

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL H. MAYRAS
VAN 10 MAART 1976¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Op de twee grondbeginselen van het vrije personenverkeer binnen de Gemeenschap en van het verbod van discriminaties op grond van nationaliteit wordt een uitzondering gemaakt in artikel 48, lid 3, van het Verdrag ten aanzien van het vrije verkeer en de werkgelegenheid van werknemers in loondienst, en in artikel 56, lid 1, met betrekking tot het recht van vestiging van personen die niet in loondienst zijn. Deze uitzondering op grond van de openbare orde in de ruime zin van het woord, maakt het de Lid-Staten mogelijk jegens onderdanen van andere Lid-Staten maatregelen te nemen ter beperking van het recht van toegang en van verblijf op hun grondgebied.

De draagwijdte van deze uitzondering, die in strikte zin moet worden geïnterpreteerd, kan echter niet eenzijdig, zonder toezicht van de communautaire autoriteiten, door deze en gene Lid-Staat worden vastgelegd. Met name is zij onderworpen aan een rechterlijke controle die U hebt uit te oefenen.

Hoewel dus moet worden aangenomen dat de nationale autoriteiten bij de hun toekomende toepassing van deze uitzondering van openbare orde een zekere beoordelingsvrijheid hebben behouden, kunnen zij deze bevoegdheid slechts uitoefenen binnen de door het gemeenschapsrecht en Uw rechtspraak gestelde *grenzen*.

Wij hebben deze hoofdpunten van Uw arrest in de zaak Van Duyn van ruim een jaar geleden in herinnering willen brengen, omdat die eveneens het uitgangspunt vormen van het antwoord op de

prejudiciële vragen die U zijn voorgelegd door de Rechtbank van eerste aanleg te Luik, wier verwijzingsbeschikking op 22 december jongstleden is bevestigd door het Hof van Beroep.

De vragen zijn gerezen in het kader van een strafprocedure tegen een Frans onderdaan ter zake dat hij België was binnengekomen en aldaar verblijf had gehouden zonder daartoe toestemming te hebben bekomen van de minister van Justitie overeenkomstig het Koninklijk Besluit van 21 december 1975 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België mogen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen.

Volgens de voorstukken is verdachte in het verleden door de Franse justitie veroordeeld wegens koppelarij. Eveneens zou hij onder verdenking hebben gestaan van diefstallen gewapenderhand, maar naar het schijnt is hij na politieonderzoek toen niet in staat van beschuldiging gesteld.

Ingevolge instructies van de procureur-generaal te Luik inzake (wij citeren) „de bestrijding van gewelddadige misdadigheid en het optreden tegen internationale misdadigers” werd Jean Royer op 18 januari 1972 voor de eerste maal opgespoord in de buurt van Luik, in de gemeente Grâce-Hollogne, waar zijn echtgenote een café-dancing hield. Nadat Royer in november 1971 België was binnengekomen, had hij zich niet overeenkomstig de Belgische bepalingen in het bevolkingsregister laten inschrijven.

Wegens onwettig verblijf werd de betrokkene bij administratief besluit gelast België te verlaten, met het verbod er terug te keren. Als gevolg van dit bevel gaf hij zich naar Duitsland.

1 — Vertaald uit het Frans.

Enkele weken later verscheen hij echter weer in Grâce-Hollogne. Zijn aanwezigheid daar bleef niet onopgemerkt en op 17 april 1972 werd hij gearresteerd door de rijkswacht en onder aanhoudingsbevel geplaatst. Op 10 mei werd hij op bevel van de Kamer van inbeschuldigingstelling te Luik weer in vrijheid gesteld, nadat hem echter voordien een ministerieel terugwijzingsbesluit was uitgereikt overeenkomstig artikel 3, derde alinea, van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie, op grond dat „zijn aanwezigheid wegens zijn persoonlijk gedrag een gevaar wordt geacht voor de openbare orde” en dat hij „zich niet aan de verblijfsvoorwaarden voor vreemdelingen heeft gehouden en geen vergunning heeft voor vestiging in het Koninkrijk.”

Opgemerkt zij dat, volgens het verwijzingsvonnis, een enige maanden tevoren ingesteld onderzoek naar het gedrag van Royer in België geen bezwarende feiten aan het licht had gebracht. Het schijnt dus dat de Belgische politie bij haar bevinding dat de aanwezigheid van Royer een potentieel gevaar vormde voor de openbare orde, uitsluitend is afgegaan op zijn zwarte verleden.

