ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 mei 2012 *

„Vrij verkeer van personen — Richtlijn 2004/38/EG — Artikel 28, lid 3, sub a — Besluit tot verwijdering — Strafrechtelijke veroordeling — Dwingende redenen van openbare veiligheid”

In zaak C-348/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Duitsland) bij beslissing van 20 augustus 2009, ingekomen bij het Hof op 31 augustus 2009, in de procedure

P. I.

tegen

Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid,

wijst
HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, U. Lõhmus, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 januari 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— P. I., vertegenwoordigd door G. L. Pagliaro en A. Caramazza, Rechtsanwälte,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Vang als gemachtigde,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam als gemachtigde,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door D. O'Hagan en J. Kenny als gemachtigden, bijgestaan door D. Conlan Smyth, barrister,

* Procestaal: Duits.

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Varone, avvocato dello Stato,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. Noort als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en S. Grünheid als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 maart 2012,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 28, lid 3, sub a, 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 (PB L 158, blz. 77, en rectificatie PB 2004, L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen P. I., die de Italiaanse nationaliteit heeft, en de Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid (Duitsland) over het besluit van de Oberbürgermeisterin tot vaststelling van het verlies van het recht van I. om het Duitse grondgebied binnen te komen en er te verblijven, en waarbij hem wordt gelast het Duitse grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering naar Italië.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2004/38

3 De punten 23 en 24 van de considerans van richtlijn 2004/38 luiden:

„(23) Verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is een maatregel die personen die zich, op grond van de hun door het [EG-]Verdrag verleende rechten en vrijheden, daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen. De mogelijkheid om dergelijke maatregelen toe te passen, dient derhalve conform het evenredigheidsbeginsel te worden beperkt, teneinde rekening te houden met de graad van integratie van de betrokken personen, de duur van hun verblijf in het gastland, hun leeftijd, hun gezondheidstoestand, hun familiale en economische situatie en hun bindingen met het land van oorsprong.

(24) Aldus zou de bescherming tegen verwijdering des te sterker moeten zijn naarmate de burger van de Unie en zijn familieleden beter in het gastland geïntegreerd zijn. Verwijderingsmaatregelen tegen personen die vele jaren op het grondgebied van het gastland hebben verbleven, in het bijzonder wanneer zij daar geboren zijn en er hun hele leven hebben gewoond, zouden slechts onder uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen, namelijk indien er dwingende redenen van openbare veiligheid in het spel zijn. Voorts zou ook een verwijderingsmaatregel

tegen minderjarigen alleen in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen teneinde, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, de banden met de familie in stand te houden."

4 Artikel 27, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:

„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 losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

5 Artikel 28 van deze richtlijn luidt:

„1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. 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."

6 Artikel 33 van richtlijn 2004/38 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, 28 en 29.

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."

Richtlijn 2011/93/EU

7 Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PB L 335, blz. 1) heeft tot doel minimumregels vast te stellen

voor de definitie van strafbare feiten en sancties op het gebied van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Zij voert tevens bepalingen in om de preventie van die misdrijven en de bescherming van slachtoffers daarvan te versterken.

Nationale regeling

8 In § 6 van de wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de versie van de wet tot wijziging van de federale politiewet en andere wetten (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) van 26 februari 2008 (BGBl. 2008 I, blz. 215), is het volgende bepaald:

„(1) Onverminderd § 5, lid 5, kan uitsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 39, lid 3, en artikel 46, lid 1, van het [...]Verdrag) het verlies van het recht van § 2, lid 1, worden vastgesteld en de verklaring inzake het gemeenschapsrechtelijke verblijfsrecht of inzake het duurzaam verblijf worden ingetrokken, en de verblijfskaart of de duurzaamverblijfskaart worden herroepen. Om de in de eerste zin genoemde redenen kan ook de binnenkomst in Duitsland worden geweigerd. De vaststelling om redenen van volksgezondheid kan uitsluitend plaatsvinden wanneer de ziekte zich voordoet binnen drie maanden na binnenkomst in het land.

