

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

23 november 2010 (*)

„Vrij verkeer van personen – Richtlijn 2004/38/EG – Artikelen 16, lid 4, en 28, lid 3, sub a –
Burger van de Unie die is geboren in gastlidstaat en er meer dan 30 jaar heeft verbleven –
Perioden van afwezigheid uit gastlidstaat – Strafrechtelijke veroordelingen – Besluit tot
verwijdering – Dwingende redenen van openbare veiligheid”

In zaak C-145/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland) bij beslissing van 9 april 2009, ingekomen bij het Hof op 24 april 2009, in de procedure

Land Baden-Württemberg

tegen

Panagiotis Tsakouridis,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, kamerpresidenten, A. Rosas, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 april 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door M. Schenk als gemachtigde,
- P. Tsakouridis, vertegenwoordigd door K. Frank, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma, J. Möller en C. Blaschke als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck als gemachtigde,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door R. Somssich, M. Fehér en K. Veres als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Dowgielewicz als gemachtigde,

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Seeboruth en I. Rao als gemachtigden, bijgestaan door K. Beal, barrister,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en S. Grünheid als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juni 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 16, lid 4, en 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 rectificaties PB L 229, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Land Baden-Württemberg en P. Tsakouridis, die de Griekse nationaliteit bezit, over het besluit van het Land tot vaststelling van het verlies van het recht van Tsakouridis om het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland binnen te komen en er te verblijven, en de aanzegging van een besluit tot verwijdering jegens hem.

De relevante wettelijke bepalingen

Richtlijn 2004/38

- 3 In punt 3 van de considerans van richtlijn 2004/38 wordt overwogen:

„Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.”
- 4 Punt 22 van de considerans van de richtlijn luidt:

„Het Verdrag voorziet in de mogelijkheid om beperkingen op de uitoefening van het recht van vrij verkeer op te leggen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Teneinde de voorwaarden en waarborgen op procedureel gebied waaronder een besluit tot weigering van toegang of verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden kan worden genomen, preciezer te omschrijven, dient deze richtlijn [de] richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 inzake 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 of de volksgezondheid [(PB 56, blz. 850), zoals gewijzigd bij richtlijn 75/35/EEG van de Raad van 17 december 1974 (PB L 14, blz. 14)], te vervangen.”
- 5 In de punten 23 en 24 van de considerans van richtlijn 2004/38 wordt het volgende overwogen:

„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.”

6 Artikel 16 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

[...]

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.”

7 Artikel 27, leden 1 en 2, van de richtlijn luidt:

„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.”

8 Artikel 28 van de richtlijn luidt als volgt:

„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."

9 Artikel 32, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„Personen die zijn verwijderd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid kunnen na verloop van een redelijke termijn die afhankelijk is van de omstandigheden en in elk geval drie jaar na de tenuitvoerlegging van het overeenkomstig het gemeenschapsrecht rechtsgeldig uitgevaardigde definitieve besluit tot verwijdering, een aanvraag tot opheffing van dit besluit indienen onder aanvoering van argumenten om te bewijzen dat er een wijziging in materiële zin is opgetreden in de omstandigheden die het besluit rechtvaardigen om jgens hen een verwijderingsmaatregel uit te vaardigen.

De betrokken lidstaat neemt zijn besluit binnen zes maanden te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag."

De nationale wettelijke regeling

10 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), zoals gewijzigd bij 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; hierna: „FreizügG/EU”), wordt het volgende bepaald:

„1) Onverminderd § 5, lid 5, kan uitsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 39, lid 3, 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 niet 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 een persoonlijk gedrag laten zien 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 met name rekening worden gehouden met de duur van het verblijf van de betrokkene in Duitsland, zijn 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 besluit ingevolge lid 1 slechts om ernstige redenen worden genomen.

5) Bij minderjarigen en bij burgers van de Unie en hun familieleden, die de laatste tien jaar in de Bondsrepubliek hebben verbleven, is een vaststelling ingevolge lid 1 enkel mogelijk 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.