Hoe het ook zij, de strafprocedure die aanleiding heeft gegeven tot het verwijzingsvonnis is enkel gebaseerd op de tenlastelegging van onwettig verblijf, een strafbaar feit ingevolge artikel 12, lid 1 van de wet op de vreemdelingenpolitie. Deze bepaling luidt als volgt:

„Met gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met geldboete van 100 frank tot 1 000 frank, word gestraft:

1. de vreemdeling die zonder de vereiste toelating in het Rijk binnenkomt of er verblijft, of die zonder de vereiste vergunning er zich vestigt, zelfs tijdelijk”.

Het schijnt dat Royer nadit uitwijzingsbesluit België inderdaad heeft verlaten. De strafvervolgung wegens onwettige binnenkomst en verblijf in het land diende voor de Rechtbank van eerste

aanleg. Na beroep van het Openbaar Ministerie tegen het verwijzingsvonnis, heeft het Hof van Luik op 22 december 1975 de U door de eerste rechter gestelde prejudiciële vragen zonder meer bevestigd.

Dit zijn in grote lijnen de feiten die de Correctionele Rechtbank te Luik hebben gebracht tot haar vraagstelling over de uitleg van enige bepalingen van gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers en het recht van vestiging.

Wat Royer ook verweten mag worden — en in dit opzicht spreken zijn persoonlijkheid en zijn veroordelingen in Frankrijk nauwelijks in zijn voordeel —, naar onze mening zult U alleen objectief die elementen van gemeenschapsrecht moeten aanwijzen, waarmee de nationale rechter in het hem voorgelegde geschil tot een beslissing kan komen.

Aan welke hoedanigheid Royer zijn verblijfsrecht in België meent te ontleen, is eigenlijk moeilijk te zeggen. In dit opzicht laat de verwijzingsbeschikking zich niet duidelijk uit: de verdediger van Royer heeft aan de nationale rechter een arbeidscontract overgelegd tussen de echtgenote van verdachte en de onderneming welke eigenaresse is van de zaak die zij tegen betaling beheerde; volgens dit contract wordt de beheerster bijgestaan door de leden van haar gezin. Of Royer zich deswege kan beroepen op de hoedanigheid van werknemer, of op de hoedanigheid van echtgenoot van een werknemster, zal de nationale rechter moeten uitmaken. De door de Rechtbank te Luik gestelde vragen sluiten ook niet uit dat betrokkene zich kan beroepen op de artikelen 52 en volgende, betreffende het recht van vestiging, Maar met de Commissie zijn wij van mening dat de U voorgelegde interpretatieproblemen, op het gebied van het vrije verkeer van werknemers in loondienst of op dat van het recht van vestiging, om eenzelfde oplossing vragen,

Ook lijkt het ons, op het voetspoor van de Commissie, voor een logisch onder-

zoek van de talrijke gedetailleerde vragen die U zijn gesteld, nodig, de vragen te hergroeperen.

I — 1. Volgens de verwijzingen naar de bepalingen van gemeenschapsrecht waarvan de Belgische rechter uitlegging wenst, zijn twee mogelijkheden denkbaar: de situatie van betrokkene valt ofwel onder het hoofdstuk van het Verdrag betreffende de werknemers en wel in het bijzonder onder artikel 48 dat uitvoering vindt in 's Raads verordening nr. 1612/68 en richtlijn nr. 68/360, hetzij onder de hoofdstukken betreffende het recht van vestiging en het verrichten van diensten, met name van de artikelen 52, 53, 62 en 66, welke uitvoering vinden in richtlijn nr. 73/148.

In beide gevallen moet allereerst klaarheid worden verschaft over de grondslag van het recht van verblijf op het grondgebied van een Lid-Staat, waarover de onderdanen van andere Lid-Staten in het kader van het vrije verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging beschikken.

Wordt dit recht rechtstreeks door het Verdrag en eventueel de hierop steunende uitvoeringsbepalingen verleend of eerst door de verblijfsvergunning van de nationale autoriteiten van de Staat van ontvangst?