(2) Een strafrechtelijke veroordeling op zich is geen voldoende reden voor de in lid 1 genoemde beslissingen of maatregelen. Alleen strafrechtelijke veroordelingen die nog niet uit het centrale register zijn verwijderd mogen in aanmerking worden genomen, en wel uitsluitend voor zover de omstandigheden die tot de veroordeling hebben geleid, blijk geven van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt. Het moet daarbij gaan om een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

(3) Bij een besluit ingevolge lid 1 moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de duur van het verblijf van de betrokkene in Duitsland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in Duitsland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

(4) Wanneer eenmaal een duurzaam verblijfsrecht is verkregen, mag een vaststelling ingevolge lid 1 slechts om ernstige redenen gebeuren.

(5) Bij burgers van de Unie en hun familieleden, die de laatste tien jaar in de Bondsrepubliek hebben verbleven en bij minderjarigen kan de in lid 1 bedoelde vaststelling enkel worden gedaan om dwingende redenen van openbare veiligheid. Voor minderjarigen geldt dit niet wanneer het verlies van het verblijfsrecht noodzakelijk is voor het welzijn van het kind. Van dwingende redenen van openbare veiligheid kan slechts sprake zijn, indien de betrokkene wegens een of meer opzettelijk gepleegde strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheids- of jeugdstraf van ten minste vijf jaar of bij de laatste onherroepelijke veroordeling in bewaring is gesteld, wanneer de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland in het geding is of wanneer van de betrokkene terroristisch gevaar uitgaat.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

9 I. is op 3 september 1965 in Italië geboren. Hij verblijft sinds 1987 in Duitsland. Hij kreeg in april 1987 voor de eerste keer een verblijfskaart, die daarna herhaaldelijk is verlengd. Hij is ongehuwd en heeft geen kinderen. I. heeft geen school- of beroepsopleiding afgemaakt. In Duitsland heeft hij enkel nu en

dan gewerkt. Hij heeft vijf broers en zussen, van wie sommigen in Duitsland en anderen in Italië wonen. Zijn moeder woont sinds zijn arrestatie in januari 2006 voor een deel van de tijd in Duitsland en verder in Italië.

10 Bij vonnis van het Landgericht Köln (regionaal gerecht van Keulen) van 16 mei 2006, dat op 28 oktober 2006 in kracht van gewijsde is gegaan, is I. veroordeeld tot een vrijheidsstraf van zeven jaar en zes maanden wegens seksueel misbruik, aanranding en verkrachting van een minderjarige. De feiten die tot deze veroordeling hebben geleid, hebben plaatsgevonden in de periode 1990-2001. Vanaf 1992 dwong I. zijn slachtoffer bijna wekelijks tot geslachtsgemeenschap of andere seksuele handelingen door geweld te gebruiken en te dreigen haar moeder of haar broer om het leven te brengen. Het slachtoffer was het dochtertje van zijn toenmalige levensgezellin, dat bij aanvang van de feiten acht jaar was. I. zit sinds 10 januari 2006 in de gevangenis en op 9 juli 2013 zal hij zijn straf hebben uitgezeten.

11 Bij besluit van 6 mei 2008 heeft de Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, die verweerster in het hoofdgeding is, het verlies vastgesteld van het recht van binnenkomst en verblijf van I. op het Duitse grondgebied en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van deze maatregel bevolen door hem te gelasten het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering naar Italië.

12 Verweerster in het hoofdgeding voert aan dat I. bij zijn handelingen een grote criminele dadendrang aan de dag heeft gelegd en zijn slachtoffer door het jarenlange misbruik „oneindig veel leed" heeft berokkend. Het kan niet worden uitgesloten dat hij in een vergelijkbare situatie opnieuw feiten pleegt die identiek zijn aan of vergelijkbaar met de feiten die hij vóór zijn arrestatie heeft gepleegd, met name gelet op de lange periode gedurende welke de strafbare feiten werden gepleegd en op het feit dat de dader nog steeds geen schuldgevoel heeft ontwikkeld. Niettemin werden I.'s beschermenswaardige belangen in aanmerking genomen. Van een noemenswaardige economische of sociale integratie in de Duitse samenleving is geen sprake.

