ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

10 juli 2008 *

In zaak C-33/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door Tribunalul Dâmbovița (Roemenië) bij beslissing van 17 januari 2007, ingekomen bij het Hof op 24 januari 2007, in de procedure

Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte Bucureşti

tegen

Gheorghe Jipa,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Tizzano (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Roemeens.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Ganea als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Skandalou en G. Papagianni als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Maidani en I. Trifa als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 februari 2008,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18 EG en artikel 27 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 L 158, blz. 77, en — rectificatie — PB L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding betreffende een vordering, ingesteld door Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (ministerie van Bestuur en Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Paspoorten te Boekarest; hierna: „Ministerul"), tot verkrijging van een door Tribunalul Dâmboviţa uit te spreken verbod aan G. Jipa, Roemeens staatsburger, voor een periode van ten hoogste drie jaar, om naar België te reizen.

Toepasselijk recht

Communautaire regeling

3 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven."

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

Nationale regeling

5 Artikel 1 van de overeenkomst van 1995 tussen de regeringen van het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, enerzijds, en de regering van Roemenië, anderzijds, betreffende de overname van onregelmatig binnengekomen of verblijvende personen, goedgekeurd bij besluit van de Roemeense regering nr. 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* nr. 241 van 20 oktober 1995; hierna: „overnameovereenkomst"), bepaalt:

„De Roemeense regering neemt op verzoek van de Belgische, Luxemburgse of Nederlandse regering, zonder formaliteiten, de persoon over die niet of niet meer voldoet aan de op het grondgebied van België, Luxemburg of Nederland geldende voorwaarden voor binnenkomst of verblijf, voor zover vaststaat of aangenomen kan worden dat hij de Roemeense nationaliteit heeft."

6 Artikel 3, leden 1 en 3, van wet nr. 248 van 20 juli 2005 inzake de voorwaarden voor het vrije verkeer naar het buitenland van Roemeense burgers (*Monitorul Oficial al României* nr. 682 van 29 juli 2005), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet nr. 248/2005"), bepaalt:

„1) De uitoefening van het recht van Roemeense burgers op vrij verkeer naar het buitenland kan enkel tijdelijk, in de gevallen en onder de voorwaarden in deze wet bepaald, worden beperkt; de beperking heeft de vorm van een schorsing of, naargelang van het geval, een beperking van de uitoefening van dit recht.

[…]

3) De beperking van de uitoefening van het recht van vrij verkeer naar het buitenland houdt een tijdelijk verbod in op het reizen naar bepaalde staten, uitgevaardigd door de bevoegde Roemeense autoriteiten onder de in deze wet gestelde voorwaarden."

7 Artikel 38 van wet nr. 248/2005 luidt als volgt:

„De uitoefening van het recht van Roemeense burgers op vrij verkeer naar het buitenland kan worden beperkt voor een periode van ten hoogste drie jaren, onder de volgende voorwaarden, en uitsluitend voor:

a) personen die door een staat zijn uitgezet krachtens een tussen Roemenië en die staat gesloten overeenkomst van overname;

b) personen wier aanwezigheid op het grondgebied van een staat als gevolg van de door deze personen verrichte of te verrichten activiteiten ernstige schade zou toebrengen aan de belangen van Roemenië of in voorkomend geval aan de bilaterale betrekkingen tussen Roemenië en die staat."

8 Artikel 39 van wet nr. 248/2005 bepaalt:

„In het in artikel 38, sub a, bedoelde geval wordt de maatregel genomen op verzoek van de algemene directie paspoorten, ten opzichte van de staat die de betrokkene

heeft uitgezet, door het gerecht in het bevoegdheidsgebied waarvan de betrokkene woont of, indien hij in het buitenland woont, door Tribunalul Bucureşti."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 Jipa vertrok op 10 september 2006 uit Roemenië naar België. Op 26 november 2006 werd hij wegens „illegaal verblijf" in die lidstaat naar Roemenië uitgezet overeenkomstig de overnameovereenkomst.

10 Op 11 januari 2007 werd bij Tribunalul Dâmboviţa door Ministerul een vordering ingediend tot verkrijging van een verbod aan Jipa overeenkomstig de artikelen 38 en 39 van wet nr. 248/2005, voor een periode van ten hoogste drie jaar, om naar België te reizen.

11 De verwijzende rechter benadrukt dat in de vordering van Ministerul niet wordt aangegeven wat wordt bedoeld met het „illegaal verblijf" dat tot de uitzetting van Jipa had geleid.

12 Tribunalul Dâmboviţa heeft daarop de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel [18 EG] […] aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de Roemeense wetgeving (artikelen 38 en 39 van [wet nr. 248/2005]) de uitoefening van het vrije verkeer van personen belemmert?