Het antwoord op deze eerste vraag blijkt duidelijk uit uw rechtspraak. Sinds het einde van de overgangperiode hebben de artikelen 48 en 52 directe werking, zoals U met name hebt uitgemaakt in de arresten van 4 december 1974, Van Duyn, en van 4 juli 1975, Reyners.

Deze artikelen doen voor particulieren rechten ontstaan waarop zij zich in rechte kunnen beroepen en welke de nationale rechter moet handhaven.

Artikel 48 houdt voor de werknemers uitdrukkelijk het recht in zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten en daar te verblijven teneinde er een beroep uit te oefenen.

Het recht van vestiging, dat toegang geeft tot werkzaamheden anders dan in loondienst en dat de uitoefening daarvan mogelijk maakt onder dezelfde voorwaarden als voor nationale onderdanen, brengt impliciet het recht mee het grondgebied binnen te komen en aldaar te verblijven.

In beide gevallen vinden deze rechten bevestiging in de richtlijnen welke de Raad krachtens de artikelen 49, 54 en 63 heeft vastgesteld ter opheffing van de beperkingen op binnenkomst en verblijf, zowel voor werknemers in loondienst als voor onafhankelijke personen. Artikel 10 van verordening nr. 1612/68, artikel 1 van richtlijn nr. 68/360 en artikel 1 van richtlijn nr. 73/148 verklaren de gemeenschapsbepalingen inzake binnenkomst en verblijf op het grondgebied der Lid-Staten in praktisch gelijke bewoordingen mede van toepassing op de echtgenoot van eenieder die onder deze bepalingen valt.

Uit deze teksten blijkt duidelijk dat de Lid-Staten *aan de betrokkenen het recht toekennen hun grondgebied binnen te komen op enkel vertoon van een geldig identiteitsbewijs of paspoort*; ook kennen zij hun een recht van permanent verblijf toe, dat door de afgifte van een administratief document slechts wordt *vastgesteld*.

Zo wordt in artikel 1 van verordening nr. 1612/68 bepaald dat iedere onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn woonplaats, „recht heeft op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten”; in artikel 10 van dezelfde verordening wordt het recht zich te „mogen vestigen” uitgebreid tot de familieleden van de rechthebbende. In artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 wordt bepaald dat de Lid-Staten aan bedoelde personen het „recht van verblijf op hun grondgebied” toekennen en dat dit recht wordt „vastgesteld” door de afgifte van een bijzondere verblijfsvergunning”. Volgens de considerans van richtlijn nr. 73/148 kan de vrijheid van vestiging slechts volledig worden verwe-

zenlijkt „indien aan de begunstigden een permanent verblijfsrecht wordt toegekend” en brengt het vrij verrichten van diensten mede dat de persoon die de dienst verricht en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, verzekerd zijn „van een verblijfsrecht voor de duur van de dienstverrichting”.

Derhalve is het verblijfsrecht, dat rechtstreeks voortspuit uit het Verdrag, een subjectief recht dat gebonden is aan de persoon van de gemeenschapsonderdaan, of die nu een werknemer in loondienst of een onafhankelijk persoon is. Het recht is geenszins afhankelijk van de afgifte van een verblijfsvergunning door de nationale autoriteiten. Dit dient slechts ter vaststelling van een reeds bestaand recht en heeft dus niets constitutiefs. Het in artikel 48, lid 3, en in artikel 56, lid 1, genoemde voorbehoud van de openbare orde en de openbare veiligheid vormt geen voorwaarde voor de verkrijging van het recht van binnenkomst en verblijf, doch opent de mogelijkheid om in individuele en voldoende gerechtvaardigde gevallen beperkingen aan te brengen op de uitoefening van een recht dat rechtstreeks aan het Verdrag wordt ontleend.

Derhalve kunnen nationale regelingen, ten aanzien van onderdanen der Gemeenschap, slechts ten doel hebben hun aanwezigheid op het grondgebied te controleren en bij de periodieke verlenging van een verblijfsvergunning hun hoedanigheid van onderdanen van een andere Lid-Staat te verifiëren.

Hoe staat het in dit opzicht met de Belgische wetgeving op de vreemdelingenpolitie?

Laten wij allereerst de bepalingen bezien betreffende binnenkomst en verblijf van vreemdelingen op Belgisch grondgebied.

