond terecht en in concreto wordt ingeroepen.

c) Wanneer men nu het nalaten van administratieve formaliteiten stelt tegenover de eis van persoonlijk gedrag als grond voor een maatregel van openbare orde, met name de maatregel van uitwijzing en vrijheidsberoving, dan valt niet te betwisten dat eerstens het voorbehoud van de openbare orde, als beperkte en strikt te interpreteren uitzondering, slechts kan worden ingeroepen als het gewraakte gedrag van bijzonder ernstige aard is, en voorts dat het Hof van Justitie bevoegd is zich erover uit te spreken of feiten als aan Royer ten laste gelegd, door een Lid-Staat terecht onder dit voorbehoud kunnen worden gebracht.

De enkele overtreding, dat men zich niet bij de gemeente van verblijf heeft gemeld om zich te laten inschrijven en een verblijfsvergunning te doen uitreiken, vermag een uitwijzingsmaatregel niet te rechtvaardigen zonder dat aan het voorbehoud van de openbare orde een betekenis wordt gegeven die verre over het doel dier uitzonderingsbepaling heenschiet. De openbare orde wordt door een dergelijk gedrag niet dusdanig verstoord of bedreigd dat het betrokken individu niet meer op het grondgebied van het land van ontvangst kan worden geduld.

De in het recht op de vreemdelingenpolitie klassieke opvatting dat het verblijfsrecht uitsluitend afhangt van een besluit van de bevoegde nationale autoriteit, is achterhaald door het gemeenschapsrecht waarin de onderdanen der Lid-Staten het verblijfsrecht hebben uit kracht van het Verdrag zelf dat voorgaat boven eventueel andersluidend nationaal recht.

Het enkel nalaten van administratieve formaliteiten kan dan ook niet met vrucht worden aangevoerd als grond van openbare orde ter beperking van het recht van een onderdaan van een Lid-Staat om op het grondgebied van een andere Lid-Staat te verblijven ten einde daar een economische activiteit uit te oefenen.

Overigens gaat het bij een uitwijzingsmaatregel wegens het nalaten van bepaalde administratieve formaliteiten om een sanctie op de naleving van een algemeen geldende bestuursregeling; men zou hierin dus een motief van algemene preventie of, beter gezegd, van behoorlijk bestuur kunnen zien.

Ten deze zij echter opgemerkt dat inbreuken op bepalingen inzake het toezicht op vreemdelingen binnen het grondgebied eenvoudige overtredingen zijn, waarbij de sancties en dwangmiddelen veel lichter zijn dan bij een verblijfsverbod.

De nationale autoriteiten zijn ter zake van binnenkomst, verblijf en uitwijzing van gemeenschapsonderdanen gebonden aan de communautaire rechtsregels die hun discretionaire bevoegdheid beperken. Deze regels omvatten de fundamentele rechten van de mens, waaronder de individuele vrijheid. Een onderdaan van een Lid-Staat mag zich zijn vrijheid in een andere Lid-Staat dan ook niet —

zelfs tijdelijk — wettig ontnomen zien alleen op grond dat hij gebruik maakt van zijn recht uit het Verdrag om aldaar te verblijven, zonder dat er enige reden van openbare orde of veiligheid is om hem dit recht te benemen of te beperken.

d) De vraag of het beroep tegen een uitwijzingsmaatregel schorsende werking heeft, vindt haar antwoord in de artikelen 7, 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221. Artikel 7 verplicht de bevoegde autoriteit een termijn te gunnen voor het verlaten van het grondgebied, behoudens dringende gevallen. Blijkens de artikelen 8 en 9 is in de huidige stand niet het gemeenschapsrecht maar het nationale recht bepalend voor de aard en gevolgen van beroepen tegen administratieve beslissingen en met name de schorsende werking daarvan.

Richtlijn nr. 64/221 kan de rechten die de betrokkenen rechtstreeks aan de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag ontlenen, zeker niet hebben verkort. Deze artikelen houden echter niet in dat, wanneer de exceptie van de openbare orde en de openbare veiligheid wordt ingeroepen, de uitoefening van het verblijfsrecht volstrekte voorrang behoudt boven de administratieve toepassing der exceptie, zolang ingeval van betwisting alle beroepsmogelijkheden niet zijn uitgeput. De relatie tussen toepassing van maatregelen uit hoofde van openbare orde en openbare veiligheid enerzijds en het fundamenteel beginsel van vrij verkeer van personen anderzijds wil nog niet zeggen dat tijdens de hele duur van een beroepsprocedure de aanwezigheid op het grondgebied van de Staat van verblijf moet worden gedoogd van een onderdaan van een Lid-Staat, tegen wie op grond van ernstige feiten terecht de exceptie van de openbare orde of openbare veiligheid is ingeroepen.

De communautaire rechtsbepalingen hebben uiteraard slechts een karakter van minimum waarborgen; nationale wetgevingen kunnen daarbovenuit gaan. Of dit in het Belgische recht zo is, kan alleen naar nationaal recht worden uitgemaakt, daar de door het Verdrag verleende subjectieve rechten burgerlijke rechten zijn.

e) Met de drie laatste vragen wil de verwijzende rechter weten of een Lid-Staat waarvan de wetgeving, los van de voorschriften van de communautaire richtlijnen, de rechten van onderdanen van andere Lid-Staten ruimer beschermt dan in die voorschriften wordt verlangd, zijn wetgeving kan terugschakelen op het in het gemeenschapsrecht vereiste minimum.

In abstracto is het antwoord eenvoudig: indien de gunstiger situatie bestond bij de inwerkingtreding van het Verdrag, is elke teruggang een nieuwe beperking in de zin van artikel 53 EEG-Verdrag. Indien de extra faciliteiten of waarborgen na die datum zijn verleend, heeft artikel 53 geen effect, behoudens echter de standstill-bepalingen in het secundaire gemeenschapsrecht, zoals artikel 4, lid 3, van richtlijn nr. 64/221.

Wat nu het in het hoofdgeding toepasselijke Belgische recht betreft, kan worden opgemerkt dat, waar het secundaire gemeenschapsrecht op dit punt zwijgt, de Lid-Staten zelf de autoriteit kunnen aanwijzen die over de uitzetting beslist, en dat ingevolge uitdrukkelijke machtiging in richtlijn nr. 64/221 een verschillende besluitsprocedure kan worden gevolgd naar gelang de verblijfsvergunning al dan niet is verstrekt.

De bevoegdheden welke richtlijn nr. 64/221 aan de Lid-Staten laat, mogen uiteraard niet de pas afsnijden aan artikel 53 van het Verdrag. Het is echter niet zo dat het Verdrag de „vestigingsvergunning" naar nationaal recht automatisch heeft vervangen door een „ipso iure" uit het Verdrag voortvloeiende „vestigingsvergunning" en dat dus alleen de gunstiger bepalingen welke de Belgische wetgeving toekent aan de houder van een verblijfsvergunning, van toepassing zijn. Artikel 53 verwijst immers naar de toestand per 1 januari 1958; het betreft het recht van binnenkomst en verblijf, niet als een autonoom recht maar slechts als

een onderdeel van het vestigingsrecht. Dit vestigingsrecht is bij de inwerkingtreding van het Verdrag echter niet automatisch ontstaan doch moest tijdens de overgangsperiode vorm krijgen door richtlijnen van de Raad. Het verblijfsrecht werd dus ook pas met de geleidelijke verwezenlijking van het vestigingsrecht geconcretiseerd. Een na 1 januari 1958 ingevoerde wetgeving die voor de onderdanen van de andere Lid-Staten onderscheid blijft maken in de beschermingsgaranties die op 1 januari 1958 bestonden, is niet van rechtswege in strijd met artikel 53. De toestand is niet anders met betrekking tot de standstillbepaling in artikel 4, lid 3, van richtlijn nr. 64/221.

Hoe ook, artikel 53 was slechts van belang voor de duur van de overgangsperiode. Daar de feiten in het hoofdgeding zich nadien hebben voorgedaan, zijn in ieder geval het recht van vestiging en het onverbrekelijk hiermee verbonden recht van verblijf inderdaad rechten die de betrokkenen rechtstreeks aan het Verdrag ontlenen. Bijgevolg is een bevel om het land te verlaten vóór afgifte van de verblijfskaart naar gemeenschapsrecht slechts geldig, indien het deugdelijk is omkleed met redenen van openbare orde of openbare veiligheid, die hun grond vinden in het persoonlijk gedrag van de betrokkene. De nationale rechter is niet gehouden enig effect toe te kennen aan een eerste bevel jegens een verblijfsgerechtigde om het land te verlaten, indien dit bevel alleen is gegrond op het feit dat hij zich in de gemeente van verblijf niet heeft laten inschrijven.

f) Samenvattend zou de Commissie de vragen als volgt willen beantwoorden:

1. Het recht van onderdanen van een Lid-Staat om in een andere Lid-Staat verblijf te houden tenende aldaar een economische activiteit uit te oefenen, vindt zijn bron rechtstreeks in de artikelen 48 en 52, althans sedert het einde van de overgangsperiode.
2. Het is een subjectief recht waarvan de uitoefening niet kan zijn gebonden aan de afgifte van een verblijfsvergunning door de nationale autoriteiten en dat niet is onderworpen aan enig ander voorbehoud dan de uitzonderingen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.
3. Van geval tot geval dient de toepasselijkheid dezer excepties door de bevoegde autoriteit met redenen omkleed te worden vastgesteld.
4. Een uitzettingsmaatregel is slechts gerechtvaardigd, indien het persoonlijk gedrag in de zin van artikel 3 van richtlijn nr. 64/221 een verstoring of ernstige bedreiging van de openbare orde of veiligheid vormt: eenvoudige overtredingen, zoals het niet-vervullen van administratieve formaliteiten voor inschrijving in het bevolkingsregister, voldoen niet aan deze voorwaarde. Bij afwezigheid van redenen, gerechtvaardigd door de exceptie van de openbare orde of veiligheid, vormt een maatregel van vrijheidsbeneming wegens „onwettig verblijf" een aantasting van het in het Verdrag gewaarborgde recht van verblijf.
5. Ingevolge het gemeenschapsrecht heeft een beroep tegen een uitzettingsmaatregel slechts opschortende werking, indien dit eveneens het geval is met de beroepen van eigen onderdanen tegen administratieve beslissingen.
6. Artikel 53 heeft betrekking op de toestand per 1 januari 1958 (resp. 1 januari 1973 voor de nieuwe Lid-Staten). Een Lid-Staat, die toentertijd een onderscheid in vorm en waarborgen bij uitzetting maakte naar gelang al dan niet een verblijfsvergunning was verstrekt, kan bij een speciale regeling dit onderscheid handhaven zonder in strijd te komen met artikel 53, althans ten aanzien van personen die vóór de vaststelling dier regeling nog niet rechtstreeks uit het Verdrag in het genot waren van het recht van vestiging en van verblijf.
   In ieder geval is artikel 53 in de praktijk niet meer van invloed op feiten die zich na de overgangsperiode hebben voorgedaan.

Artikel 4, lid 3, van richtlijn nr. 64/221 heeft alleen betrekking op beperkingen uit hoofde van de volksgezondheid.

III — Mondelinge behandeling

De *Commissie der Europese Gemeenschappen,* ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Leleux, heeft tijdens de terechtzitting van 23 oktober 1975 mondelinge opmerkingen gemaakt en geantwoord op door het Hof gestelde vragen. Ten aanzien van de vrijheidsbeneming heeft de Commissie erop gewezen dat deze niet alleen valt onder het door het Verdrag gewaarborgde verblijfsrecht, maar ook onder de bescherming van de fundamentele rechten des persoons. Volgens de jurisprudentie van het Hof moeten de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde worden gewaarborgd; deze rechten moeten worden beschermd niet alleen tegen een aantasting van de kant van de gemeenschapsinstellingen, maar ook tegen handelingen van de Lid-Staten en hun autoriteiten. In het hoofdgeding gaat het nu om een beroep van een Lid-Staat op een bepaling van gemeenschapsrecht volgens welke het mogelijk is tegen het beginsel van het vrije verkeer de exceptie van openbare orde op te werpen. Het inroepen van deze exceptie is onderworpen aan 's Hofs toetsing. Bij het bepalen van de grenzen welke de Lid-Staten in acht hebben te nemen bij de inperking van het fundamentele recht van het vrije verkeer, moet het Hof ook rekening houden met het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, welk Verdrag door alle Lid-Staten van de EEG is bekrachtigd en dat deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht. Volgens met name artikel 5, lid 1, sub f), van dit Verdrag mag een persoon die rechtmatig het grondgebied van de betrokken Staat is binnengekomen, niet van zijn vrijheid worden beroofd.

IV — Verder procesverloop

Op beroep van het Openbaar Ministerie tegen het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg (correctionele rechtbank) te Luik van 6 mei 1975, heeft de vierde kamer van het Hof van beroep te Luik op 22 december 1975 een arrest gewezen, houdende bevestiging, „in het belang van een goede rechtspraak", van het bestreden vonnis „waarbij een prejudicieel beroep wordt gedaan op het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen".

De *Advocaat-Generaal* heeft ter terechtzitting van 10 maart 1976 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Rechtbank van eerste aanleg te Luik bij vonnis van 6 mei 1975, bevestigd door het Hof van Beroep op 30 december 1975 en ingekomen ter griffie van het Hof op 29 mei 1975, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag een aantal vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van de artikelen 48, 53, 56, 62 en 189 van het EEG-Verdrag, alsmede van de richtlijnen nr. 64/221 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) en nr. 68/360, van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, van 1968, blz. 13);

2 dat deze vragen zijn gerezen in het kader van een strafvervolging jegens een Frans onderdaan ter zake van het onwettig binnenkomen en verblijf houden op Belgisch grondgebied;

3 dat blijkens het dossier verdachte in zijn land van herkomst is veroordeeld wegens koppelarij en is vervolgd wegens verschillende diefstallen gewapenderhand, zonder echter, volgens de ter beschikking staande inlichtingen, te dier zake te zijn veroordeeld;

4 dat verdachte, zonder de administratieve formaliteiten voor inschrijving in het bevolkingsregister te hebben vervuld, zich bij zijn echtgenote heeft gevoegd, die, eveneens van Franse nationaliteit, in de buurt van Luik een café-dancing houdt als werkneemster van de firma welke eigenaresse is van de zaak;

5 dat de bevoegde autoriteiten, na van zijn verblijf kennis te hebben gekregen, tegen hem een maatregel tot verwijdering van het grondgebied hebben genomen en een vervolging wegens onwettig verblijf hebben ingesteld, welke tot een eerste gerechtelijke veroordeling heeft geleid;

6 dat verdachte na een kort verblijf in Duitsland, op Belgisch grondgebied is teruggekeerd om zich bij zijn echtgenote te voegen, wederom zonder te voldoen aan de wettelijke formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen;

7 dat hij, na opnieuw door de politie te zijn aangehouden, onder aanhoudingsbevel is geplaatst, hetwelk echter niet is bevestigd door de gerechtelijke autoriteit;

8 dat aan verdachte, vóór zijn invrijheidsstelling, een ministerieel terugwijzingsbesluit werd uitgereikt op grond „dat de aanwezigheid van Royer wegens zijn persoonlijk gedrag een gevaar wordt geacht voor de openbare orde" en dat de betrokkene „zich niet aan de verblijfsvoorwaarden voor vreemdelingen heeft gehouden en geen vergunning heeft voor vestiging in het Koninkrijk";

9 dat verdachte tengevolge van dit terugwijzingsbesluit inderdaad het Belgisch grondgebied schijnt te hebben verlaten, terwijl de vervolging wegens onwettig binnenkomen en onwettig verblijf werd voortgezet voor de Rechtbank van eerste aanleg;

De toepasselijke gemeenschapsbepalingen

10 Overwegende dat de nationale rechter in de huidige stand van het geding verdachtes positie ten opzichte van de op hem toepasselijke voorschriften van gemeenschapsrecht nog niet definitief heeft bepaald;

11 dat op grond van de door de nationale rechter in aanmerking genomen feiten en de keuze van de teksten van gemeenschapsrecht waarvan hij uitleg heeft gevraagd, ten deze verschillende mogelijkheden denkbaar zijn, waarbij verdachte onder de bepalingen van het gemeenschapsrecht valt vanwege een door hemzelf uitgeoefende beroepsactiviteit of gezochte tewerkstelling, ofwel als echtgenoot van een persoon die harerzijds beroepshalve de bepalingen van het gemeenschapsrecht kan inroepen, zodat zijn situatie al naar gelang is te brengen

a) onder het hoofdstuk van het Verdrag betreffende de werknemers, in het bijzonder artikel 48 waarvan de tenuitvoerlegging is geregeld bij verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) en bij richtlijn nr. 68/360 van de Raad, of

b) onder de hoofdstukken betreffende het recht van vestiging en de diensten, met name de artikelen 52, 53, 56, 62 en 66, welke uitvoering hebben gevonden bij richtlijn nr. 73/148 van de Raad van 21 mei 1973, inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB nr. L 172 van 1973, blz. 14);

12 dat bij vergelijking van deze verschillende bepalingen echter blijkt dat hieraan dezelfde beginselen ten grondslag liggen zowel met betrekking tot het binnenkomen en verblijven op het grondgebied der Lid-Staten van onder het gemeenschapsrecht vallende personen, als met betrekking tot het verbod van elke discriminatie te hunnen aanzien op grond van de nationaliteit;

13 dat met name in artikel 10 van verordening nr. 1612/68, artikel 1 van richtlijn nr. 68/360 en artikel 1 van richtlijn nr. 73/148 in gelijke bewoordingen de

toepassing van het gemeenschapsrecht ten aanzien van de binnenkomst en het verblijf op het grondgebied der Lid-Staten wordt uitgebreid tot de echtgenoot van eenieder die onder deze bepalingen valt;

14 dat voorts richtlijn nr. 64/221 luidens artikel 1 doelt op de onderdanen van een Lid-Staat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere Lid-Staat van de Gemeenschap om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten of in de hoedanigheid van personen te wier behoeve diensten worden verricht, welke bepaling ook van toepassing is op de echtgenoot en de familieleden;

15 dat uit het voorgaande volgt dat materieel gelijke bepalingen van gemeenschapsrecht in een geval als het onderhavige van toepassing zijn, aangezien krachtens elk van genoemde bepalingen hetzij rechtstreeks via de betrokkene hetzij rechtstreeks hetzij via zijn echtgenote onder de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt;

16 dat in het kader van de voorgaande opmerkingen en onverminderd het recht van de nationale rechter om de aan zijn oordeel onderworpen situatie te kwalificeren naar de bepalingen van het gemeenschapsrecht op de vragen van de verwijzende rechtbank zal worden geantwoord;

De 1e, 2e, 3e en 4e vraag (bron van de door het Verdrag toegekende rechten ten aanzien van binnenkomst en verblijf op het grondgebied van de Lid-Staten)

17 Overwegende dat en de 1e, 2e, 3e en 4e vraag in wezen wordt verzocht om, in het bijzonder met het oog op artikel 48 van het Verdrag en de richtlijnen nr. 64/221 en 68/360, de bron vast te stellen van het recht van de onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van een andere Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven, evenals de invloed van de door de Lid-Staten op het gebied van de vreemdelingenpolitie gehanteerde bevoegdheden op de uitoefening van dit recht;

18 dat meer in het bijzonder wordt gevraagd ten deze te preciseren,

a) of dit recht rechtstreeks door het Verdrag of door andere bepalingen van gemeenschapsrecht wordt verleend dan wel eerst ontstaat met de afgifte

van een verblijfsvergunning door de bevoegde autoriteit van een Lid-Staat, waarbij de individuele positie van een onderdaan van een andere Lid-Staat ten opzichte van de bepalingen van het gemeenschapsrecht wordt erkend;

b) of uit de woorden van artikel 4, lid 1 en 2, van richtlijn nr. 68/360 moet worden afgeleid dat de Lid-Staten verplicht zijn een verblijfsvergunning af te geven, zodra de betrokkene het bewijs kan overleggen dat hij onder de bepalingen van het gemeenschapsrecht valt;

c) of het niet-vervullen door de onderdaan van een Lid-Staat van de wettelijke formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen op zich een gedraging vormt waardoor de openbare orde en veiligheid in gevaar worden gebracht, en of een dergelijke gedraging derhalve een uitwijzingsbesluit of een besluit tot voorlopige vrijheidsberoving kan rechtvaardigen;

d) of een op deze grond genomen uitwijzingsmaatregel is te brengen onder de „algemene preventie" of onder overwegingen van „bijzondere preventie" in verband met het persoonlijk gedrag van de betrokkene;

19 Overwegende dat luidens artikel 48 het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap wordt verzekerd;

20 dat dit volgens lid 3 van artikel 48 het recht meebrengt om het grondgebied van de Lid-Staten binnen te gaan, er zich vrij te verplaatsen, er te verblijven teneinde er een beroep uit te oefenen en er verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld;

21 dat luidens artikel 52 de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat geleidelijk worden opgeheven en dat deze opheffing dient te zijn voltooid aan het einde van de overgangsperiode;

22 dat volgens artikel 59, onder dezelfde voorwaarden de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap worden opgeheven;

23 dat krachtens deze bepalingen, welke neerkomen op een verbod voor de Lid-Staten om het binnenkomen en het verblijf van onderdanen van de andere Lid-Staten op hun grondgebied te beperken of te belemmeren, rechtstreeks

rechten worden toegekend aan eenieder die valt onder de personele werkingssfeer van genoemde artikelen, zoals die later zijn uitgewerkt in de bepalingen welke bij wege van verordening of richtlijn zijn vastgesteld ter toepassing van het Verdrag;

24 dat deze interpretatie is erkend in alle besluiten van afgeleid recht welke zijn vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van genoemde verdragsbepalingen;

25 dat aldus in artikel 1 van verordening nr. 1612/68 wordt bepaald dat iedere onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn woonplaats, het „recht heeft op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten", terwijl in artikel 10 dier verordening „het recht van vestiging" wordt uitgebreid tot de familieleden van de begunstigde;

26 dat in artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 wordt bepaald dat de Lid-Staten „het recht van verblijf op hun grondgebied" toekennen aan de bedoelde personen, en dat dit recht wordt „vastgesteld" door de afgifte van een bijzondere verblijfskaart;

27 dat vervolgens in de considerans van richtlijn nr. 73/148 wordt overwogen dat de vrijheid van vestiging slechts volledig kan worden verwezenlijkt „indien aan de begunstigde een permanent verblijfsrecht wordt toegekend" en dat het vrij verrichten van diensten met zich meebrengt dat de persoon die de dienst verricht en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, verzekerd zijn „van een verblijfsrecht voor de duur van de dienstverrichting";

28 dat deze bepalingen aantonen dat de wetgevende autoriteiten van de Gemeenschap zich ervan bewust waren dat zij bij de betrokken verordening en richtlijnen geen nieuwe rechten ten gunste van de door het gemeenschapsrecht beschermde personen konden scheppen, doch de werkingssfeer en de wijze van uitoefening van de rechtstreeks door het Verdrag toegekende rechten slechts hadden te preciseren;

29 dat aldus blijkt dat het in de artikelen 48, lid 3, en 56, lid 1, van het Verdrag gemaakte voorbehoud nopens de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, niet moet worden gezien als een voorafgaande voorwaarde voor de verkrijging van het recht van binnenkomst

en verblijf, maar als een mogelijkheid om in individuele gevallen op deugdelijk gemotiveerde gronden beperkingen aan te brengen op de uitoefening van een rechtstreeks aan het Verdrag ontleend recht;

30 dat na deze overwegingen de door de nationale rechter dienaangaand gestelde vragen als volgt kunnen worden beantwoord;

31 a) Overwegende dat uit het voorgaande volgt dat het recht van de onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van een andere Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven met de in het Verdrag genoemde oogmerken — met name om er al dan niet in loondienst een beroepsactiviteit te zoeken of uit te oefenen, of om zich bij hun echtgenote of hun gezin te voegen — rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen;

32 dat hieruit moet worden afgeleid dat dit recht bestaat onafhankelijk van de afgifte van een verblijfsvergunning door de bevoegde autoriteit van een Lid-Staat;

33 dat de afgifte van deze vergunning derhalve niet is te beschouwen als een rechtscheppende handeling, maar als een handeling waarbij een Lid-Staat de individuele positie van een onderdaan van een andere Lid-Staat ten opzichte van de bepalingen van het gemeenschapsrecht vaststelt;

34 b) Overwegende dat volgens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 68/360, onverminderd het aldaar in artikel 10 bepaalde, de Lid-Staten het recht van verblijf op hun grondgebied „toekennen" aan personen die de in deze richtlijn genoemde documenten kunnen overleggen, waarbij het verblijfsrecht wordt „vastgesteld" door de afgifte van een speciale verblijfskaart;

35 dat genoemde bepalingen van de richtlijn ten doel hebben de praktische toepassingsregels voor de uitoefening van de rechtstreeks door het Verdrag toegekende rechten te geven;

36 dat hieruit volgt dat het verblijfsrecht door de autoriteiten van de Lid-Staten derhalve moet worden toegekend aan eenieder die onder een der in artikel 1

der richtlijn genoemde categorieën valt en zulks door overlegging van de in artikel 4, lid 3, gespecifieerde documenten ook kan bewijzen;

37 dat derhalve op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 voor de Lid-Staten de verplichting inhoudt de verblijfsvergunning af te geven aan eenieder die door passende documenten bewijst dat hij tot een der in artikel 1 dier richtlijn genoemde categorieën behoort;

38 c) Overwegende dat uit het voorgaande mede valt af te leiden dat het enkele nalaten, door de onderdaan van een Lid-Staat, van de wettelijke formaliteiten voor de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, een uitwijzingsbesluit niet vermag te rechtvaardigen;

39 dat, waar het hier gaat om de uitoefening van een krachtens het Verdrag zelf verkregen recht, een dergelijke gedraging niet op zich kan worden beschouwd als een aantasting van de openbare orde en veiligheid;

40 dat derhalve enig besluit van de autoriteiten van een Lid-Staat tot uitwijzing van de onder het Verdrag vallende onderdaan van een andere Lid-Staat in strijd zou zijn met de bepalingen van het Verdrag, indien het uitsluitend zou zijn genomen op grond dat de betrokkene de wettelijke formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen niet had vervuld of niet over een verblijfsvergunning beschikte;

41 dat hierbij echter enerzijds zij aangetekend dat de Lid-Staten vrij blijven een onderdaan van een andere Lid-Staat van hun grondgebied te verwijderen, wanneer de openbare orde en veiligheid worden aangetast anders dan door een verzuim van de formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen, onverminderd de door het gemeenschapsrecht aan hun beoordelingsbevoegdheid gestelde grenzen, zoals aangegeven ins 's Hofs arrest van 28 oktober 1975 (zaak 36-75, Rutili);

42 dat anderzijds het gemeenschapsrecht de Lid-Staten niet belet aan de veronachtzaming van de nationale voorschriften inzake het toezicht op vreemdelingen alle passende sancties — buiten de maatregel tot verwijdering van het grondgebied — te verbinden teneinde de doeltreffendheid dier bepalingen te verzekeren;

43 dat voor de vraag of een Lid-Staat een vreemdeling die onder het Verdrag valt voorlopig zijn vrijheid mag ontnemen teneinde hem van het grondgebied te verwijderen, allereerst moet worden vastgesteld dat een zodanige maatregel niet in aanmerking kan komen ingeval een besluit tot verwijdering van het grondgebied in strijd zou zijn met het Verdrag;

44 dat van de andere kant de wettigheid van een maatregel tot voorlopige vrijheidsbeneming van een vreemdeling die niet heeft bewezen dat hij onder het Verdrag valt of die van het grondgebied kan worden verwijderd om andere redenen dan het verzuim van formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen, afhangt van de bepalingen van nationaal recht en van de internationale verbintennissen van de betrokken Lid-Staat, aangezien het gemeenschapsrecht als zodanig in dit stadium niet voorziet in specifieke verplichtingen dienaangaande voor de Lid-Staten;

45 d) Overwegende dat luidens artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 „de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene";

46 dat deze bepaling de Lid-Staten verplicht om bij hun beoordeling met betrekking tot de eisen van de openbare orde en veiligheid, af te gaan op de individuele situatie van iedere door het gemeenschapsrecht beschermde persoon en niet op globale overwegingen;

47 dat uit het voorgaande echter blijkt dat het niet vervullen van de wettelijke formaliteiten betreffende de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, op zichzelf geen aantasting van de openbare orde en veiligheid in de zin van het Verdrag kan vormen;

48 dat een dergelijk gedrag op zich derhalve geen aanleiding kan geven tot toepassing van de maatregelen, bedoeld in artikel 3 van genoemde richtlijn;

49 dat derhalve blijkt dat dit gedeelte van de gestelde vragen als gevolg van het voorgaande zonder voorwerp is geraakt;

50 Overwegende dat mitsdien op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat het recht voor de onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van

een andere Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven, aan eenieder die onder het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht valt, rechtstreeks toekomt uit het Verdrag — met name de artikelen 48, 52 en 59 — of, al naar het geval, uit de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen, onafhankelijk van enige door de Staat van ontvangst afgegeven verblijfsvergunning;

51 dat het enkele nalaten door de onderdaan van een Lid-Staat van de formaliteiten inzake de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, op zichzelf niet is te beschouwen als een gedrag waardoor de openbare orde en veiligheid worden bedreigd, en derhalve op zich noch een maatregel tot uitwijzing noch een voorlopige hechtenis met het oog op een zodanige maatregel kan rechtvaardigen;

De 5e vraag (uitvoering van de uitwijzingsmaatregelen en recht van beroep)

52 Overwegende dat in de vijfde plaats wordt gevraagd of een besluit tot uitwijzing of de weigering om een verblijfs- of vestigingsvergunning af te geven, in verband met de eisen van het gemeenschapsrecht vatbaar is voor onmiddellijke tenuitvoerlegging dan wel of een dergelijk besluit pas gaat werken na uitputting van de beroepsmogelijkheden voor de nationale rechter;

53 Overwegende dat volgens artikel 8 van richtlijn nr. 64/221 eenieder tegen een te zijnen aanzien genomen maatregel tot verwijdering van het grondgebied moet kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die voor de eigen onderdanen openstaan tegen bestuursrechtelijke besluiten;

54 dat betrokkene zich bij gebreke van zulke mogelijkheden volgens artikel 9 in ieder geval moet kunnen verweren voor een bevoegde instantie, en wel bij een andere instantie dan die welke de maatregel heeft genomen waarbij zijn vrijheid werd beperkt;

55 dat hierbij zij opgemerkt dat door de Lid-Staten al het nodige moet worden gedaan om eenieder die door een beperkende maatregel van dien aard wordt getroffen, het daadwerkelijk genot te verschaffen van de bescherming die de uitoefening van dit beroepsrecht voor hem biedt;

56 dat deze waarborg echter iedere betekenis zou verliezen, als de Lid-Staten door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van een uitwijzingsbesluit de betrokkene de mogelijkheid zouden kunnen ontnemen een nuttig gebruik te maken van de beroepsmogelijkheden waarvan het genot hem in richtlijn nr. 64/221 is toegezegd;

57 dat in het geval van het in artikel 8 van richtlijn nr. 64/221 bedoelde gerechtelijke beroep de betrokkene althans de mogelijkheid moet krijgen om reeds vóór de tenuitvoerlegging van de uitwijzingsmaatregel beroep in te stellen en aldus de uitvoering van de genomen maatregel te doen opschorten;

58 dat deze conclusie tevens voortvloeit uit het in de richtlijn gelegde verband tussen artikel 8 en artikel 9, aangezien de in artikel 9 bedoelde procedure onder andere verplicht is in alle gevallen waarin het in artikel 8 bedoelde gerechtelijke beroep „geen opschortende werking heeft";

59 dat volgens artikel 9 de beroepsprocedure voor een bevoegde overheidsinstantie, behoudens dringende gevallen, moet plaatshebben vóór het uitwijzingsbesluit;

60 dat uit het voorgaande volgt dat in de gevallen waarin gerechtelijk beroep in de zin van artikel 8 openstaat, het uitwijzingsbesluit niet uitvoerbaar is voordat de betrokkene een dergelijk beroep heeft kunnen instellen;

61 dat, wanneer een dergelijk beroep niet is gegeven of, hoewel gegeven, geen opschortende werking heeft, het besluit niet kan worden genomen — behoudens gemotiveerde dringende gevallen — zolang de betrokkene niet de gelegenheid heeft gekregen zich bij de in artikel 9 van richtlijn nr. 64/221 genoemde overheidsinstantie te voorzien en zolang deze instantie geen uitspraak heeft gedaan;

62 Overwegende dat mitsdien op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat een uitwijzingsbesluit, behoudens dringende gevallen, niet ten uitvoer kan worden gelegd tegen een door het gemeenschapsrecht beschermde persoon, voordat deze de beroepsmogelijkheden welker uitoefening hem bij de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 worden gewaarborgd, ten volle heeft kunnen aanwenden;

De 6e, 7e en 8e vraag (verbod van nieuwe beperkingen)

63 Overwegende dat tenslotte wordt gevraagd (vraag 6, 7 en 8) of, gelet op de artikelen 53 en 62 van het Verdrag, volgens welke een Lid-Staat geen nieuwe beperkingen met betrekking tot de vestiging van onderdanen van de andere Lid-Staten en de daadwerkelijk bereikte vrijheid tot het verrichten van diensten mag invoeren, een Lid-Staat kan terugkeren tot minder vergaande bepalingen of handelwijzen dan die welke hij voorheen had toegepast;

64 dat ten deze meer in het bijzonder wordt gevraagd

a) of nationale bepalingen die de voorheen toegepaste bepalingen inperken, zijn gerechtvaardigd, wanneer deze ten doel hebben het nationale recht aan te passen aan de desbetreffende gemeenschapsrichtlijnen;

b) of het verbod van nieuwe beperkingen ook geldt voor de bepalingen van formele en processuele aard, hoewel artikel 189 van het EEG-Verdrag bij de uitvoering der richtlijnen aan de Lid-Staten „de bevoegdheid laat vorm en middelen te kiezen";

65 a) Overwegende dat de artikelen 53 en 62 niet alleen het verbod inhouden om nieuwe beperkingen in te voeren ten opzichte van de toestand op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag, maar ook om terug te komen op door de Lid-Staten genomen liberalisatie-maatregelen, welke dienen ter uitvoering van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen;

66 dat in dit verband de maatregelen welke de Gemeenschap met name in de vorm van richtlijnen heeft genomen ter uitvoering van de verdragsbepalingen, een aanwijzing kunnen vormen voor de reikwijdte van de door de Lid-Staten aanvaarde verplichtingen;

67 dat dit in het bijzonder het geval is met richtlijn nr. 64/221, waarin een bepaald aantal aan de beoordelingsvrijheid der Lid-Staten gestelde grenzen en op hen rustende verplichtingen ten aanzien van de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en volksgezondheid, nader worden aangeduid;

68 dat daarentegen de regel van de artikelen 53 en 62 niet mag worden ingeroepen in gevallen waarin vaststaat dat de door een Lid-Staat aan de onderdanen

van andere Lid-Staten toegekende voordelen geen uitvoering vormen van een in het gemeenschapsrecht omschreven verplichting;

69 b) Overwegende dat men geen tegenstelling mag zien tussen het in de artikelen 53 en 62 neergelegde verbod van nieuwe beperkingen, en de bepaling van artikel 189 die bij de uitvoering van richtlijnen aan de Lid-Staten de „bevoegdheid laat vorm en middelen te kiezen";

70 dat immers vormen en middelen slechts kunnen worden gekozen met inachtneming van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende voorschriften en verboden;

71 dat bij de richtlijnen voor de totstandbrenging van het vrije verkeer van personen de bevoegde instellingen van de Gemeenschap een bijzonder belang hebben gehecht aan een aantal voorschriften van formele en processuele aard welke dienen om het door het Verdrag ingevoerde stelsel in de praktijk te doen functioneren;

72 dat dit met name het geval is met richtlijn nr. 64/221 betreffende de bijzondere maatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, in die zin dat sommige van de in deze richtlijn opgenomen waarborgen ten gunste van de door het gemeenschapsrecht beschermde personen — namelijk de verplichting om bij een beperkende maatregel iedere betrokkene de gronden van het te zijnen aanzien genomen besluit mee te delen en hem een beroepsmogelijkheid te bieden — juist van processuele aard zijn;

73 dat hieruit voor de Lid-Staten de verplichting voortvloeit om, in het kader van de hun door artikel 189 gelaten vrijheid, de meest passende vormen en middelen te kiezen ter verzekering van het nuttig effect van de richtlijnen, mede gelet op het onderwerp ervan;

74 Overwegende dat mitsdien op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat de artikelen 53 en 62 welke een Lid-Staat verbieden nieuwe beperkingen op de vestiging van onderdanen van andere Lid-Staten en op de daadwerkelijk bereikte vrijheid tot het verrichten van diensten in te voeren, de Lid-Staten

beletten terug te keren tot minder vergaande bepalingen of praktijken voor zover de genomen liberalisatiemaatregelen de uitvoering vormen van verplichtingen uit de bepalingen en doelstellingen van het Verdrag;

75 dat de door artikel 189 aan de Lid-Staten gelaten keuzevrijheid van vormen en middelen voor de uitvoering van richtlijnen niet afdoet aan hun verplichting om de meest passende vormen en middelen te kiezen teneinde het nuttig effect der richtlijnen te verzekeren;

Ten aanzien van de kosten

76 Overwegende dat de kosten, door de Commissie der Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

77 dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Rechtbank van eerste aanleg te Luik gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Het recht voor de onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van een andere Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven, komt aan eenieder die onder het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht valt, rechtstreeks toe uit het Verdrag — met name de artikelen 48, 52 en 59 — of, al naar het geval, uit de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen, onafhankelijk van enige door de Staat van ontvangst afgegeven verblijfsvergunning.**

2. **Artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 houdt voor de Lid-Staten de verplichting in de verblijfsvergunning af te geven aan eenieder die door passende documenten bewijst dat hij tot een der in artikel 1 dier richtlijn genoemde categorieën behoort.**

3. Het enkele nalaten door de onderdaan van een Lid-Staat van de formaliteiten inzake de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, is op zichzelf niet te beschouwen als een gedrag waardoor de openbare orde en veiligheid worden bedreigd, en kan derhalve op zich noch een maatregel tot uitwijzing noch een voorlopige hechtenis met het oog op een zodanige maatregel rechtvaardigen.

4. Een uitwijzingsbesluit kan, behoudens dringende gevallen, niet ten uitvoer worden gelegd tegen een door het gemeenschapsrecht beschermde persoon, voordat deze de beroepsmogelijkheden welke hem bij de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 worden gewaarborgd, ten volle heeft kunnen aanwenden.

5. De artikelen 53 en 62 welke een Lid-Staat verbieden nieuwe beperkingen op de vestiging van onderdanen van andere Lid-Staten en op de daadwerkelijk bereikte vrijheid tot het verrichten van diensten in te voeren, beletten de Lid-Staten terug te keren tot minder vergaande bepalingen of praktijken voor zover de genomen liberalisatiemaatregelen de uitvoering vormen van verplichtingen welke voortvloeien uit de bepalingen en doelstellingen van het Verdrag.

6. De door artikel 189 aan de Lid-Staten gelaten keuzevrijheid van vormen en middelen voor de uitvoering van richtlijnen doet niet af aan hun verplichting om de meest passende vormen en middelen te kiezen teneinde het nuttig effect der richtlijnen te verzekeren.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op acht april negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier De President

A. Van Houtte R. Lecourt