[...]”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 11 Tsakouridis werd in Duitsland geboren op 1 maart 1978. In 1996 behaalde hij aldaar zijn middelbareschooldiploma. Sinds oktober 2001 is hij in het bezit van een vergunning tot verblijf in Duitsland voor onbepaalde tijd. Van maart 2004 tot midden oktober van dat jaar exploiteerde hij op het eiland Rhodos (Griekenland) een pannenkoekenkraam. Vervolgens keerde hij terug naar Duitsland, waar hij vanaf december 2004 arbeid verrichtte. Medio oktober 2005 vertrok hij naar Griekenland, waar hij de exploitatie van de pannenkoekenkraam weer opnam. Op 22 november 2005 vaardigde het Amtsgericht Stuttgart een internationaal aanhoudingsbevel uit tegen Tsakouridis. Op 19 november 2006 werd hij op Rhodos aangehouden en op 19 maart 2007 naar Duitsland overgebracht.
- 12 Tsakouridis heeft de volgende strafrechtelijke voorgeschiedenis. Het Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt veroordeelde hem tot diverse boetes, te weten op 14 oktober 1998 wegens bezit van een verboden voorwerp, op 15 juni 1999 wegens het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel en op 8 februari 2000 wegens het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel en bedreiging met geweld. Voorts veroordeelde het Amtsgericht Stuttgart Tsakouridis op 5 september 2002 tot een boete wegens bedreiging met geweld en het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel. Ten slotte werd Tsakouridis op 28 augustus 2007 door het Landgericht Stuttgart veroordeeld tot een vrijheidsstraf van zes jaar en zes maanden wegens acht gevallen van verboden georganiseerde handel in verdovende middelen in niet geringe hoeveelheden.
- 13 Bij besluit van 19 augustus 2008 stelde het Regierungspräsidium Stuttgart, na hem te hebben gehoord, het verlies vast van Tsakouridis' recht om het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland binnen te komen en er te verblijven, en deelde het hem mee dat hij naar Griekenland kon worden verwijderd, zonder een termijn voor vrijwillig vertrek te stellen. Als reden geeft het Regierungspräsidium Stuttgart dat door de uitspraak van het Landgericht Stuttgart van 28 augustus 2007 de grens van vijf jaar gevangenisstraf is overschreden, zodat de betrokken maatregelen gerechtvaardigd worden door „dwingende redenen van openbare veiligheid” in de zin van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 en artikel 6, lid 5, FreizügG/EU.
- 14 Volgens het Regierungspräsidium Stuttgart vormt het persoonlijk gedrag van Tsakouridis een reële bedreiging voor de openbare orde. De door hem gepleegde strafbare feiten in verband met verdovende middelen zijn buitengewoon ernstig en er bestaat een concreet recidivegevaar. Tsakouridis heeft zich bereid getoond om uit financiële overwegingen deel te nemen aan de illegale handel in verdovende middelen. De door deze handel veroorzaakte problemen voor drugsverslaafden en voor de samenleving in het algemeen lieten hem onverschillig. De samenleving heeft een fundamenteel belang bij de bestrijding van de in het bijzonder maatschappelijk gezien zeer schadelijke drugscriminaliteit met alle beschikbare middelen.
- 15 Het Regierungspräsidium Stuttgart merkt voorts op dat Tsakouridis de bestaande rechtsorde niet heeft willen of kunnen respecteren. Hij heeft met zeer veel criminele inzet strafbare feiten gepleegd. Uit mogelijk goed gedrag tijdens de tenuitvoerlegging van zijn straf kan niet worden afgeleid dat recidivegevaar afwezig is. Aangezien aan de voorwaarden van § 6 FreizügG/EU is voldaan, ligt de beslissing bij de autoriteiten. Tsakouridis' persoonlijke belang, wegens zijn langdurig rechtmatig verblijf in Duitsland, om zijn recht van toegang en

verblijf niet te verliezen, weegt niet op tegen het overwegende publieke belang van de bestrijding van drugscriminaliteit. Er bestaat een hoge mate van waarschijnlijkheid dat hij opnieuw dergelijke stabbare feiten zal begaan.

- 16 Volgens het Regierungspräsidium Stuttgart is niet te verwachten dat Tsakouridis, die de afgelopen jaren verscheidene maanden in zijn lidstaat van herkomst heeft doorgebracht, aldaar na zijn verwijdering uit Duitsland integratiemoeilijkheden zal ondervinden. Het gevaar van recidive rechtvaardigt tevens de aantasting van zijn recht als burger van de Unie op toegang tot de Duitse arbeidsmarkt. Er is geen maatregel die minder ingrijpend is dan of even passend is als de gelaste maatregelen, en deze laatste vormen geen aantasting van eerder opgebouwde economische bestaansmiddelen.
- 17 Gelet op de ernst van de geconstateerde delicten is de aantasting van het persoonlijke en familieleven van Tsakouridis gerechtvaardigd in het hogere belang van bescherming van de openbare orde en de voorkoming van nieuwe strafbare feiten, in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, zonder dat sprake is van gelijkwaardige persoonlijke of familiebelangen in verband waarmee op evenredigheidsgronden zou moeten worden afgezien van verwijdering.
- 18 Op 17 september 2008 stelde Tsakouridis tegen het besluit van het Regierungspräsidium Stuttgart van 19 augustus 2008 beroep in bij het Verwaltungsgericht Stuttgart, waarbij hij zich erop beriep dat het merendeel van zijn familie in Duitsland woont. Ook bleek volgens hem uit de uitspraak van het Landgericht Stuttgart van 28 augustus 2007 dat hij maar een geringe schakel in de criminele organisatie was. Aangezien hij in Duitsland is opgegroeid en er zijn schoolopleiding heeft gevolgd, bestaat er geen gevaar in de zin van § 6, lid 1, FreizügG/EU. Hij onderhoudt tevens nauwe banden met zijn vader, die in Duitsland woont en hem regelmatig in de gevangenis bezoekt. Dat hij zich vrijwillig bij de politie heeft gemeld toont aan dat hij na het uitzitten van zijn straf geen gevaar meer vormt voor de openbare orde, zodat de vaststelling van het verval van zijn recht van binnenkomst en verblijf in Duitsland, onevenredig is. Ten slotte zou zijn moeder, die momenteel bij haar dochter in Australië verblijft, in het voorjaar van 2009 weer definitief bij haar echtgenoot in Duitsland komen wonen.
- 19 Bij uitspraak van 24 november 2008 vernietigde het Verwaltungsgericht Stuttgart het besluit van het Regierungspräsidium van 19 augustus 2008. Het overwoog dat een strafrechtelijke veroordeling op zich niet toereikend was om het verval van het recht van toegang en verblijf van een burger van de Unie te kunnen dragen, daar hiervoor een reële en voldoende ernstige bedreiging vereist is, die een fundamenteel belang van de samenleving raakt in de zin van § 6, lid 2, FreizügG/EU. Daar komt bij dat in het kader van de omzetting van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 het verval van het recht van toegang en verblijf ingevolge § 6, lid 1, FreizügG/EU in een geval als dat van Tsakouridis, die meer dan tien jaar in Duitsland heeft verbleven, enkel mag worden vastgesteld wegens dwingende redenen van openbare veiligheid, zoals volgt uit § 6, lid 5, eerste zin, van genoemde wet. Het Verwaltungsgericht Stuttgart merkt op dat Tsakouridis zijn recht van duurzaam verblijf niet heeft verloren wegens zijn herhaalde verblijf op het eiland Rhodos, daar § 6, lid 5, eerste zin, FreizügG/EU geen ononderbroken verblijf op Duits grondgebied gedurende de laatste tien jaar eist.
- 20 Volgens het Verwaltungsgericht Stuttgart waren er geen „dwingende redenen van openbare veiligheid” in de zin van § 6, lid 5, laatste zin, FreizügG/EU, die een maatregel van verwijdering rechtvaardigen. De openbare veiligheid omvat alleen de interne en de externe veiligheid van een lidstaat en is daarmee beperkter dan het begrip openbare orde, dat ook de nationale strafrechtsorde omvat. Uit de overschrijding van de in § 6, lid 5, derde zin, FreizügG/EU genoemde minimumstraf kan niet worden geconcludeerd dat er dwingende redenen van openbare veiligheid zijn met het oog op een verwijderingsmaatregel. Tsakouridis vormt wellicht een groot gevaar voor de openbare orde, maar het voortbestaan van de staat en zijn instellingen of het overleven van de bevolking is zeker niet in het geding. Dergelijke factoren zijn door het Regierungspräsidium Stuttgart ook niet genoemd.

21 In hoger beroep tegen het vonnis van het Verwaltungsgericht Stuttgart van 24 november 2008 heeft het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet het in artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 [...] gebruikte begrip ‚dwingende redenen van openbare veiligheid’ aldus worden uitgelegd dat alleen onomstotelijke bedreigingen van de externe of interne veiligheid van de lidstaat een verwijderingsmaatregel kunnen rechtvaardigen en dat hieronder alleen vallen het voortbestaan van de staat met inbegrip van zijn wezenlijke instellingen, het goed functioneren daarvan, het overleven van de bevolking, de buitenlandse betrekkingen en het vreedzaam samenleven van de volkeren?
- 2) Onder welke voorwaarden gaat de verhoogde bescherming tegen verwijdering na een verblijf van tien jaar in de gastlidstaat, als voorzien in artikel 28, lid 3, sub a, van de richtlijn, weer verloren? Gelden in dit verband dezelfde voorwaarden als bepaald in artikel 16, lid 4, van de richtlijn voor het verlies van het duurzame verblijfsrecht?
- 3) Voor het geval dat de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord en artikel 16, lid 4, van de richtlijn van overeenkomstige toepassing is: gaat de verhoogde bescherming tegen verwijdering alleen door tijdsverloop verloren, los van de belangrijkste redenen voor de afwezigheid?
- 4) Eveneens voor het geval dat de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord en artikel 16, lid 4, van de richtlijn van overeenkomstige toepassing is: blijft de verhoogde bescherming tegen verwijdering in stand in geval van een gedwongen terugkeer naar de gastlidstaat in het kader van een strafrechtelijke vervolging voordat de periode van twee jaar is verstreken, ook indien na de terugkeer vooralsnog voor langere tijd geen gebruik kan worden gemaakt van de fundamentele vrijheden?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De tweede tot en met de vierde vraag

- 22 Met zijn tweede tot en met vierde vraag, die als eerste moeten worden besproken, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre perioden van afwezigheid uit de gastlidstaat tijdens de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode, dat wil zeggen de tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit, verhinderen dat de belanghebbende in aanmerking komt voor de bij deze bepaling verleende verhoogde bescherming.
- 23 Volgens de rechtspraak van het Hof heeft richtlijn 2004/38 tot doel, de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en met name dat recht te versterken, zodat die burgers aan deze richtlijn niet minder rechten kunnen ontleen dan aan de handelingen van afgeleid recht die bij deze richtlijn zijn gewijzigd of ingetrokken (zie arresten van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punten 59 en 82, en 7 oktober 2010, *Lassal*, C-162/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 30).
- 24 Zoals uit punt 23 van de considerans van richtlijn 2004/38 blijkt, is verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid een maatregel die personen die zich op grond van de hun door het Verdrag verleende rechten en vrijheden daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen.
- 25 Om die reden creëert richtlijn 2004/38, zoals blijkt uit punt 24 van de considerans, een stelsel van bescherming tegen verwijderingsmaatregelen dat is gebaseerd op de mate waarin de betrokkenen in de gastlidstaat geïntegreerd zijn, zodat naarmate de burgers van de Unie en hun familieleden beter in het gastland geïntegreerd zijn hun bescherming tegen verwijdering groter is.

- 26 Met het oog daarop bepaalt artikel 28, lid 1, van de richtlijn in algemene bewoordingen 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 het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging neemt.
- 27 Volgens lid 2 van dit artikel kan tegen een burger van de Unie of zijn familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op het grondgebied van de gastlidstaat hebben verworven ingevolge artikel 16 van de richtlijn, geen besluit tot verwijdering van het grondgebied worden genomen „behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid”.
- 28 Wat burgers van de Unie betreft die de laatste tien jaar in de gastlidstaat hebben verbleven, vergroot artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 de bescherming tegen verwijderingsmaatregelen aanzienlijk door te bepalen dat een dergelijke maatregel niet mag worden genomen tenzij deze berust op „dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd”.
- 29 Hoewel artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 voor de verhoogde bescherming als voorwaarde stelt dat de belanghebbende gedurende een periode van tien jaar voorafgaand aan de verwijderingsmaatregel op het grondgebied van de betrokken lidstaat aanwezig is, zwijgt deze bepaling echter ten aanzien van de omstandigheden die kunnen leiden tot onderbreking van de periode van tien jaar verblijf voor de verwerving van het in die bepaling neergelegde recht op verhoogde verwijderingsbescherming.
- 30 Uitgaande van de veronderstelling dat de verhoogde bescherming, naar het model van het recht van duurzaam verblijf, wordt verkregen na een verblijf van een bepaalde duur in de gastlidstaat en dat zij vervolgens kan worden verloren, acht de verwijzende rechter het denkbaar dat de criteria van artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 naar analogie zullen worden gehanteerd.
- 31 De punten 23 en 24 van de considerans van richtlijn 2004/38 spreken inderdaad van een bijzondere bescherming van personen die zich daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, met name wanneer zij aldaar zijn geboren en er hun gehele leven hebben gewoond. Dit neemt niet weg dat gezien de bewoordingen van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 het beslissend criterium is, of de burger van de Unie in de tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit in die lidstaat heeft gewoond.
- 32 Wat de vraag betreft in hoeverre perioden van afwezigheid uit de gastlidstaat tijdens de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode, dat wil zeggen de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering, verhinderen dat de belanghebbende in aanmerking komt voor de bij deze bepaling verleende verhoogde bescherming, dient steeds precies op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet een algehele beoordeling van de situatie van de belanghebbende plaats te vinden.
- 33 De met de toepassing van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 belaste nationale autoriteiten zijn verplicht om per geval alle relevante aspecten in de beoordeling te betrekken, met name de duur van elke afwezigheid van de belanghebbende uit de gastlidstaat, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden en de beweegredenen van de belanghebbende bij het verlaten van deze lidstaat. Het is immers belangrijk om na te gaan of de in geding zijnde afwezigheden de verplaatsing van het centrum van belanghebbendes persoonlijke, beroeps- of familiebelangen naar een andere staat met zich meebrengen.
- 34 Het feit dat de belanghebbende gedwongen is teruggekeerd naar de gastlidstaat voor het ondergaan van een gevangenisstraf en de in detentie doorgebrachte tijd kan, samen met de in het vorige punt genoemde factoren, worden meegewogen in de algehele beoordeling die vereist is om te bepalen of de eerder met de gastlidstaat opgebouwde banden van integratie zijn verbroken.

- 35 Het is aan de nationale rechter om te beoordelen of dit in het hoofdgeding het geval is. Mocht hij tot de conclusie komen dat de afwezigheden van Tsakouridis uit de gastlidstaat niet verhinderen dat hij in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming, dan dient deze rechter vervolgens te onderzoeken of het verwijderingsbesluit berust op dwingende redenen van openbare veiligheid in de zin van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38.
- 36 Er dient aan te worden herinnerd dat het Hof, om de nationale rechter een voor de beslechting van het aan hem voorgelegde geschil bruikbaar antwoord te geven, bepalingen van het recht van de Unie in aanmerking kan nemen die door de nationale rechter in zijn prejudiciële vragen niet zijn genoemd (zie in die zin arrest van 8 november 2007, Gintec, C-374/05, Jurispr. blz. I-9517, punt 48).
- 37 Indien zou worden geconcludeerd dat iemand in de situatie van Tsakouridis, die een duurzaam verblijfsrecht in de gastlidstaat heeft verworven, niet voldoet aan de in artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 genoemde verblijfsvoorwaarde, zou een verwijderingsmaatregel eventueel gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer sprake is van „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid”, zoals is bepaald in artikel 28, lid 2, van de richtlijn.
- 38 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de tweede tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat, om te bepalen of een burger van de Unie gedurende de tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit in de gastlidstaat heeft verbleven – het beslissend criterium voor de toekenning van de door deze bepaling verleende verhoogde verwijderingsbescherming –, per geval rekening moet worden gehouden met alle relevante aspecten, met name de duur van alle afwezigheden van de belanghebbende uit de gastlidstaat, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden, alsook de beweegredenen van de belanghebbende toen hij deze lidstaat verliet, waaruit kan worden afgeleid of door deze afwezigheden het centrum van zijn persoonlijke, beroeps- of familiebelangen naar een andere staat is verplaatst.

De eerste vraag

- 39 Gelet op het antwoord op de tweede tot en met de vierde vraag moet de eerste vraag aldus worden opgevat dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of, en zo ja in hoeverre georganiseerde drugscriminaliteit onder het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid” kan vallen, voor het geval deze rechter tot de conclusie komt dat de betrokken burger van de Unie in aanmerking komt voor de bescherming van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38, of onder het begrip „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid”, voor het geval hij concludeert dat genoemde burger in aanmerking komt voor de bescherming van artikel 28, lid 2, van deze richtlijn.
- 40 Uit de tekst van artikel 28 van de richtlijn alsook uit de systematiek van deze bepaling, zoals deze zijn weergegeven in de punten 24 tot en met 28 van dit arrest, blijkt dat de wetgever van de Unie, door elke verwijderingsmaatregel in de in artikel 28, lid 3, van deze richtlijn genoemde gevallen afhankelijk te stellen van „dwingende redenen” van openbare veiligheid, een aanzienlijk enger begrip dan de „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.
- 41 Het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid” veronderstelt immers 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”.
- 42 In deze context moet ook het in artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 gehanteerde begrip „openbare veiligheid” worden uitgelegd.
- 43 Met betrekking tot de openbare veiligheid heeft het Hof verklaard dat dit zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt (zie met name arresten van 26 oktober 1999, Sirdar, C-273/97, Jurispr. blz. I-7403, punt 17; 11 januari 2000, Kreil, C-285/98, Jurispr.

blz. I-69, punt 17; 13 juli 2000, Albore, C-423/98, Jurispr. blz. I-5965, punt 18, en 11 maart 2003, Dory, C-186/01, Jurispr. blz. I-2479, punt 32).

- 44 Het Hof heeft tevens verklaard dat de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen (zie met name arresten van 10 juli 1984, Campus Oil e.a., 72/83, Jurispr. blz. 2727, punten 34 en 35; 17 oktober 1995, Werner, C-70/94, Jurispr. blz. I-3189, punt 27; reeds aangehaald arrest Albore, punt 22, en arrest van 25 oktober 2001, Commissie/Griekenland, C-398/98, Jurispr. blz. I-7915, punt 29).
- 45 Dit betekent echter niet dat doelstellingen als de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit noodzakelijkerwijs van dit begrip zijn uitgesloten.
- 46 De georganiseerde drugshandel is een diffuse vorm van criminaliteit, met indrukwekkende economische en operationele middelen en zeer dikwijls grensoverschrijdende connecties. Gelet op de verwoestende effecten van de met deze handel verbonden criminaliteit wordt in kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB L 335, blz. 8) in het eerste punt van de considerans overwogen dat de illegale drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de burgers van de Unie, alsook voor de wettige economie, de stabiliteit en de veiligheid van de lidstaten.
- 47 Drugsverslaving is een ramp voor de individuele mens en een economisch en sociaal gevaar voor de mensheid (zie in die zin met name arrest van 26 oktober 1982, Wolf, 221/81, Jurispr. blz. 3681, punt 9, en EHRM, arrest Aoulmi tegen Frankrijk van 17 januari 2006, § 86); ook kan de georganiseerde drugshandel zulke vormen aannemen dat zij een rechtstreekse bedreiging vormt voor de goedmoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking als geheel of een groot deel daarvan.
- 48 Daarnaast wordt in artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 benadrukt dat het gedrag van de betrokkene een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of van de betrokken lidstaat moet vormen, dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen als zodanig geen reden vormen voor om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen, en dat motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen niet mogen worden aangevoerd.
- 49 Een verwijderingsmaatregel moet derhalve gebaseerd zijn op een individueel onderzoek van het voorliggende geval (zie met name arrest Metock e.a., reeds aangehaald, punt 74) en kan slechts gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van openbare veiligheid in de zin van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38, indien een dergelijke maatregel, gelet op de uitzonderlijke ernst van de bedreiging, noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen die hij veilig wil stellen, mits dit doel niet kan worden bereikt met minder stringente maatregelen, gelet op de duur van het verblijf van de burger van de Unie in de gastlidstaat en in het bijzonder de ernstige negatieve consequenties die een dergelijke maatregel kan meebrengen voor burgers van de Unie die werkelijk in de gastlidstaat zijn geïntegreerd.
- 50 Bij de toepassing van richtlijn 2004/38 moet meer in het bijzonder een afweging plaatsvinden tussen enerzijds het uitzonderlijk karakter van de dreiging van aantasting van de openbare veiligheid wegens het persoonlijke gedrag van de betrokkene, zo nodig beoordeeld ten tijde van het verwijderingsbesluit (zie met name arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punten 77-79), afgemeten aan met name de opgelegde en de ten uitvoer gelegde straffen, de mate van betrokkenheid bij de criminele activiteiten, de omvang van de schade en eventueel het recidivegevaar (zie in die zin met name arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 29), en anderzijds het risico dat de sociale herintegratie van de burger van de Unie in de lidstaat waar hij daadwerkelijk is geïntegreerd in gevaar wordt gebracht, terwijl deze herintegratie niet alleen in het belang van die burger is maar ook in

dat van de Europese Unie in het algemeen, zoals door de advocaat-generaal in punt 95 van zijn conclusie is opgemerkt.

- 51 De opgelegde straf moet in aanmerking worden genomen als een van de factoren in dit geheel. Een veroordeling tot een gevangenisstraf van vijf jaar kan niet automatisch leiden tot een verwijderingsbesluit zoals in de nationale wetgeving voorzien, zonder dat de in het vorige punt beschreven factoren worden afgewogen, en het is aan de nationale rechter om na te gaan of dit het geval is geweest.
- 52 In het kader van die beoordeling moet rekening worden gehouden met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, aangezien redenen van algemeen belang slechts dan kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een nationale maatregel die de gebruikmaking van het vrije personenverkeer belemmert, wanneer de betrokken maatregel rekening houdt met dergelijke rechten (zie met name arrest Orfanopoulos en Oliveri, reeds aangehaald, punten 97-99), in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de individuele vrijheden (zie met name arrest van 5 oktober 2010, *McB*, C-400/10 PPU, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 53, en EHRM, arrest *Maslov tegen Oostenrijk* [GC] van 23 juni 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, § 61 e.v.).
- 53 Om te beoordelen of de voorgenomen inmenging evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, in casu de bescherming van de openbare veiligheid, moet met name rekening worden gehouden met de aard en de ernst van het gepleegde strafbare feit, de duur van het verblijf van de belanghebbende in de gastlidstaat, de tijd die is verstreken sinds het strafbare feit is gepleegd en het gedrag van de belanghebbende in die periode, alsook de hechtheid van de sociale, culturele en familiebanden met de gastlidstaat. Waar het een burger van de Unie betreft die zijn kindertijd en jeugd grotendeels, zo niet geheel, in de gastlidstaat heeft doorgebracht, zullen zeer gegronde redenen moeten worden aangevoerd om de verwijderingsmaatregel te rechtvaardigen (zie in die zin met name arrest *Maslov tegen Oostenrijk*, reeds aangehaald, § 71-75).
- 54 Hoe dan ook, daar het Hof heeft verklaard dat een lidstaat in verband met de handhaving van de openbare orde het gebruik van verdovende middelen als een zodanig gevaar voor de samenleving kan beschouwen dat ten aanzien van buitenlanders die de wetgeving inzake verdovende middelen overtreden, bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn (zie arrest van 19 januari 1999, *Calfa*, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 22, en arrest *Orfanopoulos en Oliveri*, reeds aangehaald, punt 67), moet worden geconcludeerd dat de georganiseerde drugshandel a fortiori onder het begrip openbare orde valt, zoals bedoeld in artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38.
- 55 Het is aan de verwijzende rechter om met inaanmerkingneming van alle vorengenoemde factoren na te gaan of het gedrag van *Tsakouridis* binnen de „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid” in de zin van artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38, dan wel binnen de „dwingende redenen van openbare veiligheid” van artikel 28, lid 3, van deze richtlijn valt, en of de voorgenomen verwijderingsmaatregel eerdergenoemde voorwaarden in acht neemt.
- 56 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat voor het geval de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat de betrokken burger van de Unie de bescherming van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 geniet, deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit kan vallen onder het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid”, die een maatregel van verwijdering van een burger van de Unie die de voorgaande tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, kunnen rechtvaardigen. Voor het geval de verwijzende rechter concludeert dat de betrokken burger van de Unie de bescherming van artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 geniet, moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit onder het begrip „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid” valt.

Kosten

- 57 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:

- 1) **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 om te bepalen of een burger van de Unie gedurende de tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit in de gastlidstaat heeft verbleven – het beslissend criterium voor de toekenning van de door deze bepaling verleende verhoogde verwijderingsbescherming –, per geval rekening moet worden gehouden met alle relevante aspecten, met name de duur van alle afwezigheden van de belanghebbende uit de gastlidstaat, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden, alsook de beweegredenen van de belanghebbende toen hij deze lidstaat verliet, waaruit kan worden afgeleid of door deze afwezigheden het centrum van zijn persoonlijke, beroeps- of familiebelangen is verplaatst.**
- 2) **Voor het geval de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat de betrokken burger van de Unie de bescherming van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 geniet, moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit kan vallen onder het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid”, die een maatregel van verwijdering van een burger van de Unie die de voorgaande tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, kunnen rechtvaardigen. Voor het geval de verwijzende rechter concludeert dat de betrokken burger van de Unie de bescherming van artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 geniet, moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit onder het begrip „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid” valt.**

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.