De basistekst is de wet van 28 maart 1952, gewijzigd bij de wetten van 30 april 1964 en van 1 april 1969.

Artikel 2, lid A, van deze wet stelt als beginsel dat geen vreemdeling België kan

binnenkomen of er verblijven, als hij geen toestemming heeft van de minister van Justitie overeenkomstig de vormen bepaald bij Koninklijk Besluit of als hij niet voldoet aan bepaalde voorwaarden welke met name zijn vastgesteld in internationale overeenkomsten.

Volgens lid C mag geen vreemdeling zich in het Rijk *vestigen* zonder daartoe een vergunning te hebben verkregen van de minister van Justitie.

Deze tekst gaat derhalve uit van een stelsel van voorafgaande goedkeuring. Maar hoofdstuk III van het Koninklijk Besluit van 21 december 1965, zoals gewijzigd in 1969, bevat speciale bepalingen voor onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, waarin rekening wordt gehouden met de voorschriften van het gemeenschapsrecht.

Volgens artikel 33 van dit besluit moeten deze onderdanen, om België binnen te komen, namelijk in het bezit zijn van een door hun nationale autoriteiten afgegeven paspoort of officiële identiteitskaart.

Voor vestiging in België bepaalt artikel 39 dat de in de wet van 28 maart 1952 voorgeschreven „vestigingsvergunning” voor hen *verplicht* is. De afgifte van dit document dient dus slechts ter vaststelling van een reeds tevoren bestaand, aan het gemeenschapsrecht ontleend, verblijfsrecht.

In artikel 38 wordt bepaald dat een „attest van immatriculatie” gedurende drie maanden, te rekenen vanaf de dag van de binnenkomst in België, hun verblijf in dit land dekt, op voorwaarde dat zij er op regelmatige wijze zijn binnengekomen. Dit attest wordt door het gemeentebestuur afgegeven wanneer zij er hun aankomst melden. Het kan slechts eenmaal voor drie maanden worden verlengd.

Hoewel niet voorgeschreven in de communautaire richtlijnen, kan dit attest daarmee ook niet in strijd worden geacht.

De rechtvaardiging ervan is dat met de afgifte van de verblijfsvergunning nu eenmaal een zekere tijd is gemoeid, maar het stelt geen enkele voorafgaande voorwaarde aan de uitoefening van het verblijfsrecht, dat door het gemeenschapsrecht wordt toegekend aan de onderdaan van een andere Lid-Staat die zich in België vestigt om daar een der in de artikelen 48 of 52 van het Verdrag bedoelde werkzaamheden uit te oefenen.

De verplichting van artikel 15 van hetzelfde Koninklijk Besluit dat iedere vreemdeling, die voornemens is meer dan acht dagen in België te verblijven, zich binnen acht dagen na zijn binnenkomst in het land moet laten inschrijven bij het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats, vindt haar grondslag in de wet van 2 juni 1856 betreffende de algemene volkstellingen en de bevolkingsregisters. Ten aanzien van de gemeenschapsonderdanen kan deze verplichting niet beschouwd worden als een voorwaarde voor hun verblijfsrecht. Bovendien vormen inbreuken op deze wet overtredingen die slechts worden bestraft met een eenvoudige boete.

Wanneer nu een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap deze verplichting niet is nagekomen en wanneer hij niet in het bezit is van een „attest van immatriculatie” of een vestigingsvergunning, is zulks nog niet voldoende om hem het subjectief verblijfsrecht te ontnemen dat hij rechtstreeks aan het Verdrag ontleent.

Het gemeenschapsrecht belet de Lid-Staten echter niet om de nationale bepalingen betreffende het toezicht op vreemdelingen met passende sancties te omgeven teneinde de doeltreffendheid van deze bepalingen te verzekeren. Maar overeenkomstig het in de artikelen 7 en 48 van het Verdrag neergelegde beginsel van non-discriminatie mogen deze sancties niet zwaarder zijn dan die voor nationale onderdanen van de betrokken Lid-Staat, wanneer dezen zich niet houden aan de administratieve verplichtin-

gen bij verandering van woonplaats. Vooral een zo vergaande maatregel als arrestatie of hechtenis met het oog op verwijdering van het nationale grondgebied lijkt niet in verhouding te staan tot het aan betrokkene verweten verzuim; een dergelijke maatregel vormt geen wettig dwangmiddel jegens een persoon die slechts gebruik heeft gemaakt van zijn aan het Verdrag ontleende recht om het grondgebied van een Lid-Staat binnen te gaan en er te verblijven, zelfs als deze persoon heeft nagelaten de formaliteiten inzake het toezicht op vreemdelingen te vervullen.