2) a) Vormen de artikelen 38 en 39 van [wet nr. 248/2005], die een persoon (Roemeens burger en thans burger van de Unie) beletten, vrij te reizen naar een andere staat (in casu een lidstaat van de Europese Unie), een belemmering van het in artikel 18 EG neergelegde vrije verkeer van personen?

b) Kan een lidstaat van de Europese Unie (in casu Roemenië) een beperking stellen aan de uitoefening van het vrije verkeer van burgers op het grondgebied van een andere lidstaat?

3) a) Behoort ‚illegaal verblijf' in de zin van besluit nr. 825/2005 van de regering van Roemenië tot goedkeuring van de [overnameovereenkomst] (op basis waarvan is besloten tot overname van verweerder, wiens verblijf illegaal was), tot de redenen van ‚openbare orde' of ‚openbare veiligheid' in artikel 27 van richtlijn 2004/38, zodat op grond daarvan de vrijheid van verkeer van een dergelijke persoon kan worden beperkt?

b) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 27 van richtlijn [2004/38] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten om redenen van ‚openbare orde' of ‚openbare veiligheid' de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie automatisch kunnen beperken, zonder het ‚persoonlijk gedrag' van de betrokkene te onderzoeken?"

13 De verwijzende rechter is van oordeel dat deze vragen een dringend antwoord van het Hof vereisen, daar Jipa in staat moet zijn, gebruik te maken van zijn recht van vrij verkeer of zo spoedig mogelijk dient te weten of hij van dit recht slechts een beperkt gebruik kan maken, en hij heeft het Hof dan ook verzocht om de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure, op grond van artikel 104 bis, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering.

14 Bij beschikking van 3 april 2007 heeft de president van het Hof dit verzoek afgewezen, omdat niet aan de voorwaarden van artikel 104 bis, eerste alinea, was voldaan.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

15 Met zijn vragen, die tezamen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18 EG en artikel 27 van richtlijn 2004/38 in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die het mogelijk maakt, het recht van een burger van een lidstaat om naar een andere lidstaat te reizen, te beperken, met name op grond dat hij daaruit eerder is uitgezet wegens „illegaal verblijf".

16 In hun schriftelijke opmerkingen voor het Hof menen de Roemeense en de Griekse regering, alsook de Commissie van de Europese Gemeenschappen, dat deze vragen bevestigend dienen te worden beantwoord.

17 In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat Jipa als Roemeens staatsburger de status van burger van de Unie heeft in de zin van artikel 17, lid 1, EG en zich dus, ook ten opzichte van zijn lidstaat van herkomst, kan beroepen op de bij die status horende rechten, met name op het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, zoals verleend door artikel 18 EG (zie in die zin met name arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punten 31-33; 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas, C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 19, en 23 oktober 2007, Morgan en Bucher, C-11/06 en C-12/06, Jurispr. blz. I-9161, punten 22 en 23).

18 Voorts houdt, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 35 van zijn conclusie, het recht van vrij verkeer voor burgers van de Europese Unie zowel het recht in om een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst binnen te reizen als

het recht om deze laatste lidstaat te verlaten. Zoals het Hof eerder heeft benadrukt, zouden de door het EG-Verdrag gegarandeerde rechten hun betekenis verliezen indien de lidstaat van herkomst zijn eigen burgers zonder geldige rechtvaardiging zou kunnen beletten zijn grondgebied te verlaten om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te reizen (zie, mutatis mutandis, op het gebied van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van werknemers, arresten van 27 september 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Jurispr. blz. 5483, punt 16; 14 juli 1994, Peralta, C-379/92, Jurispr. blz. I-3453, punt 31, en 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 97).

19 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt overigens uitdrukkelijk dat de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

20 Een situatie als die van verweerder in het hoofdgeding, zoals beschreven in de punten 9 en 10 van dit arrest, valt dus onder het recht van de burgers van de Unie om in de lidstaten vrij te reizen en te verblijven.

21 Ten slotte is van belang dat het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie niet onvoorwaardelijk is, maar aan beperkingen en voorwaarden kan worden gebonden, die in het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie in die zin met name arresten van 11 april 2000, Kaba, C-356/98, Jurispr. blz. I-2623, punt 30; 6 maart 2003, Kaba, C-466/00, Jurispr. blz. I-2219, punt 46, en 10 april 2008, Commissie/Nederland, C-398/06, punt 27).

22 Wat het hoofdgeding betreft, volgen deze beperkingen en voorwaarden in het bijzonder uit artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat de lidstaten toestaat, de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie en hun familieleden te beperken om redenen van onder meer openbare orde of openbare veiligheid.

23 In dit verband heeft het Hof steeds benadrukt dat de lidstaten weliswaar in hoofdzaak vrij blijven om de eisen van openbare orde en openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, maar dat die eisen in communautair verband, met name omdat het een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van personen betreft, restrictief moeten worden opgevat, zodat hun inhoud niet eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald zonder controle van de instellingen van de Europese Gemeenschap (zie in die zin arresten van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, Jurispr. blz. 1219, punten 26 en 27; 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punten 33 en 34; 14 maart 2000, Église de scientologie, C-54/99, Jurispr. blz. I-1335, punt 17, en 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punten 30 en 31). Daarbij is in de rechtspraak gepreciseerd dat het begrip openbare orde hoe dan ook, afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie met name reeds aangehaalde arresten Rutili, punt 28, en Bouchereau, punt 35, en arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punt 66).

24 Deze afbakening van de door een lidstaat in te roepen afwijkingen van dit grondbeginsel brengt met name mee, zoals uit artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 volgt, dat maatregelen die worden genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, willen zij gerechtvaardigd zijn, uitsluitend gebaseerd dienen te zijn op het gedrag van de betrokkene. Rechtvaardigingsgronden die niet rechtstreeks verband houden met het betrokken individuele geval of die zijn ingegeven door overwegingen van algemene preventie kunnen niet worden aanvaard.

25 Bovendien moet, zoals terecht is opgemerkt door de Roemeense regering, de Commissie en de advocaat-generaal in punt 43 van zijn conclusie, een maatregel die de gebruikmaking van het recht van vrij verkeer beperkt, worden genomen op grond van overwegingen die eigen zijn aan de bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid van de lidstaat die de maatregel neemt. De maatregel mag dus niet uitsluitend worden gebaseerd op motieven die door een andere lidstaat zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van een beslissing tot verwijdering van een gemeenschapsburger van zijn grondgebied, zoals in casu het geval is; dit sluit evenwel niet uit dat met dergelijke motieven rekening wordt gehouden in het kader van de beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten bij het nemen van de maatregel die de verkeersvrijheid beperkt (zie, mutatis mutandis, arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje, C-503/03, Jurispr. blz. I-1097, punt 53).

26 Met andere woorden, in een situatie als die van het hoofdgeding mag met de omstandigheid dat een burger van de Unie is uitgezet door een andere lidstaat, waar hij illegaal verbleef, door zijn lidstaat van herkomst voor de beperking van het recht van vrij verkeer van die burger slechts rekening worden gehouden voor zover het persoonlijk gedrag van die burger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

27 De situatie die aanleiding heeft gegeven tot het hoofdgeding lijkt niet te voldoen aan de in de punten 22 tot en met 26 van dit arrest genoemde eisen. In het bijzonder lijkt uit de door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde stukken en de schriftelijke opmerkingen van de Roemeense regering naar voren te komen dat de vordering van Ministerul tot beperking van het recht van vrij verkeer van Jipa uitsluitend berust op diens uitzetting uit België wegens „illegaal verblijf" aldaar, zonder dat een specifieke beoordeling van het persoonlijk gedrag van betrokkene heeft plaatsgehad en zonder dat is gesteld dat hij een bedreiging zou vormen voor de openbare orde of de openbare veiligheid. De Roemeense regering verklaart overigens in haar schriftelijke opmerkingen dat de beslissing van de Belgische autoriteiten tot uitzetting van Jipa ook niet berustte op motieven van openbare orde of openbare veiligheid.

28 Het is evenwel aan de verwijzende rechter om dienaangaande het nodige vast te stellen op basis van de gronden, feitelijk en rechtens, waarop in het hoofdgeding de vordering van Ministerul tot beperking van de uitreisvrijheid van Jipa berust.

29 In het kader van die beoordeling zal de verwijzende rechter tevens moeten vaststellen of de beperking geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Uit artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 alsook uit vaste rechtspraak van het Hof volgt immers dat een maatregel waarbij het recht van vrij verkeer wordt beperkt, slechts gerechtvaardigd kan zijn indien daarbij het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen (zie in die zin met name arresten van 2 augustus 1993, Alluè e.a., C-259/91, C-331/91 en C-332/91, Jurispr. blz. I-4309, punt 15; 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 91, en 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 43).

30 Derhalve moet op de vragen worden geantwoord dat artikel 18 EG en artikel 27 van richtlijn 2004/38 niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die het mogelijk maakt, het recht van een burger van een lidstaat om naar een andere lidstaat te reizen, te beperken, met name op grond dat hij daaruit eerder is uitgezet wegens „illegaal verblijf", mits in de eerste plaats het persoonlijk gedrag van die burger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, en in de tweede plaats de voorgenomen beperkende maatregel geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in de bij hem aanhangige zaak het geval is.

Kosten

31 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 18 EG en artikel 27 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, staan niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling die het mogelijk maakt, het recht van een burger van een lidstaat om naar een andere lidstaat te reizen, te beperken, met name op grond dat hij daaruit eerder is uitgezet wegens „illegaal verblijf", mits in de eerste plaats het persoonlijk gedrag van die burger een werkelijke, actuele

en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, en in de tweede plaats de voorgenomen beperkende maatregel geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in de bij hem aanhangige zaak het geval is.

ondertekeningen