13 Op 12 juni 2008 heeft I. beroep ingesteld tegen het verwijderingsbesluit van 6 mei 2008 en verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging ervan. Bij beslissing van 14 juli 2008 heeft het Verwaltungsgericht Düsseldorf (administratieve rechtbank van Düsseldorf) dit beroep verworpen met name op grond dat de aan de veroordeling ten grondslag liggende omstandigheden blijk gaven van een persoonlijk gedrag van verzoeker dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel maatschappelijk belang deed vrezen, te weten de bescherming van meisjes en vrouwen tegen seksueel geweld en verkrachting. I. heeft een grote criminele dadendrang aan de dag gelegd, met name gelet op de duur van de periode gedurende welke de feiten zijn gepleegd, de leeftijd van het slachtoffer en de maatregelen die hij heeft getroffen om te voorkomen dat de feiten aan het licht zouden komen door zijn slachtoffer voortdurend te bedreigen en haar isolement te bewerkstelligen.

14 I. heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dat, na opnieuw opschortende werking aan het beroep te hebben verleend, heeft beslist de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vraag:

„Omvat het begrip ‚dwingende redenen van openbare veiligheid' in artikel 28, lid 3, van richtlijn [2004/38] enkel bedreigingen voor de interne en de externe veiligheid van de staat, in de zin van het voortbestaan van de staat met zijn instellingen en belangrijkste overheidsdiensten, het overleven van de bevolking, alsmede de buitenlandse betrekkingen en het vreedzaam samenleven van de volkeren?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

15 In punt 56 van zijn arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, Jurispr. blz. I-11979), heeft het Hof geoordeeld dat artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit onder het begrip „ernstige redenen van openbare veiligheid" kan vallen, die een maatregel van verwijdering van een burger van de Unie die de voorgaande tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, kunnen rechtvaardigen.

16 In antwoord op een schriftelijke vraag die het Hof naar aanleiding van de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Tsakouridis heeft gesteld, heeft de verwijzende rechter aangegeven dat in het hoofdgeding twijfel bleef bestaan over de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden, de bestrijding van andere soorten misdrijven dan de georganiseerde drugscriminaliteit een „ernstige reden van openbare veiligheid" in de zin van het reeds aangehaalde artikel 28, lid 3, kon vormen.

17 De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of verwijdering uit het gastland mogelijk is ten aanzien van burgers van de Unie, die, zonder deel uit te maken van een bende of van een of andere criminele organisatie, zeer ernstige strafbare feiten hebben gepleegd die een aantasting zijn van rechtens beschermde individuele belangen, zoals de seksuele autonomie, het leven, de vrijheid of de lichamelijke integriteit, en wanneer er een groot risico bestaat dat andere soortgelijke strafbare feiten zullen worden gepleegd.

18 Met betrekking tot de openbare veiligheid heeft het Hof reeds geoordeeld dat dit begrip zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt (arrest Tsakouridis, reeds aangehaald, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Volgens het Hof blijkt uit de tekst van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 alsook uit de systematiek van deze bepaling dat de wetgever van de Unie, door elke verwijderingsmaatregel in de in deze bepaling genoemde gevallen afhankelijk te stellen van „dwingende redenen" van openbare veiligheid — een aanzienlijk enger begrip dan het begrip „ernstige redenen" in de zin van lid 2 van dit artikel — de op dit lid 3 gebaseerde maatregelen duidelijk heeft willen beperken tot „uitzonderlijke omstandigheden", zoals reeds wordt aangekondigd in punt 24 van de considerans van deze richtlijn (arrest Tsakouridis, punt 40).

20 Het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid" veronderstelt niet alleen een aantasting van de openbare veiligheid, maar ook dat deze aantasting bijzonder ernstig is, hetgeen tot uiting komt door het gebruik van de woorden „dwingende redenen" (arrest Tsakouridis, reeds aangehaald, punt 41).

21 Tevens zij eraan herinnerd dat het recht van de Unie de lidstaten met betrekking tot de beoordeling van gedragingen die in strijd met de openbare veiligheid kunnen worden geacht, geen uniforme waardeschaal oplegt (zie naar analogie arrest van 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, Jurispr. blz. I-8615, punt 60).

22 Volgens de bewoordingen van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 worden de dwingende redenen van openbare veiligheid „door de lidstaten gedefinieerd".

23 De lidstaten blijven in wezen weliswaar vrij om de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, maar die eisen moeten, met name omdat zij een afwijking van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van personen rechtvaardigen, restrictief worden opgevat, zodat de inhoud ervan niet eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald zonder controle door de instellingen van de Europese Unie (zie met name arresten van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, Jurispr. blz. I-5157, punt 23, en 17 november 2011, Gaydarov, C-430/10, Jurispr. blz. I-11637, punt 32, en Aladzhov, C-434/10, Jurispr. blz. I-11659, punt 34).

24 Om te bepalen of strafbare feiten als die welke door I. zijn gepleegd onder het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid" kunnen vallen, moet rekening worden gehouden met de volgende aspecten.

25 Volgens artikel 83, lid 1, VWEU valt de seksuele uitbuiting van kinderen onder vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie waarbij is voorzien in het optreden van de wetgever van de Unie.

26 Punt 1 van de considerans van richtlijn 2011/93 geeft uiting aan die doelstelling en benadrukt dat seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen ernstige schendingen van de grondrechten vormen, in het bijzonder van de rechten van kinderen op de voor hun welzijn noodzakelijke bescherming en zorg, die zijn vastgelegd in het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

27 De ernst van dit soort strafbare feiten volgt ook uit artikel 3 van richtlijn 2011/93 dat in lid 4 bepaalt dat het aangaan van seksuele handelingen met een kind dat nog niet seksueel meerderjarig is, wordt gestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste vijf jaar, terwijl volgens lid 5, sub i, van dat artikel het aangaan van dergelijke handelingen waarbij misbruik wordt gemaakt van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed ten aanzien van het kind, wordt gestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste acht jaar. Volgens lid 5, sub iii, moet de gevangenisstraf ten minste tien jaar bedragen indien gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreigingen. Volgens artikel 9, sub b en g, van deze richtlijn moeten de omstandigheid dat het strafbare feit werd gepleegd door een gezins- of familielid van het kind, een persoon die met het kind samenwoont of een persoon die misbruik heeft gemaakt van een erkende positie van vertrouwen of gezag alsook de omstandigheid dat het strafbare feit ging gepaard met ernstige geweldpleging of het kind ernstige schade heeft berokkend, als verzwarende omstandigheden worden beschouwd.

28 Uit een en ander volgt dat lidstaten mogen 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, die een rechtstreekse bedreiging kan vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking en dus kan 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.

29 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 I. zijn gepleegd een rechtstreekse bedreiging kunnen vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking, hoeft niet noodzakelijk tot de verwijdering van de betrokken persoon te leiden.

30 Artikel 27, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 stelt immers als voorwaarde voor een verwijderingsmaatregel dat het gedrag van de betrokken persoon 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.

31 Hieraan dient te worden toegevoegd dat, wanneer een maatregel tot verwijdering van het grondgebied wordt gelast bij wijze van straf of bijkomende straf naast een vrijheidsstraf, maar ten uitvoer wordt gelegd meer dan twee jaar na de uitvaardiging ervan, de lidstaat volgens artikel 33, lid 2, van richtlijn 2004/38 moet nagaan of zich een actuele en werkelijke bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid voordoet, en de eventueel sedert het tijdstip waarop het besluit tot verwijdering werd genomen opgetreden wijzigingen in materiële zin in de omstandigheden moet beoordelen.

32 Ten slotte volgt uit de bewoordingen van artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat het gastland, alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in dat land en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in de beschouwing moet betrekken.

33 Gelet op een en ander moet op de vraag worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten mogen 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, die een rechtstreekse bedreiging kan vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking en dus kan 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.

34 Een verwijderingsmaatregel kan alleen worden genomen wanneer het gedrag van de betrokken persoon een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of van het gastland vormt. In de regel vereist deze vaststelling dat de betrokken persoon een neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten. Alvorens een besluit tot verwijdering te nemen, moet het gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in dat land en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in de beschouwing betrekken.

Kosten

35 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 28, lid 3, sub a, 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 aldus worden uitgelegd dat de lidstaten mogen 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, die een rechtstreekse bedreiging kan vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking en dus kan 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.

Een verwijderingsmaatregel kan alleen worden genomen wanneer het gedrag van de betrokken persoon een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of van het gastland vormt. In de regel vereist deze vaststelling dat de betrokken persoon een neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten. Alvorens een besluit tot

verwijdering te nemen, moet het gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in dat land en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in de beschouwing betrekken.

ondertekeningen