Hoewel het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden niet kan worden beschouwd als een communautaire tekst waarvan de rechtstreekse werking door de nationale rechters — onder Uw toezicht — moet worden gewaarborgd, zij opgemerkt dat in artikel 5, lid 1, sub f, eventueel nog een steun voor onze opvatting kan worden gevonden.

2. Vervolgens zal nog moeten worden onderzocht of het verzuim van een in de nationale wetgeving voorgeschreven verplichting tot inschrijving een zodanig „persoonlijk gedrag” vormt dat een uitwijzingsmaatregel om redenen van openbare orde is gerechtvaardigd.

Luidens artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221, welke zowel van toepassing is op werknemers in loondienst als op onafhankelijke personen, moeten dergelijke maatregelen immers uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene. En volgens lid 2 „vormt het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering van deze maatregelen”. In Uw arresten Bonsignore en Rutili hebt U uitgemaakt dat artikel 3 van deze richtlijn in de weg staat aan de uitzetting van een onderdaan van een Lid-Staat, indien tot deze uitzetting is besloten ter afschrikking van andere vreemdelingen, dat wil zeggen wanneer de uitzetting op overwegingen van „algemene preventie” berust.

Zeker, een welgevuld strafblad in het land van verblijf, in het land van oorsprong of in een ander land vormt een belangrijk beoordelingselement. Artikel 5, lid 2, van deze richtlijn bepaalt dat de bevoegde autoriteiten elkaar hierover kunnen raadplegen en dat de geraadpleegde Lid-Staat zijn antwoord binnen twee maanden moet doen toekomen. Maar dit mag niet uitlopen op stelselmatische raadplegingen. Vooral ingeval van een voorbestrafing zal men tevens rekening moeten houden met een geheel complex van omstandigheden alvorens te besluiten tot uitwijzing of tot niet-toelating: een dergelijke maatregel moet dienen als bestraffing van een asociaal gedrag en van een *ernstige* en *actuele* verstoring van de openbare orde. Maatregelen van openbare orde tegenover vreemdelingen moeten uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene; zij moeten met andere woorden zijn *geïndividualiseerd*.

Zo gezien, kan de veronachtzaming van voorschriften betreffende het toezicht op vreemdelingen, zelfs in combinatie met vroegere strafrechtelijke veroordelingen, niet worden beschouwd als een aantasting van de openbare orde en de openbare veiligheid, welke een zo strenge maatregel als uitwijzing rechtvaardigt, terwijl overigens het huidige gedrag van de vreemdeling in het land van verblijf geen enkel ongunstig feit aan het licht heeft gebracht.

Evenzo kan volgens artikel 3, lid 3, van de richtlijn een uitwijzingsbesluit niet enkel worden gegrond op het feit dat het nationale identiteitsbewijs dat de toelating en het verblijf of de vestiging mogelijk heeft gemaakt, is verlopen. Voorts zegt artikel 3, lid 4, dat de Staat die het identiteitsbewijs in kwestie heeft afgegeven, de betrokkene zonder formaliteiten op zijn grondgebied moet toelaten, zelfs als naderhand de nationaliteit van de houder wordt betwist. Dit bevestigt het accessoire of afgeleide karakter van de verblijfsvergunning.

Met betrekking tot de door het Verdrag verleende rechten zijn de nationale administratieve documenten te vergelijken met de door de nationale autoriteiten afgegeven vergunningen en certificaten in het goederenverkeer.

Reeds op 13 oktober heeft het Bundesfinanzhof uitgemaakt dat een certificaat goederenverkeer geen rechtscheppend document is, doch slechts een verklaring waarbij de autoriteiten van de uitvoerende Lid-Staat de juistheid bevestigen van bepaalde opgaven van de exporteur welke een voorkeursbehandeling rechtvaardigen. Tevoren had het Hessische Finanzgericht reeds op 12 augustus 1968 beslist dat de bepalingen inzake het certificaat goederenverkeer een zuiver formeel karakter hebben en derhalve niet van invloed zijn op de afwikkeling van communautaire handelstransacties.

Zelf hebt U op 6 juni 1972 in de zaak 94-71, Schlüter en Maack (Jurispr. blz. 307), beslist dat de door de exporteur af te geven verklaring, en in het bijzonder de aflevering van het certificaat van uitgang, een toereikende wilsuiting van de exporteur vormen om voor restitutie in aanmerking te komen, en aan de vereisten van de communautaire regeling voldoen. De Lid-Staten kunnen derhalve om redenen in verband met de organisatie van hun diensten wel aan de exporteurs voorschrijven dat zij tevens een verzoek in de door het nationale recht bepaalde vorm moeten indienen, maar mogen op de niet-nakoming dezer verplichting niet het verval van het recht op restitutie als sanctie stellen.

Eveneens hebt U op 1 februari 1972 in de zaak 49-71, Hagen (Jurispr. blz. 23) geoordeeld dat een aanvankelijk onvolledige aanbieding voor interventie naderhand kan worden aangevuld.

II — De Belgische rechter wil met zijn vierde vraag vernemen of uit de leden 1 en 2 van artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 volgt dat de Lid-Staten een door het Verdrag verleend recht dienen te erkennen

zodra de betrokkene de passende bewijsstukken kan overleggen, en of dat voor een Lid-Staat de verplichting inhoudt om, alvorens over te gaan tot maatregelen van fysieke dwang, andere middelen te gebruiken om een onderdaan van een andere Lid-Staat, die op zijn grondgebied in overtreding is, ertoe te brengen vrijwillig aan deze toestand een einde te maken.

Wij hebben er reeds op gewezen dat de Lid-Staten volgens artikel 4, lid 1 en 2, het recht van verblijf op hun grondgebied „toekennen” aan personen die de in de richtlijn genoemde documenten kunnen overleggen, en dat dit recht wordt vastgesteld door de afgifte van een speciale verblijfskaart voor onderdanen van de Lid-Staten.

Deze bepaling heeft dus niet tot doel om een recht te scheppen voor de onderdanen van de Gemeenschap, maar om de uitoefening van een aan het Verdrag ontleend recht te regelen. Het recht van verblijf moet worden toegekend aan alle in artikel 1 bedoelde personen die de in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen.

Anderzijds dunkt ons dat deze tekst de nationale autoriteiten in geen enkel opzicht juridisch verplicht om een persoon die in overtreding is, speciaal tegemoetkomend te behandelen, wanneer zij uit andere hoofde redenen hebben om aan te nemen dat zijn aanwezigheid de openbare orde en de openbare veiligheid zou kunnen aantasten.

Ingeval het gedrag van de vreemdeling in dit opzicht te wesen zou overlaten en hij, zonder *ipso facto* onder de strafwet te vallen, volgens de nationale autoriteiten uiteindelijk zou dienen te worden uitgezonden, zou de vreemdeling wel duidelijk en formeel moeten worden gewaarschuwd voor het risico van uitwijzing indien hij zich niet betert.

III — Ten vijfde vraagt de Belgische rechter of, gelet op de gemeenschaps-

voorschriften, een besluit tot verwijdering of de weigering een verblijfs- of vestigingsvergunning af te geven, terstond of eerst na uitputting van de beroepsmogelijkheden voor de nationale rechter ten uitvoer kan worden gelegd.

In Uw arrest van 28 oktober 1975 hebt U eraan herinnerd dat, volgens artikel 8 van richtlijn nr. 64/221, eenieder tegen een te zijnen aanzien genomen besluit tot uitwijzing moet kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten; bij ontstentenis daarvan moet de betrokkene volgens artikel 9 op zijn minst gebruik kunnen maken van zijn middelen tot verweer bij een bevoegde instantie, welke een andere moet zijn dan die welke de vrijheidsbeperkende maatregel heeft genomen; tenslotte moet, behoudens dringende gevallen, de beroepsprocedure voor een bevoegde instantie voorafgaan aan het uitwijzingsbesluit.

Afgezien van spoedeisende gevallen, kan derhalve bij de mogelijkheid van een beroep in rechte in de zin van artikel 8, aan het uitwijzingsbesluit geen uitvoering worden gegeven, voordat de betrokkene een dergelijk beroep heeft kunnen instellen. Hetzelfde geldt, wanneer een dergelijk beroep, hoewel mogelijk, geen opschortende werking heeft: de belanghebbende moet zich kunnen voorzien bij een andere instantie dan die welke de vrijheidsbeperkende maatregel heeft genomen, en deze maatregel is, behoudens spoedgevallen, niet uitvoerbaar voordat deze instantie zich heeft uitgesproken.

Ten slotte kan volgens artikel 7 van de richtlijn de termijn die aan de betrokkene wordt toegemeten om het grondgebied te verlaten, behoudens dringende gevallen, niet korter zijn dan een maand respectievelijk veertien dagen te rekenen vanaf de mededeling van het besluit, al naar gelang de betrokkene al of niet een verblijfsvergunning heeft.

IV — Ten slotte de vragen 6, 7 en 8. Samengevat, vraagt de Belgische rechter

of een Lid-Staat in verband met de artikelen 53 en 62 van het Verdrag kan terugkeren tot minder vergaande bepalingen en handelwijzen dan die welke hij voor of na de inwerkingtreding van het Verdrag toepaste.

De artikelen 53 en 62 verbieden het invoeren door de Lid-Staten van nieuwe beperkingen op de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten naar de toestand op de datum van inwerkingtreding van het Verdrag; nieuwe liberalisatiemaatregelen zijn in dit verband uiteraard alleen die welke ingevolge een verdragsverplichting moeten worden getroffen.

Bij richtlijn nr. 64/221 is de beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten ter zake van de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid op een aantal punten beperkt

en zijn hun desbetreffende verdragsverplichtingen nader gepreciseerd. Maar om het gewenste resultaat te bereiken laat de richtlijn de Lid-Staten volledig bevoegd de passende vorm en middelen te kiezen.

Derhalve kan de omstandigheid dat een Lid-Staat verdergaande bepalingen of handelwijzen heeft ingevoerd dan uit hoofde van het gemeenschapsrecht noodzakelijk is, aan de onderdanen van de Gemeenschap geen ruimere rechten verschaffen dan die welke voortvloeien uit de artikelen 53 en 62 en uit de communautaire uitvoeringsbepalingen, met name richtlijn nr. 64/221. België zou dan ook tot een minder vergaand stelsel kunnen terugkeren, mits dit stelsel in overeenstemming blijft met het gemeenschapsrecht en, zou ik zo zeggen, met de internationale verplichtingen van dit land.

Wij concluderen derhalve dat U voor recht verklaart:

1. a) Het recht voor de onderdanen van een Lid-Staat om het grondgebied van een andere Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven, vloeit rechtstreeks voort uit de artikelen 48, 52 en 59 en uit de communautaire uitvoeringsbepalingen, onafhankelijk van een door de Staat van ontvangst afgegeven verblijfsvergunning.
- b) Het niet-ervullen, door onderdanen van een Lid-Staat van de formaliteiten met betrekking tot het toezicht op vreemdelingen, vormt geen bedreiging voor de openbare orde en veiligheid en vermag derhalve niet op zichzelf een maatregel tot uitwijzing of aanhouding te rechtvaardigen.
2. Artikel 4 van richtlijn nr. 68/360 brengt voor de Lid-Staten de verplichting mee een verblijfsvergunning af te geven aan eenieder die door het overleggen van de voorgeschreven documenten heeft aangetoond dat hij behoort tot de in artikel 1 van die richtlijn bedoelde categorieën;
3. Behoudens dringende gevallen die deugdelijk zijn gemotiveerd, kan een uitwijzingsbesluit niet ten uitvoer worden gelegd voordat de betrokkene volledig gebruik heeft kunnen maken van de beroepsmogelijkheden die ingevolge de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 voor hem openstaan;

4. De artikelen 53 en 62 van het Verdrag verbieden een Lid-Staat nieuwe beperkingen in te voeren op de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, zoals deze bij de inwerkingtreding van het Verdrag feitelijk zijn bereikt; de Lid-Staten mogen niet terugkeren tot minder vergaande bepalingen of handelwijzen voor zover de liberalisatiemaatregelen zijn genomen ter uitvoering van uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen.