



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 26 oktober 2017¹

Zaak C-82/16

**K. A.
M. Z.
M. J.
N. N. N.
O. I. O.
R. I.
B. A.
tegen
Belgische Staat**

[verzoek van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 20 VWEU – Verzoek van een onderdaan van een derde land om te mogen verblijven in de lidstaat van een Unieburger die nooit heeft gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer – Nationale administratieve praktijk waarbij aanvragen voor een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging niet worden behandeld wanneer tegen de betrokken derdelander op grond van het nationale recht een geldig en definitief inreisverbod is uitgevaardigd – Artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Richtlijn 2008/115/EG”

1. Met dit verzoek om een prejudiciële beslissing wordt het Hof voornamelijk verzocht duidelijkheid te verschaffen over de vraag of het Unierecht in de weg staat aan een nationale administratieve praktijk waarbij aanvragen van derdelanders voor een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging met een Unieburger die nooit heeft gebruikgemaakt van zijn aan de Verdragen ontleende recht van vrij verkeer, niet worden behandeld. De litigieuze administratieve praktijk wordt door de bevoegde nationale autoriteiten toegepast wanneer de betrokken derdelander het voorwerp uitmaakt van een krachtens het nationale recht uitgevaardigd inreisverbod, zodat hij verplicht is niet alleen België (de betrokken staat) maar het grondgebied van de lidstaten in zijn geheel te verlaten. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) wenst met name te vernemen of die praktijk verenigbaar is met artikel 20 VWEU, wanneer deze bepaling wordt uitgelegd in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie² en van richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest”).

en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.³ Voor zover artikel 20 VWEU van toepassing is, wenst de verwijzende rechter te vernemen welke factoren in aanmerking dienen te worden genomen om te beoordelen of sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de Unieburger en de betrokken derdelander.

Unierecht

Handvest

2. Artikel 7 van het Handvest bepaalt dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn familie- en gezinsleven.⁴

3. Artikel 24 van het Handvest, met als opschrift „De rechten van het kind”, luidt:

„1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.

2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.”

4. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen ervan enkel tot de lidstaten gericht wanneer deze het Unierecht ten uitvoer brengen.⁵

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

5. Artikel 20, lid 1, VWEU stelt het Unieburgerschap in en bepaalt dat „eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit”, Unieburger is. Krachtens artikel 20, lid 2, onder a), VWEU genieten Unieburgers „het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven”.

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 (PB 2008, L 348, blz. 98) (hierna: „terugkeerrichtlijn”). Ik heb de uitdrukking „grondgebied van de lidstaten” gebezigd omdat dit begrip in de terugkeerrichtlijn wordt gehanteerd om de territoriale werkingssfeer ervan af te bakenen. De terugkeerrichtlijn geldt niet voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Zij is daarentegen wel van toepassing op Denemarken, Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Verwijzingen naar „het grondgebied van de lidstaten” in verband met de terugkeerrichtlijn moeten dienovereenkomstig worden uitgelegd.

4 Het in artikel 7 van het Handvest erkende recht correspondeert met dat van artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).

5 Artikel 52, lid 7, van het Handvest bepaalt dat de toelichting die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van het Handvest [toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17)], naar behoren in acht moet worden genomen door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten.

Richtlijn 2004/38

6. Richtlijn 2004/38/EG⁶ regelt de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Europese Unie, het duurzame verblijfsrecht en de beperkingen van die rechten. Deze richtlijn is van toepassing op alle Unieburgers die zich begeven naar of verblijven in een andere lidstaat (het gastland) dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, en op hun familieleden die hen begeleiden of zich bij hen voegen.⁷

Terugkeerrichtlijn

7. In de overwegingen van de terugkeerrichtlijn wordt uiteengezet dat deze richtlijn tot doel heeft regels vast te stellen die van toepassing zijn op alle onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in een lidstaat.⁸ Het illegale verblijf van derdelanders dient te worden beëindigd volgens een billijke en transparante procedure. Overeenkomstig de algemene beginselen van het Unierecht moeten beslissingen die op grond van de terugkeerrichtlijn worden genomen, per geval worden vastgesteld en berusten op objectieve criteria die zich niet beperken tot het loutere feit dat het verblijf van de betrokkene illegaal is.⁹ Bij de uitvoering van de terugkeerrichtlijn moeten de lidstaten de belangen van het kind en de eerbiediging van het familie- en gezinsleven vooropstellen.¹⁰ Verzekerd wordt dat in de richtlijn de grondrechten worden geëerbiedigd.¹¹

8. In de terugkeerrichtlijn worden volgens artikel 1 ervan gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de „terugkeer” van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders, in overeenstemming met onder meer de grondrechten als algemene beginselen van het Unierecht.

9. Op grond van artikel 2, lid 1, van de terugkeerrichtlijn vallen illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelanders binnen de werkingssfeer van deze richtlijn.

10. In artikel 3, punt 1, van de terugkeerrichtlijn wordt een „onderdaan van een derde land” gedefinieerd als „eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van [artikel 20, lid 1, VWEU] en die geen persoon is die onder het [Unie]recht inzake vrij verkeer valt, als bepaald in artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscore”.¹² In artikel 3, punt 2, van de terugkeerrichtlijn wordt „illegaal verblijf” gedefinieerd als „de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscore, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging

6 Richtlijn 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 2004, L 158, blz. 77).

7 Zie artikel 1 van richtlijn 2004/38. De genoemde personen zijn de begunstigten van deze richtlijn, zoals wordt bepaald in artikel 3, lid 1.

8 Overweging 5.

9 Overweging 6.

10 Overweging 22.

11 Overweging 24.

12 Dordelanders die familielid zijn van een Unieburger die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend (zie voorts punt 6 hierboven), alsook dordelanders (en hun familieleden) die aan overeenkomsten tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en het betrokken derde land anderzijds rechten inzake vrij verkeer ontleen die gelijkwaardig zijn aan die van Unieburgers, vallen overeenkomstig artikel 2, punt 5, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (PB 2006, L 105, blz. 1) (hierna: „Schengengrenscore”) buiten de werkingssfeer van de terugkeerrichtlijn. Deze verordening is met ingang van 11 april 2016 ingetrokken en vervangen door verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB 2016, L 77, blz. 1). Artikel 2, punt 5, van laatstgenoemde verordening heeft dezelfde inhoud als de overeenkomstige bepaling van de oude verordening.

in die lidstaat”.¹³ Onder „terugkeerbesluit” wordt volgens artikel 3, punt 4, van de terugkeerrichtlijn verstaan „de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld”. Het begrip „verwijdering” ziet volgens artikel 3, punt 5, van de terugkeerrichtlijn op de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, dat wil zeggen de fysieke verwijdering uit de lidstaat. Een „inreisverbod” is volgens artikel 3, punt 6, van de terugkeerrichtlijn „een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit”. Minderjarigen en niet-begeleide minderjarigen vallen onder de definitie van „kwetsbare personen” in artikel 3, punt 9, van dezelfde richtlijn.

11. Krachtens artikel 5 van de terugkeerrichtlijn moeten de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening houden met – onder meer – de belangen van het kind en het familie- en gezinsleven.

12. Ingevolge artikel 6, lid 1, moeten de lidstaten een terugkeerbesluit uitvaardigen tegen derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven.¹⁴

13. In artikel 7, lid 1, van de terugkeerrichtlijn is de algemene regel neergelegd dat bij een terugkeerbesluit een passende termijn voor vrijwillig vertrek moet worden toegestaan. Artikel 7, lid 2, van dezelfde richtlijn bepaalt dat deze termijn kan worden verlengd, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals gezinsbanden en sociale banden. Onder meer indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, kunnen de lidstaten op grond van artikel 7, lid 4, van de terugkeerrichtlijn ervan afzien een termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan. In artikel 8 van deze richtlijn wordt de uitvoering van terugkeerbesluiten door verwijdering van de betrokken derdelander geregeld. Artikel 10 van die richtlijn schrijft voor dat bijzondere maatregelen moeten worden getroffen met het oog op de terugkeer en verwijdering van niet-begeleide minderjarigen, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de belangen van het kind.

14. In artikel 11 van de terugkeerrichtlijn, met als opschrift „Inreisverbod”, is bepaald:

„1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met een inreisverbod:

- a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
- b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

¹³ De toegangsvoorwaarden voor derdelanders bij een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de Europese Unie van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscore [thans artikel 6 van verordening 2016/399]. Deze voorwaarden houden in wezen in dat de betrokkene in het bezit is van een geldig reisdocument en visum, dat hij het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kan staven, dat hij niet met het oog op weigering van toegang in het Schengeninformatiesysteem gesignaleerd is, en dat hij niet wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten.

¹⁴ Op deze verplichting bestaan de volgende uitzonderingen. De lidstaten kunnen ervan afzien een terugkeerbesluit uit te vaardigen wanneer de betrokken derdelander in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning (artikel 6, lid 2), door een andere lidstaat wordt teruggenomen op grond van een op de datum van inwerkingtreding van de terugkeerrichtlijn geldende bilaterale overeenkomst of regeling (artikel 6, lid 3), een verblijfsvergunning heeft gekregen om humanitaire redenen (artikel 6, lid 4), of het voorwerp uitmaakt van een aanhangige procedure voor de verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf (artikel 6, lid 5).

3. De lidstaten overwegen de intrekking of schorsing van het inreisverbod dat overeenkomstig lid 1, tweede alinea, is uitgevaardigd tegen een onderdaan van een derde land, mits deze kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten.

[...]

In individuele gevallen kunnen de lidstaten om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen.

In individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen kunnen de lidstaten om andere redenen een inreisverbod intrekken of schorsen.

[...]”

15. Hoofdstuk III van de terugkeerrichtlijn bevat bepaalde procedurele waarborgen. Met name bepaalt artikel 13, lid 1, van deze richtlijn dat aan de betrokken derdelander een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar moet worden toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit kan aanwenden tegen besluiten die verband houden met terugkeer. Volgens artikel 14 van de terugkeerrichtlijn, met als opschrift „Waarborgen in afwachting van terugkeer”, moeten de lidstaten er – onder meer – voor zorgen dat in afwachting van terugkeer de eenheid van het gezin wordt gehandhaafd.

Nationaal recht

Bepalingen inzake gezinshereniging

16. Volgens artikel 40 bis, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „Vreemdelingenwet”) worden de volgende personen beschouwd als familieleden van een Unieburger: (i) de partner die hem begeleidt of zich bij hem voegt, met wie de Unieburger overeenkomstig een wet een geregistreerd partnerschap heeft gesloten; (ii) „de bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner [...], beneden de leeftijd van eenentwintig jaar of die te hunnen laste zijn [...]”, (iii) de vader of de moeder van een minderjarige burger van de Europese Unie als bedoeld in artikel 40, §4, lid 1, onder 2°, van de Vreemdelingenwet, voor zover laatstgenoemde feitelijk te zijn of haren laste is dan wel hij of zij daadwerkelijk over het hoederecht beschikt.

17. In artikel 43 van de Vreemdelingenwet is bepaald: „De binnenkomst en het verblijf mogen aan de burgers van de Unie en hun familieleden slechts geweigerd worden om redenen van openbare orde [of] van nationale veiligheid [...] en zulks binnen de hierna vermelde perken”. Deze maatregelen moeten evenredig zijn en uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen in het verleden vormen als zodanig geen reden voor die maatregelen. Het persoonlijke gedrag van de betrokkene moet een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.

Bepalingen inzake verwijdering en inreisverboden

18. In artikel 74/11 van de Vreemdelingenwet is bepaald:

„§1. De duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. De beslissing tot verwijdering gaat gepaard met een inreisverbod van maximum drie jaar in volgende gevallen:

- 1° indien voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of;
- 2° indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd. De maximale termijn van drie jaar bedoeld in het tweede lid wordt op maximum vijf jaar gebracht indien:
 - 1° de onderdaan van een derde land fraude heeft gepleegd of andere onwettige middelen heeft gebruikt, teneinde toegelaten te worden tot het verblijf of om zijn recht op verblijf te behouden;
 - 2° de onderdaan van een derde land een huwelijk, een partnerschap of een adoptie uitsluitend [is] aangegaan om toegelaten te worden tot verblijf of om zijn recht op verblijf in [België] te behouden.

De beslissing tot verwijdering kan gepaard gaan met een inreisverbod van meer dan vijf jaar, indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

§2. [...]

De minister of zijn gemachtigde kan zich onthouden van het opleggen van een inreisverbod in individuele gevallen, omwille van humanitaire redenen.

§3. Het inreisverbod treedt in werking de dag waarop de beslissing met betrekking tot het inreisverbod wordt betekend.

Het inreisverbod kan niet ingaan tegen de bepalingen betreffende het recht op internationale bescherming, zoals gedefinieerd in de artikelen 9 ter, 48/3 en 48/4.”

19. Artikel 74/12 van de Vreemdelingenwet bepaalt:

„§1. De minister of zijn gemachtigde kan het inreisverbod opheffen of opschorten omwille van humanitaire redenen.

[...]

Behoudens de in een internationaal verdrag, in een wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, wordt de gemotiveerde aanvraag door de onderdaan van een derde land ingediend bij de Belgische diplomatieke of consulaire beroepspost die bevoegd is voor zijn woon- of verblijfplaats in het buitenland.

§2. De onderdaan van een derde land kan bij de minister of zijn gemachtigde een aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod indienen die gemotiveerd wordt door het naleven van de verplichting tot verwijdering die vroeger afgegeven werd, als hij schriftelijk het bewijs bezorgt dat hij volledig conform de beslissing tot verwijdering het Belgisch grondgebied heeft verlaten.

[...]

§4. Tijdens het onderzoek van de aanvraag tot opheffing of opschorting heeft de betrokken onderdaan van een derde land geen enkel recht op toegang tot of verblijf in [België].

[...]”

20. Krachtens artikel 74/13 van de Vreemdelingenwet moet de minister of zijn gemachtigde bij het nemen van een beslissing tot verwijdering rekening houden met de belangen van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

21. Elk van de zeven verzoekende partijen is een derdelander die een bevel heeft gekregen om België te verlaten. In alle gevallen is tegelijk met de afgifte van dat bevel een inreisverbod uitgevaardigd overeenkomstig de nationale wetgeving ter omzetting van de terugkeerrichtlijn.

22. Na de afgifte van de bevelen om het grondgebied te verlaten en de uitvaardiging van de daaraan gekoppelde inreisverboden heeft elk van de betrokkenen een verblijfsvergunning aangevraagd met het oog op gezinshereniging met een Belgische staatsburger die in België woont en die nooit is verhuisd naar een andere lidstaat, noch in een andere lidstaat verblijft.¹⁵ Deze aanvragen zijn ingediend op basis van de volgende familiale relaties: (i) ouder van een minderjarige Unieburger (R. I., M. J., N. N. N. en O. I. O.); (ii) meerderjarig kind van een Unieburger (K. A. en M. Z.), en (iii) levenspartner van een Unieburger (B. A.).¹⁶

23. R. I. is een Albanees staatsburger. Zijn kind is op 23 juni 2010 geboren en heeft de Belgische nationaliteit. Hij is op 31 juli 2013 in Albanië gehuwd met de moeder van het kind, die eveneens een Belgisch staatsburger is. Op 17 december 2012 is hem een bevel om het grondgebied te verlaten afgegeven en is tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd.¹⁷

24. M. J. is een Ugandeese staatsburger. Zij is de moeder van een op 26 oktober 2013 geboren kind, dat evenals zijn vader de Belgische nationaliteit heeft. M. J. maakt het voorwerp uit van een bevel om België te verlaten en van een inreisverbod, die beide dateren van 11 januari 2013.¹⁸

25. N. N. N. is een Keniaanse staatsburger. Haar kind, dat de Belgische nationaliteit heeft, is geboren op 25 juni 2011. Zij maakt het voorwerp uit van een bevel om België te verlaten en van een inreisverbod, die beide dateren van 24 april 2014.¹⁹

15 Ik wens drie taalkundige opmerkingen te maken over de tekst van de onderhavige conclusie. Ten eerste zal ik eenvoudigweg het begrip „gezinshereniging” bezigen om te verwijzen naar de aanvragen van de zeven derdelanders in het hoofdgeding. Ten tweede gebruikt de verwijzende rechter de uitdrukking „statische Unieburger” om de positie te beschrijven van de familieleden met de Belgische nationaliteit die bij de onderhavige zaken betrokken zijn. Ten derde hebben de bevoegde autoriteiten de betrokken derdelander in bepaalde zaken in het hoofdgeding geen termijn voor vrijwillig vertrek toegestaan. Aan de beslissingen om een dergelijke termijn niet toe te staan, is onder meer ten grondslag gelegd dat de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde (artikel 7, lid 4, van de terugkeerrichtlijn). Ik heb eerder opgemerkt dat de (in de Engelse versie van de terugkeerrichtlijn gebezigde) uitdrukking „public policy” nauwkeuriger kan worden beschreven met het begrip „public order”. In de Franse tekst van de terugkeerrichtlijn en andere taalversies wordt inderdaad de uitdrukking „ordre public” („openbare orde”) gebruikt. Zie mijn conclusie in de zaak *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:398, punt 69 en voetnoot 59.

16 Volgens de uiteenzetting van de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing worden alle zeven de verzoekende partijen voor de toepassing van het nationale recht beschouwd als familieleden van een Unieburger. Zie punt 16 hierboven.

17 Het bevel om het grondgebied te verlaten is afgegeven en een inreisverbod voor een periode van vijf jaar is uitgevaardigd omdat I. R. fraude had gepleegd door een onjuiste leeftijd op te geven en te verklaren dat hij een niet-begeleide minderjarige was, terwijl hij in werkelijkheid meerderjarig was toen hij een eerdere aanvraag voor toelating tot België indiende.

18 Bij de afgifte van het bevel om het grondgebied te verlaten is geen termijn voor vrijwillig vertrek toegestaan. Aan dat bevel is een inreisverbod voor een periode van drie jaar gekoppeld. De redenen voor deze beslissingen waren dat J. M. geen gevolg had gegeven aan een eerder bevel om België te verlaten, dat tegen haar een proces-verbaal wegens slagen en verwondingen was opgesteld, en dat er een risico op onderduiken bestond. J. M. werd dan ook geacht een bedreiging voor de openbare orde te vormen.

19 Het bevel om het grondgebied te verlaten is afgegeven en een inreisverbod voor een periode van drie jaar is uitgevaardigd omdat N. N. N. geen gevolg had gegeven aan een eerder bevel om België te verlaten.

26. O. I. O. is een Nigeriaans staatsburger. Zijn kind is geboren op 15 januari 2009. De moeder van het kind heeft, net zoals de dochter van O. I. O., de Belgische nationaliteit. O. I. O. is gescheiden van de moeder, die als enige over het hoederecht beschikt. De moeder en het kind zijn niet financieel afhankelijk van O. I. O., van wie het recht op persoonlijk contact met zijn dochter thans op grond van een rechterlijke beslissing is opgeschort. O. I. O. maakt het voorwerp uit van een inreisverbod en van een bevel om België te verlaten, die beide dateren van 28 mei 2013.²⁰

27. K. A. is een Armeens staatsburger van wie de vader de Belgische nationaliteit heeft. In haar zaak is op 27 februari 2013 een bevel om het grondgebied te verlaten afgegeven en een inreisverbod uitgevaardigd. Haar twee zonen, die zich op dezelfde afstammingslijn beroepen, hebben op hun beurt verblijfsvergunningen aangevraagd.²¹

28. M. Z. is een Russisch staatsburger. Zijn vader, die de Belgische nationaliteit bezit, heeft de bevoegde autoriteiten bewijzen overgelegd waaruit blijkt dat M. Z. financieel van hem afhankelijk is. Op 2 juli 2014 is hem een bevel om het grondgebied te verlaten afgegeven en is tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd.²²

29. B. A. is een Guinees staatsburger. Hij woont samen met zijn partner, die de Belgische nationaliteit heeft. Vast staat dat sprake is van een echte relatie tussen beiden. Op 13 juni 2014 is hem een bevel om het grondgebied te verlaten afgegeven en is tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd.²³

30. De aanvragen voor gezinshereniging zijn ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: „DVZ”) als gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.²⁴ DVZ was van mening dat hij deze aanvragen niet kon behandelen, omdat elk van de aanvragers het voorwerp uitmaakte van een inreisverbod en dus verplicht was het Belgische grondgebied te verlaten.²⁵ Derhalve heeft DVZ beslissingen genomen waarbij elk van de aanvragen voor gezinshereniging is afgewezen (hierna: „bestreden beslissingen”).

31. Verzoekende partijen zijn bij de verwijzende rechter opgekomen tegen de bestreden beslissingen. Volgens hen heeft DVZ zich ten onrechte beroepen op de tegen hen uitgevaardigde inreisverboden om te weigeren hun aanvragen voor gezinshereniging inhoudelijk te onderzoeken. Zij voeren aan dat inreisverboden een onrechtmatige ontvankelijkheidsvoorwaarde vormen, en dat aanvragen voor gezinshereniging moeten worden aangemerkt als een impliciet verzoek tot intrekking of schorsing van het inreisverbod.²⁶ Verzoekende partijen betogen dat DVZ overeenkomstig de terugkeerrichtlijn bij de behandeling van aanvragen voor gezinshereniging rekening moet houden met het familie- en

20 Bij de afgifte van het bevel om het grondgebied te verlaten is geen termijn voor vrijwillig vertrek toegestaan. Aan dat bevel is een inreisverbod voor een periode van acht jaar gekoppeld. Aan deze beslissingen lag ten grondslag dat I. O. O. geen gevolg had gegeven aan eerdere bevelen om het grondgebied te verlaten. Hij werd geacht een ernstige bedreiging te vormen voor de openbare orde of voor de nationale veiligheid, gelet op het feit dat hij was veroordeeld wegens ernstige strafbare feiten. Zo had hij veroordelingen opgelopen wegens huiselijk geweld, waarbij hem vrijheidsstraffen waren opgelegd.

21 Bij de afgifte van het bevel om het grondgebied te verlaten is geen termijn voor vrijwillig vertrek toegestaan. Aan dat bevel is een inreisverbod voor een periode van drie jaar gekoppeld. De redenen voor deze beslissingen waren dat K. A. geen gevolg had gegeven aan een eerder bevel om het grondgebied te verlaten, en dat zij werd geacht een bedreiging voor de openbare orde te vormen omdat zij was aangehouden wegens winkeldiefstal. Haar zonen worden eveneens vermeld in het bevel om België te verlaten en het daaraan gekoppelde inreisverbod.

22 Bij de afgifte van het bevel om het grondgebied te verlaten is geen termijn voor vrijwillig vertrek toegestaan. Aan dat bevel is een inreisverbod voor een periode van drie jaar gekoppeld. De redenen voor deze beslissingen waren dat Z. M. geen gevolg had gegeven aan een eerder bevel om het grondgebied te verlaten, en dat hij werd geacht een bedreiging voor de openbare orde te vormen omdat tegen hem een proces-verbaal wegens garagediefstal met braak was opgesteld.

23 A. B. en zijn levenspartner hebben hun relatie officieel gemaakt door ten overstaan van een notaris een samenlevingscontract aan te gaan. Het bevel om het grondgebied te verlaten is afgegeven en het inreisverbod van drie jaar is uitgevaardigd omdat A. B. geen gevolg had gegeven aan een eerder bevel om het grondgebied te verlaten.

24 In elk van de zeven zaken zijn de aanvragen voor een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging ingediend nadat de uitwijzingsbevelen waren afgegeven.

25 Zie punten 18-20 hierboven.

26 In artikel 11, lid 3, van de terugkeerrichtlijn wordt de uitdrukking „intrekking of schorsing van het inreisverbod” gebezigd. Ik ga ervan uit dat de bewoordingen „opheffing of opschorting”, die de verwijzende rechter in zijn prejudiciële vragen gebruikt, verwijzen naar een beslissing tot intrekking of schorsing van een inreisverbod in de zin van die richtlijnbeoordeling.

gezinsleven en met de belangen van het kind. Voorts merken zij op dat die richtlijn niet bepaalt dat verzoeken tot intrekking of schorsing van een inreisverbod enkel geldig zijn indien zij worden ingediend in het buitenland. Volgens verzoekende partijen mag familieleden van Belgen de binnenkomst en het verblijf alleen geweigerd worden om redenen van openbare orde, van nationale veiligheid of van volksgezondheid, met inachtneming van de ter zake geldende wettelijke beperkingen. Zij betogen dat hun verwijdering van het Belgische grondgebied en van het grondgebied van de Europese Unie zou impliceren dat hun Belgische familieleden die te hunnen laste zijn, niet ten volle zouden kunnen gebruikmaken van hun rechten als Unieburgers, hetgeen in strijd is met artikel 20 VWEU, inzonderheid volgens de uitlegging die het Hof aan deze bepaling heeft gegeven in het arrest Ruiz Zambrano.²⁷ Ten slotte argumenteren verzoekende partijen dat DVZ bij het nemen van de bestreden beslissingen heeft nagelaten de in elke zaak in het geding zijnde belangen af te wegen in het kader van artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest.

32. DVZ betwist de stellingen van verzoekende partijen. Hij betoogt dat een definitief inreisverbod voor de betrokkene een beletsel vormt om België binnen te komen of er te verblijven, alsook dat de betrokkene het Belgische grondgebied dient te verlaten en pas een verblijfsaanvraag in het kader van een aanvraag voor gezinshereniging kan indienen wanneer hij voorafgaandelijk vanuit het buitenland overeenkomstig artikel 74/12, § 1, van de Vreemdelingenwet om de intrekking of schorsing van het inreisverbod heeft verzocht.

33. De verwijzende rechter merkt op dat een inreisverbod overeenkomstig artikel 74/11, § 3, van de Vreemdelingenwet in werking treedt op de dag waarop het wordt betekend. In elk van de zeven zaken is tegen de verzoekende partij een geldig en definitief inreisverbod uitgevaardigd, waartegen de betrokkene niet kan opkomen zolang hij in België verblijft. Hij moet eerst het nationale grondgebied verlaten en – overeenkomstig artikel 74/12 van de Vreemdelingenwet – een verzoek tot intrekking of schorsing van dat inreisverbod indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire beroepspost in zijn land van oorsprong of verblijf.²⁸

34. Op verzoeken tot intrekking of schorsing van een inreisverbod die in het land van oorsprong worden ingediend, moet binnen vier maanden worden beslist. Indien binnen deze termijn geen beslissing is genomen, wordt de beslissing als negatief beschouwd. Wanneer een derdelander tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd, in zijn land van oorsprong een visumaanvraag indient met het oog op gezinshereniging met een Belgisch staatsburger, moet eerst een beslissing worden genomen over de intrekking of schorsing van het inreisverbod. Vervolgens zal een beslissing worden genomen over de visumaanvraag. In artikel 42, §1, van de Vreemdelingenwet is hiervoor een termijn van zes maanden vastgesteld. Enkel indien het inreisverbod wordt ingetrokken of geschorst en een visum of een verblijfsrecht wordt toegekend in het kader van gezinshereniging, kan ervan worden uitgegaan dat de scheiding tussen de betrokken derdelanders en de Belgisch staatsburger „tijdelijk” is, of dat de periode waarin Belgen als Unieburgers feitelijk worden gedwongen het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, beperkt is.

35. Uit de bestreden beslissingen blijkt niet dat rekening is gehouden met het Unieburgerschap van de betrokken Belgische familieleden. Het is evenmin duidelijk of DVZ heeft onderzocht of ten eerste de inreisverboden zijn uitgevaardigd om redenen van – onder meer – openbare orde of nationale veiligheid, en of ten tweede rekening is gehouden met de belangen van de betrokken kinderen en/of met het familie- en gezinsleven in de zin van de artikelen 7 en 24 van het Handvest.

²⁷ Arrest van 8 maart 2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

²⁸ Volgens de verwijzende rechter bestaan er twee uitzonderingen op deze algemene regel. De eerste uitzondering betreft medische redenen. De tweede uitzondering heeft betrekking op verzoeken om internationale bescherming.

36. In deze omstandigheden is de verwijzende rechter van oordeel dat de kernvraag die de aanvragen voor gezinshereniging in de onderhavige zaken doen rijzen, betrekking heeft op de verhouding tussen de overeenkomstig de terugkeerrichtlijn uitgevaardigde inreisverboden en de bescherming van de grondrechten – met name het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en de belangen van het kind – alsook op de naleving van artikel 20 VWEU. Het Hof is dan ook verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient het Unierecht, in het bijzonder artikel 20 VWEU, de artikelen 5 en 11 van [de terugkeerrichtlijn] in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zo te worden uitgelegd dat het zich in bepaalde omstandigheden verzet tegen een nationale praktijk waarbij een verblijfsaanvraag, ingediend door een familielid-derdelander in het kader van gezinshereniging met een Unieburger in de lidstaat waar de betrokken Unieburger woont en waarvan hij de nationaliteit heeft en die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en vestiging (hierna: statische Unieburger), niet in aanmerking wordt genomen – al dan niet gepaard met de afgifte van een verwijderingsbeslissing –, om de enkele reden dat het betrokken familielid-derdelander onder een geldend inreisverbod met Europese dimensie staat?

- a) Is het voor de beoordeling van zulke omstandigheden van belang dat er tussen het familielid-derdelander en de statische Unieburger een afhankelijkheidsrelatie bestaat die verder gaat dan een loutere gezinsband? Indien zo, welke factoren spelen een rol in het bepalen van het bestaan van een afhankelijkheidsrelatie? Kan hiervoor nuttig worden verwezen naar de rechtspraak met betrekking tot het bestaan van een gezinsleven onder artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest?
- b) Wat minderjarige kinderen specifiek betreft, vereist artikel 20 VWEU meer dan een biologische band tussen de ouder-derdelander en het kind-Unieburger? Is het hierbij van belang dat een samenwoning wordt aangetoond, of volstaan affectieve en financiële banden, zoals een verblijfs- of bezoeksregeling en het betalen van alimentatie? Kan hiervoor nuttig worden verwezen naar het gestelde [in de arresten van het Hof in de zaken *Ogieriakhi*²⁹, *Singh e.a.*³⁰ en *O. e.a.*³¹]? Zie in dit verband ook de hangende prejudiciële verwijzing [in de zaak *Chavez-Vilchez e.a.*³²].
- c) Is het gegeven dat het gezinsleven is ontstaan op een moment dat de derdelander reeds onder inreisverbod stond en zich dus bewust was van het feit dat hij onregelmatig in de lidstaat verbleef, van belang voor de beoordeling van zulke omstandigheden? Kan dit gegeven nuttig worden aangewend om een mogelijk misbruik van verblijfsprocedures in het kader van gezinshereniging tegen te gaan?
- d) Is het gegeven dat geen rechtsmiddel in de zin van artikel 13, lid 1, van [de terugkeerrichtlijn] werd aangewend tegen de beslissing tot het opleggen van een inreisverbod of het gegeven dat het beroep tegen deze beslissing tot [het] opleggen van [...] een inreisverbod werd verworpen van belang voor de beoordeling van zulke omstandigheden?
- e) Is het gegeven dat het inreisverbod werd opgelegd omwille van redenen van openbare orde dan wel omwille van onregelmatig verblijf een relevant element? Zo ja, moet ook worden onderzocht of de betrokken derdelander een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving? Kunnen in dit opzicht de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38/EG, die omgezet werden in artikelen 43 en 45 van de

29 Arrest van 10 juli 2014, C-244/13, EU:C:2014:2068, punten 38 en 39.

30 Arrest van 16 juli 2015, C-218/14, EU:C:2015:476, punt 54.

31 Arrest van 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 56.

32 Arrest van 10 mei 2017, C-133/15, EU:C:2017:354. Laatstgenoemde zaak was aanhangig toen de verwijzende rechter zijn verzoek om een prejudiciële beslissing indiende.

Vreemdelingenwet, en bijhorende rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent openbare orde naar analogie worden toegepast op familieleden van statische Unieburgers? [(Zie de voor het Hof aanhangige zaken Rendón Marín en CS.)³³]

- 2) Dient het Unierecht, in het bijzonder artikel 5 van [de terugkeerrichtlijn] en de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zo te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij een geldend inreisverbod wordt tegengeworpen om een latere aanvraag om gezinshereniging met een statische Unieburger, ingediend op het grondgebied van een lidstaat, niet in aanmerking te nemen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het gezins- en familieleven en het belang van betrokken kinderen waarvan in die latere aanvraag om gezinshereniging melding werd gemaakt?
- 3) Dient het Unierecht, in het bijzonder artikel 5 van [de terugkeerrichtlijn] en de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zo te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij ten aanzien van een derdelander die reeds onder een geldend inreisverbod staat, een verwijderingsbeslissing wordt genomen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het gezins- en familieleven en het belang van betrokken kinderen waarvan in een latere aanvraag om gezinshereniging met een statische Unieburger, d.i. na het opleggen van het inreisverbod, melding werd gemaakt?
- 4) Houdt artikel 11, lid 3, van [de terugkeerrichtlijn] in dat een derdelander een verzoek tot opheffing of opschorting van een geldend en definitief inreisverbod in principe steeds moet indienen buiten de Europese Unie of zijn er omstandigheden waarin hij dit verzoek ook in de Europese Unie kan indienen?
 - a) Moet artikel 11, lid 3, derde en vierde alinea, van [de terugkeerrichtlijn] worden begrepen in die zin dat in elk individueel geval of in alle categorieën van gevallen zonder meer moet zijn voldaan aan het gestelde in artikel 11, lid 3, eerste alinea, van diezelfde richtlijn dat de intrekking of de schorsing van het inreisverbod slechts kan worden overwogen mits de betrokken derdelander aantoonbaar het grondgebied geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten?
 - b) Verzetten de artikelen 5 en 11 van [de terugkeerrichtlijn] zich tegen een uitlegging waarbij een verblijfsaanvraag in het kader van gezinshereniging met een statische Unieburger, die zijn recht van vrij verkeer en vestiging niet heeft uitgeoefend, wordt beschouwd als een impliciete (tijdelijke) aanvraag tot opheffing of opschorting van het geldend en definitief inreisverbod waarbij, als blijkt dat niet is voldaan aan de verblijfsvoorwaarden, het geldend en definitief inreisverbod weer herleeft?
 - c) Is het gegeven dat de verplichting om een verzoek tot opheffing of opschorting in het land van herkomst in te dienen eventueel enkel een tijdelijke scheiding met zich meebrengt tussen de derdelander en de statische Unieburger een relevant element? Zijn er omstandigheden waarin niettemin artikelen 7 en 24 van het Handvest zich verzetten tegen een tijdelijke scheiding?
 - d) Is het gegeven dat de verplichting om een verzoek tot opheffing of opschorting in het land van herkomst in te dienen enkel tot gevolg heeft dat de Unieburger desgevallend slechts voor beperkte tijd het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel dient te verlaten, een relevant element? Zijn er omstandigheden waarin niettemin artikel 20 VWEU zich verzet tegen het gegeven dat de statische Unieburger voor beperkte tijd het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel dient te verlaten?"

³³ Arresten van 13 september 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, en C-304/14, EU:C:2016:674. Deze zaken waren aanhangig toen de verwijzende rechter zijn verzoek om een prejudiciële beslissing indiende.

37. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend namens K. A. en M. Z., alsook door de Belgische regering, de Griekse regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 28 februari 2017 hebben al deze partijen alsook M. J. en N. N. N. pleidooi gehouden.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

38. De onderhavige zeven zaken hebben de volgende gemeenschappelijke kenmerken. Ten eerste betreffen al deze zaken een Unieburger die nooit heeft gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer (prima facie een zuiver interne situatie). Ten tweede hebben zij betrekking op een derdelander die naar nationaal recht wordt aangemerkt als een familielid van die Unieburger en die een verblijfsaanvraag indient met het oog op gezinshereniging. Ten derde weigert DVZ deze aanvraag te behandelen, omdat tegen de betrokken derdelander een inreisverbod is uitgevaardigd dat zowel geldig als definitief is, en omdat die aanvraag niet is ingediend buiten het grondgebied van de Europese Unie.

39. Alle zeven de zaken vallen buiten de werkingssfeer van richtlijn 2004/38, aangezien zij betrekking hebben op Unieburgers die altijd in België (de lidstaat van hun nationaliteit) hebben verbleven. Deze Unieburgers zijn dus geen „begunstigden” in de zin van die richtlijn.³⁴ Gelet op de uiteenzetting van de feiten door de verwijzende rechter voeg ik er voor een goed begrip aan toe dat die zaken evenmin binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging³⁵ vallen. Deze richtlijn is van toepassing op gezinsherenigers die als derdelanders wettig op het grondgebied van de Europese Unie verblijven, van wie de gezinsleden een lidstaat wensen binnen te komen en aldaar wensen te verblijven om de eenheid van het gezin te behouden. Dat is hier duidelijk niet het geval.

40. Inmiddels bestaat er een uitgebreide rechtspraak van het Hof over de vraag wanneer derdelanders aan het Unieburgerschap afgeleide rechten ontleen, en over de beperkingen die aan deze rechten mogen worden gesteld. De baanbrekende beslissing is in dit verband de uitspraak van het Hof in de zaak Ruiz Zambrano.³⁶ In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat Unieburgers het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van Unieburger ontleende rechten. Dit criterium is nader uitgewerkt in het arrest Dereci e.a., waarin het Hof heeft opgemerkt dat het criterium in kwestie betrekking heeft op „gevallen die erdoor gekenmerkt worden dat de burger van de Unie feitelijk wordt verplicht om het grondgebied van niet alleen de lidstaat waarvan hij staatsburger is, maar ook dat van de Unie als geheel te verlaten”.³⁷ In het recente arrest van het Hof in de zaak Chavez-Vilchez e.a.³⁸ wordt uiteengezet hoe de rechtspraak is geëvolueerd.

41. Het Hof heeft vastgesteld „dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, hoewel het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en de betrokken burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, een derdelander die familielid is van die burger het verblijfsrecht bij wijze van uitzondering niet kan worden ontzegd omdat anders aan het burgerschap van de Unie, dat aan die burger toekomt, de nuttige werking zou worden ontnomen

³⁴ Zie punt 6 hierboven en arrest van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punten 50 en 52-54.

³⁵ Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 (PB 2003, L 251, blz. 12). Deze richtlijn geldt voor gezinsherenigers, dat wil zeggen derdelanders die wettig in een lidstaat verblijven en die een verzoek indienen opdat hun gezinsleden met hen verenigd worden, of van wie de gezinsleden daartoe een verzoek indienen. Gezinsleden van Unieburgers worden uitdrukkelijk van de werkingssfeer van die richtlijn uitgesloten op grond van artikel 3, lid 3, ervan. Artikel 5 van richtlijn 2003/86 regelt de indiening en behandeling van verzoeken die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen. Zie punt 56 hieronder.

³⁶ Arrest van 8 maart 2011, C-34/09, EU:C:2011:124, punten 41-43.

³⁷ Arrest van 15 november 2011, C-256/11, EU:C:2011:734, punt 66. Met de verwijzing naar het grondgebied van de Unie als geheel in de context van artikel 20 VWEU wordt het grondgebied van al de 28 lidstaten bedoeld (zie voetnoot 3 hierboven).

³⁸ Arrest van 10 mei 2017, C-133/15, EU:C:2017:354, punten 60-65.

indien als gevolg van die weigering deze burger in feite genoot is het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem zo het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd”.³⁹ In de zaak Ruiz Zambrano was tegen de ouder van minderjarige kinderen die de Belgische nationaliteit hadden, een uitwijzingsbevel uitgevaardigd, en werd zijn aanvraag voor een arbeidsvergunning afgewezen door de bevoegde autoriteiten. Het Hof heeft geoordeeld dat deze beslissingen tot gevolg hadden dat Ruiz Zambrano’s kinderen het effectieve genot van de uit artikel 20 VWEU voortvloeiende rechten werd ontzegd. De beslissingen waar het in die zaak om ging, zouden ertoe geleid hebben dat die kinderen verplicht waren het grondgebied van de Europese Unie te verlaten.⁴⁰

42. Houdt de praktijk die in de onderhavige zeven zaken wordt toegepast, waarbij wordt geweigerd een aanvraag voor gezinshereniging zelfs maar te behandelen, zo nauw verband met de rechten die Unieburgers ontleenen aan artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, dat zij binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt?

43. De verwijzende rechter wenst meer bepaald te vernemen of de terugkeerrichtlijn in die context van toepassing is. In deze richtlijn worden weliswaar gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die de lidstaten moeten toepassen bij de „terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen”, maar zij voorziet niet noodzakelijk in een daarmee samenhangende, gelijkwaardige procedure voor het onderzoek dat moet worden uitgevoerd wanneer een derdelander een aanvraag voor gezinshereniging indient, zoals in het hoofdgeding het geval is.

44. Bij de formulering van zijn vragen refereert de verwijzende rechter aan een inreisverbod dat gepaard gaat met een *verwijderings*beslissing. Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn de inreisverboden uitgevaardigd op grond van maatregelen waarbij de terugkeerrichtlijn wordt omgezet in nationaal recht. In deze richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen een „terugkeerbesluit” (artikel 3, punt 4) en een beslissing tot „verwijdering” (artikel 3, punt 5).⁴¹ Uit de definitie van een „inreisverbod” in artikel 3, punt 6, van de terugkeerrichtlijn volgt dat een dergelijk verbod wordt uitgevaardigd wanneer een terugkeerbesluit wordt vastgesteld, en niet wanneer een verwijderingsbeslissing wordt genomen.⁴² In elk van de onderhavige zeven zaken hebben de nationale autoriteiten een beslissing genomen op grond waarvan de betrokken derdelander België dient te verlaten. Deze beslissingen kunnen mijns inziens worden gelijkgesteld met terugkeerbesluiten in de zin van richtlijn 2008/115. De verwijzende rechter heeft niet vermeld dat in enige concrete zaak maatregelen zijn getroffen om een terugkeerbesluit ten uitvoer te leggen, of dat een verwijderingsbeslissing is genomen.

Eerste, tweede en derde vraag

45. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in gevallen waarin derdelanders tegen wie een inreisverbod in de zin van de terugkeerrichtlijn is uitgevaardigd, een aanvraag indienen om zich bij gezinsleden te voegen die Unieburger zijn, in de lidstaat van hun nationaliteit verblijven en nooit hebben gebruikgemaakt van hun recht van vrij verkeer, het Unierecht zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij wordt geweigerd dergelijke aanvragen te behandelen, met name wanneer deze praktijk inhoudt dat de bevoegde autoriteiten niet onderzoeken of de

39 Arrest van 10 oktober 2013, Alokpa en Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

40 Zie recenter arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 74, en CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 29.

41 Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punt 47.

42 Zie punten 10, 12 en 14 hierboven. Terugkeerbesluiten gaan niet noodzakelijk gepaard met een inreisverbod. Op grond van artikel 6, lid 6, van de terugkeerrichtlijn mogen de lidstaten tegelijkertijd een terugkeerbesluit vaststellen en een inreisverbod uitvaardigen, maar uit de algemene opzet van die richtlijn komt duidelijk naar voren dat het om twee afzonderlijke beslissingen gaat. Aan een terugkeerbesluit ligt ten grondslag dat het aanvankelijke verblijf illegaal is, terwijl een inreisverbod van toepassing is op elk later verblijf, dat daardoor illegaal wordt. Zie artikel 11, lid 1, van de terugkeerrichtlijn en voorts arrest van 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punt 50.

omstandigheden van het geval onder het begrip „zeer bijzondere situaties”⁴³ vallen dat in de rechtspraak van het Hof over artikel 20 VWEU is ontwikkeld. Tevens zijn vijf gedetailleerde deelvragen gesteld over de factoren die in aanmerking moeten worden genomen om te beoordelen of sprake is van een afhankelijkheidsrelatie.⁴⁴

46. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter – kort samengevat – te vernemen of artikel 5 van de terugkeerrichtlijn zich tegen de litigieuze administratieve praktijk verzet in gevallen die niet binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU vallen. Met zijn derde vraag wenst hij te vernemen of die administratieve praktijk in gevallen waarin tegen een derdelander reeds een inreisverbod is uitgevaardigd, ontoelaatbaar is indien een verwijderingsbeslissing wordt genomen zonder naar behoren rekening te houden met het familie- en gezinsleven en de belangen van het kind (waarop de betrokkene zich in een latere aanvraag voor gezinshereniging beroept). De drie vragen hangen nauw samen en de te bespreken onderwerpen zijn sterk verweven. Daarom zal ik deze vragen gezamenlijk behandelen.

Nationale praktijk waarbij aanvragen voor gezinshereniging niet worden behandeld, en artikel 20 VWEU

47. De litigieuze administratieve praktijk gaat als volgt. Wanneer een derdelander tegen wie een geldig en definitief inreisverbod van ten minste drie jaar is uitgevaardigd, naderhand in België een verblijfsaanvraag indient met het oog op gezinshereniging met een Unieburger, wordt zijn aanvraag niet behandeld door de bevoegde autoriteiten. Er bestaat geen speelruimte om in specifieke gevallen rekening te houden met het familie- en gezinsleven, de belangen van het kind (in voorkomend geval) of het feit dat het Belgische familielid een Unieburger is.

48. De Belgische regering betoogt dat die administratieve praktijk binnen de ruime beoordelingsmarge valt waarover de lidstaten beschikken, en dat de eerste vraag daarom ontkennend moet worden beantwoord. De Commissie en de verzoekende partijen die in de onderhavige procedure opmerkingen hebben gemaakt, zijn het daarmee niet eens. Griekenland is van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanvragen – onder voorbehoud van een beoordeling van de omstandigheden van het geval – binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU vallen.

49. Ook ik ben het met het betoog van de Belgische regering niet eens.

50. In de eerste plaats komt het mij voor dat de administratieve praktijk in kwestie zo nauw samenhangt met het recht van de betrokken Unieburger om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, dat zij wezenlijk verband houdt met de door artikel 20 VWEU gewaarborgde rechten. Deze praktijk heeft tot gevolg dat bij voorbaat niet in overweging wordt genomen of de derdelander en de betrokken Unieburger in een bepaald geval onder het begrip „zeer bijzondere situaties” vallen, waardoor de betrokken lidstaat mogelijkerwijs gehouden is de rechten te eerbiedigen die aan die Unieburger op het grondgebied van de Europese Unie toekomen. Volgens mij dreigt zo afbreuk te worden gedaan aan het effectieve genot van de belangrijkste rechten die voortvloeien uit de status van Unieburger.

51. De verwijzende rechter wijst erop dat de betrokken derdelanders in beginsel krachtens nationale bepalingen België en het gezamenlijke grondgebied van de lidstaten moeten verlaten. Zolang een inreisverbod van kracht is, kan geen verblijfsaanvraag worden ingediend op het Belgische grondgebied. Verzoeken tot intrekking of schorsing van een inreisverbod kunnen enkel worden ingediend buiten België. Bovendien moet de verzoeker schriftelijk bewijs overleggen waaruit blijkt dat hij die lidstaat heeft verlaten.

⁴³ Arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 63.

⁴⁴ Zie punt 60 hieronder.

52. Tegen deze achtergrond kan een praktijk waarbij aanvragen voor gezinshereniging niet eens worden behandeld, voor de betrokken Unieburger potentieel verstrekkende consequenties hebben wanneer sprake is van een afhankelijkheidsrelatie die onder het bovengenoemde begrip „zeer bijzondere situaties” valt.⁴⁵ Deze opvatting vindt steun in de opmerking van de verwijzende rechter dat in gevallen waarin sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de Unieburger en zijn familielid dat een onderdaan is van een derde land, de Belgische staatsburger genoodzaakt kan zijn het grondgebied van de Europese Unie te verlaten om zich bij zijn familielid te voegen. Dit heeft op zijn beurt tot gevolg dat de betrokken Unieburger het effectieve genot van zijn rechten als burger van de Europese Unie wordt ontzegd.

53. In de tweede plaats moet – voor zover de door de verwijzende rechter beschreven administratieve praktijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt – rekening worden gehouden met de artikelen 7 en 24 van het Handvest.⁴⁶ Het feit dat de litigieuze nationale praktijk een automatisme is, impliceert dat er geen ruimte is om in individuele gevallen na te gaan of de in die bepalingen erkende rechten van de betrokken Unieburger gewaarborgd worden.⁴⁷

54. In de derde plaats beschikken de lidstaten weliswaar over enige beoordelingsruimte om in hun interne recht procedurele voorschriften vast te stellen voor rechtsvorderingen tot bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, maar deze voorschriften mogen de uitoefening van de rechten die Unieburgers aan artikel 20 VWEU ontleen, in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.⁴⁸

55. Wanneer ten opzichte van de betrokken derdelander sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, kan een nationale praktijk als die welke wordt beschreven in de verwijzingsbeslissing, die automatisch wordt toegepast en geen ruimte laat voor uitzonderingen, afbreuk doen aan het recht van de Unieburger om niet alleen in de lidstaat van zijn nationaliteit, maar zelfs op het grondgebied van de Europese Unie als geheel te verblijven.⁴⁹

56. Ten slotte geeft de door de verwijzende rechter beschreven praktijk mogelijkserwijs aanleiding tot een anomalie. De procedure van richtlijn 2003/86 voor de indiening en behandeling van aanvragen voor gezinshereniging, stemt niet geheel overeen met de nationale procedures in de onderhavige zaken. Niettemin kan een gezinshereniger die onderdaan is van een derde land en wettig in de Europese Unie verblijft, op grond van die richtlijn rekenen op een zorgvuldiger onderzoek van zijn aanvraag voor gezinshereniging dan aan Unieburgers zoals die in de onderhavige zeven zaken is vergund.

57. Artikel 5 van richtlijn 2003/86 heeft betrekking op de indiening en behandeling van aanvragen voor gezinshereniging. Anders dan het geval is bij de door de verwijzende rechter beschreven administratieve praktijk, impliceren de krachtens die richtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen om aanvragen voor gezinshereniging te behandelen, dat de bevoegde autoriteiten niet automatisch mogen weigeren aanvragen op grond van die richtlijn te behandelen wanneer het familielid dat onderdaan is van een derde land, zich reeds in de betrokken lidstaat bevindt.⁵⁰ De procedure voor de

⁴⁵ Zie punten 40 en 41.

⁴⁶ Artikel 51, lid 1, van het Handvest. Zie voorts arrest van 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 78.

⁴⁷ Zie punten 2 en 3 hierboven.

⁴⁸ Zie naar analogie arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 80.

⁴⁹ Zie voorts punt 33 hierboven.

⁵⁰ Artikel 5, lid 3, van richtlijn 2003/86 bevat de *algemene* regel dat dergelijke aanvragen moeten worden ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger. Niettemin kan „[i]n afwijking hiervan [...] een lidstaat in passende gevallen aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden”.

indiening en behandeling van aanvragen voor gezinshereniging op grond van richtlijn 2003/86 lijkt de in die richtlijn bedoelde gezinshereniger die onderdaan is van een derde land, dan ook in een gunstiger positie te plaatsen dan een Unieburger die verkeert in een positie als die welke in de verwijzingsbeslissing wordt beschreven, van wie de rechten zijn neergelegd in artikel 20 VWEU.

58. Derhalve moet mijns inziens over de principekwestie die de verwijzende rechter in zijn eerste vraag aan de orde heeft gesteld, het standpunt worden ingenomen dat de litigieuze administratieve praktijk onverenigbaar is met artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest.

59. Mocht het Hof – in afwijking van mijn zienswijze – oordelen dat de litigieuze administratieve praktijk niet binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU valt, hoeft dit niet noodzakelijk te betekenen dat de grondrechten van de betrokken personen niet worden beschermd. De nationale rechter zou in dat geval moeten nagaan of die praktijk verenigbaar is met artikel 8 EVRM.⁵¹ In dit verband moet het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen.⁵² Het is dan ook twijfelachtig of van een automatisch toegepaste administratieve praktijk waarbij aanvragen voor een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging zonder inhoudelijk onderzoek worden afgewezen, kan worden gezegd dat daarbij rekening wordt gehouden met de factoren die moeten worden beoordeeld om vast te stellen of het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven wordt gewaarborgd.⁵³

Afhankelijkheidsrelatie voor de toepassing van artikel 20 VWEU

60. De volgende gedetailleerde deelvragen worden gesteld om te bepalen welke factoren hoe dan ook in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de afhankelijkheidsrelatie voor de toepassing van artikel 20 VWEU, uitgelegd in het licht van artikel 7 van het Handvest.⁵⁴ Wat zijn de relevante factoren die in aanmerking moeten worden genomen in verband met het familie- en gezinsleven en minderjarige kinderen [vragen 1) a) en 1) b)]? Is het voor de te verrichten beoordeling relevant of het waarschijnlijk is dat de procedure wordt misbruikt, gelet op het feit dat het gezinsleven tot stand is gekomen toen tegen de betrokken derdelander reeds een inreisverbod was uitgevaardigd, of stappen zijn ondernomen om tegen het inreisverbod op te komen voordat het definitief werd, en of het verbod in kwestie is uitgevaardigd om redenen van openbare orde dan wel wegens onregelmatig verblijf [vragen 1) c), 1) d) en 1) e)]?

61. Artikel 7 van het Handvest moet worden uitgelegd in het licht van artikel 8 EVRM.⁵⁵ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) heeft geoordeeld dat artikel 8 EVRM in wezen tot doel heeft de betrokken persoon te beschermen tegen het willekeurige optreden van de overheid, hoewel die bepaling een staat geen algemene verplichting oplegt om gezinshereniging toe te staan.⁵⁶ Bij de in verband met inaanmerkingneming van artikel 8 EVRM te verrichten beoordeling moeten de tegenstrijdige belangen van de betrokken persoon en de staat tegen elkaar worden afgewogen. Het is noodzakelijk rekening te houden met de consequenties van de verbreking van de eenheid van het

51 Alle lidstaten zijn partij bij het EVRM. In artikel 8 daarvan is het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven erkend. Deze bepaling zou relevant zijn voor zover de onderhavige zeven zaken in enig opzicht zouden worden geacht buiten de werkingssfeer van het Unierecht te vallen. Zie arrest van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, EU:C:2008:449, punt 79.

52 Zie bijvoorbeeld arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 3 november 2011, *Arvelo Aponte tegen Nederland*, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, §§ 57 en 58.

53 Zie naar analogie arrest van 29 april 2004, *Orfanopoulos en Oliveri*, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 99.

54 Zie punt 45 hierboven.

55 In de toelichting bij artikel 7 van het Handvest heet het dat de daarin gewaarborgde rechten corresponderen met de rechten die zijn erkend in artikel 8 EVRM, waarin is bepaald dat eenieder recht heeft op respect voor – onder meer – zijn familie- en gezinsleven (artikel 8, lid 1). Geen inmenging van enig openbaar gezag in dat recht is toegestaan, „dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen” (artikel 8, lid 2).

56 Arrest EHRM (Grote kamer) van 3 oktober 2014, *Jeunesse tegen Nederland*, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 106-109.

gezin die zou voortvloeien uit de uitwijzing van het familielid dat onderdaan is van een derde land. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen hoe lang de betrokken staat de aanwezigheid van die persoon op zijn grondgebied heeft geduld, of de echtelieden (dan wel levenspartners) dezelfde achtergrond hebben, of de derdelander de dagelijkse zorg heeft voor eventuele kinderen, alsook welke financiële verantwoordelijkheden en affectieve banden er binnen het gezin bestaan.⁵⁷

62. Daartegenover staat dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het enkele feit dat het voor een staatsburger van een lidstaat misschien wenselijk is – om economische redenen of om de eenheid van zijn gezin op het grondgebied van de Europese Unie te bewaren – dat de leden van zijn gezin die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Europese Unie kunnen verblijven, op zichzelf niet volstaat om aan te nemen dat de betrokken Unieburger genoodzaakt zal zijn de Europese Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet wordt toegekend.⁵⁸

63. Het EVRM bevat geen recht dat correspondeert met artikel 24 van het Handvest. Hoewel het woord „kind” in het Handvest niet wordt gedefinieerd, staat het buiten kijf dat de nakomelingen van R. I., M. J., N. N. N. en O. I. O. kinderen zijn in de zin van die bepaling. Beoordeeld dient te worden of de belangen van elk kind het best worden gediend wanneer de relatie met de ouder in stand wordt gehouden. Het Unieburgerschap van een kind en de daaruit voortvloeiende verblijfsrechten brengen als zodanig niet met zich mee dat zijn ouders verzekerd zijn van een verblijfsrecht. Relevante factoren zijn onder meer wie het gezag over het kind heeft en of dit kind in juridisch, financieel dan wel affectief opzicht afhankelijk is van de ouder die onderdaan is van een derde land.⁵⁹

64. Wat betreft de vraag van de verwijzende rechter of de rechtspraak van het Hof over richtlijn 2004/38 van toepassing is, komt het mij voor dat het – aangezien situaties waarvoor die richtlijn geldt, ook binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen – mogelijk is om bepaalde beginselen te extrapoleren, voornamelijk die welke betrekking hebben op de toepassing van het Handvest, die van overeenkomstige toepassing zouden kunnen zijn. De specifieke criteria die op grond van richtlijn 2004/38 in aanmerking worden genomen, kunnen evenwel niet worden toegepast op de beoordeling in het kader van artikel 20 VWEU. De voorwaarden die gelden wanneer een Unieburger overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 een recht wenst te verwerven om gedurende meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat, en het afgeleide verblijfsrecht dat krachtens artikel 7, lid 2, van die richtlijn mogelijkerwijs toekomt aan familieleden van die Unieburger die onderdaan zijn van een derde land, zijn niet rechtstreeks relevant voor een beoordeling in het kader van artikel 20 VWEU.⁶⁰

65. Volgens mij is het niet noodzakelijk relevant of het gezinsleven tot stand is gekomen op een tijdstip waarop tegen de derdelander reeds een inreisverbod was uitgevaardigd. Uiteraard mag het Unierecht niet zodanig ruim worden toegepast dat misbruiken erdoor worden gedekt. Daartegenover staat evenwel dat er in het kader van de beoordeling die op grond van artikel 20 VWEU moet worden verricht, geen plaats is voor een *algemeen* vermoeden van misbruik wanneer de gezinsband ontstaat op een tijdstip waarop het verblijf van de betrokken derdelander onregelmatig is. Er mag niet bij voorbaat van worden uitgegaan dat de betrokken persoon de gezinsband heeft gecreëerd om op het grondgebied van de Europese Unie te kunnen blijven. Misbruik kan slechts bewezen worden geacht indien, ten eerste, sprake is van een geheel van objectieve omstandigheden waarin weliswaar formeel is voldaan aan de in de regels van de Europese Unie gestelde voorwaarden, maar het doel van deze

57 Arrest EHRM (Grote kamer) van 3 oktober 2014, Jeunesse tegen Nederland, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 115-121.

58 Arrest van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 68.

59 Arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 68-70.

60 In zijn arrest van 10 juli 2014, Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, heeft het Hof met name verwezen naar artikel 7, lid 2, en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38. Bij laatstgenoemde bepaling wordt een duurzaam verblijfsrecht toegekend aan Unieburgers die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar hebben verbleven in het gastland. Op grond van artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 kunnen ook familieleden die onderdaan zijn van een derde land, en die gedurende een dergelijke periode legaal in die lidstaat hebben verbleven bij de betrokken Unieburger, aanspraak maken op een duurzaam verblijfsrecht. Zie ook arrest van 16 juli 2015, Singh e.a., C-218/14, EU:C:2015:476, punten 56-59, en punt 6 hierboven.

regels niet is bereikt, en, ten tweede, een subjectief element voorhanden is dat bestaat in de bedoeling om uit die regels een voordeel te halen door kunstmatig de voorwaarden te creëren voor het verkrijgen van dat voordeel.⁶¹ Bovendien heeft het EHRM de omstandigheid dat het ouderschap van de betrokken derdelander is ontstaan in een periode waarin zijn immigratiestatus precair was, weliswaar een „belangrijke overweging” genoemd, maar die specifieke factor beoordeeld in verband met andere elementen van de betreffende zaak.⁶² Er is niet noodzakelijk sprake van een poging om de immigratievoorschriften te misbruiken wanneer iemand een kind krijgt tijdens een dergelijke periode van onzekerheid.⁶³

66. Ik heb reeds als mijn mening te kennen gegeven dat de vaststelling van een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod, niet van invloed mag zijn op de beoordeling van de vraag of er „zeer bijzondere situaties” bestaan die met zich brengen dat sprake is van een afhankelijkheidsrelatie voor de toepassing van artikel 20 VWEU.⁶⁴ Bijgevolg hoeft niet te worden nagegaan of een derdelander beroep heeft ingesteld of bezwaar heeft gemaakt tegen een dergelijke maatregel. Evenmin hoeft in dat verband te worden onderzocht of het inreisverbod is opgelegd om redenen van openbare orde of enkel wegens onregelmatig verblijf. Wat dit laatste punt betreft, zij opgemerkt dat inreisverboden volgens de terugkeerrichtlijn niet los van het terugkeerbesluit bestaan.⁶⁵ Redenen van openbare orde kunnen dan ook enkel worden aangevoerd met betrekking tot een terugkeerbesluit. Er is geen rechtsgrond voor de uitvaardiging van alleen maar een inreisverbod om dergelijke redenen.⁶⁶

67. Omgekeerd geldt dat indien uit de beoordeling van de feitelijke omstandigheden van een specifiek geval blijkt dat dit geval niet onder het begrip „zeer bijzondere situaties” valt, dat geval niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt wat de rechten van de betrokken Unieburgers betreft. Alsdan zouden de bevoegde autoriteiten niettemin een beoordeling moeten verrichten op basis van artikel 8 EVRM, aangezien alle lidstaten dit verdrag hebben ondertekend.⁶⁷

Terugkeerrichtlijn

68. De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of artikel 5 van de terugkeerrichtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zich tegen de litigieuze administratieve praktijk verzet voor zover de onderhavige zeven zaken niet binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU vallen (tweede vraag).

69. De Belgische regering stelt dat de administratieve praktijk die de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing heeft beschreven, in overeenstemming is met de terugkeerrichtlijn. Deze praktijk moet ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten werkelijk definitief zijn, en dat de terugkeerprocedure niet via een „achterpoortje” wordt heropend doordat het derdelanders tegen wie een geldig inreisverbod is uitgevaardigd, wordt toegestaan aanvragen voor gezinshereniging in te dienen. Dat zou volgens de Belgische regering niet verenigbaar zijn met een doeltreffend verwijderingsbeleid en in het nadeel zijn van andere derdelanders, die wel gevolg geven aan een terugkeerbesluit.

70. Ik ben het niet eens met de analyse van de Belgische regering.

61 Arrest van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

62 Zie punt 61 hierboven.

63 Zie bijvoorbeeld arrest EHRM van 3 november 2011, Arvelo Aponte tegen Nederland, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, punt 60.

64 Zie punt 40 hierboven.

65 Zie artikel 11, lid 1, van de terugkeerrichtlijn alsook punt 44 en voetnoot 42 hierboven.

66 Volgens artikel 11, lid 2, van de terugkeerrichtlijn kan de duur van een inreisverbod meer dan vijf jaar bedragen indien de derdelander een ernstige bedreiging vormt voor – onder meer – de openbare orde.

67 Arresten van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punten 72 en 73, en 8 mei 2013, Ymeraga e.a., C-87/12, EU:C:2013:291, punt 44.

71. De rechten van Unieburgers om zich vrij op het grondgebied van de Europese Unie te verplaatsen en er vrij te verblijven, worden niet geregeld door de terugkeerrichtlijn. Bij deze handeling zijn regels vastgesteld die van toepassing zijn op derdelanders die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in een lidstaat.⁶⁸ In beginsel is de terugkeerrichtlijn niet van invloed op de vraag of een derdelander aan artikel 20 VWEU afgeleide rechten ontleent om op het grondgebied van een lidstaat bij een Unieburger te verblijven. Bij die beoordeling wordt het uitgangspunt namelijk gevormd door de rechten van de betrokken Unieburger, hetgeen een aangelegenheid is die de terugkeerrichtlijn niet beoogt te regelen. Deze richtlijn kan a fortiori niet ten grondslag worden gelegd aan nationaal beleid waarbij automatisch wordt geweigerd om aanvragen voor gezinshereniging te behandelen.

72. De beoordeling die in het kader van artikel 5 van de terugkeerrichtlijn wordt verricht, is niet noodzakelijk dezelfde als de beoordeling die vereist is om een beslissing te nemen over een op artikel 20 VWEU gebaseerde aanvraag voor gezinshereniging. Artikel 5 van de terugkeerrichtlijn verwijst naar de noodzaak om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening te houden met de belangen van het kind en met het familie- en gezinsleven.⁶⁹ Voor de toepassing van de terugkeerrichtlijn worden niet-begeleide minderjarigen aangemerkt als personen die bijzonder kwetsbaar zijn wanneer van hen wordt verlangd dat zij terugkeren naar hun land van oorsprong.⁷⁰ In dergelijke omstandigheden moet dan ook rekening worden gehouden met de belangen van het kind, en terugkeer mag enkel worden gelast na een beoordeling van die belangen.⁷¹ Wat het familie- en gezinsleven betreft, blijkt uit de opzet van de richtlijn dat de lidstaten met dat element rekening moeten houden door per geval de omstandigheden van de betrokken persoon te beoordelen.⁷²

73. Dat de bevoegde autoriteiten overeenkomstig artikel 5, onder a) en b), van de terugkeerrichtlijn rekening hebben gehouden met de belangen van het kind en met het familie- en gezinsleven, betekent dus niet noodzakelijk dat daarbij de factoren aan bod zijn gekomen die bij het onderzoek van een aanvraag voor gezinshereniging in aanmerking moeten worden genomen.⁷³ Bovendien kon een dergelijke beoordeling niet zijn verricht toen de inreisverboden in de onderhavige zaken werden uitgevaardigd, aangezien de aanvragen voor gezinshereniging dateerden van na de terugkeerbesluiten en de daaraan gekoppelde inreisverboden.

74. Tevens wenst de verwijzende rechter te vernemen of de litigieuze administratieve praktijk verenigbaar is met het Unierecht in gevallen waarin een verwijderingsbeslissing wordt genomen (derde vraag). Uit de weergave van de feiten in de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel niet dat ten aanzien van een van de verzoekende partijen een dergelijke verwijderingsbeslissing (in de zin van artikel 3, punt 5, van de terugkeerrichtlijn) is genomen. Het lijkt dan ook niet nodig die vraag te beantwoorden. Gelet op de verwarring die het gevolg is van het gebruik van „verwijderingsbeslissing” als synoniem voor „terugkeerbesluit”, merk ik voorts voor een goed begrip op dat de verwijzende rechter wellicht doelt op het feit dat in alle zaken – behalve die van R. I. – meer dan één terugkeerbesluit is uitgevaardigd tegen de betrokken derdelander. Bij de tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn moeten de lidstaten

68 Zie overwegingen 5 en 6 alsook artikel 1 van de terugkeerrichtlijn.

69 Zie overweging 22 van de richtlijn.

70 Zie artikel 3, punt 9, van de terugkeerrichtlijn. Zie voorts artikel 5 van de terugkeerrichtlijn en arrest van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 49 en 50.

71 Zie artikel 10 en overweging 6 van de terugkeerrichtlijn. Zie voorts arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 62.

72 Dit wordt bevestigd door de bij artikel 6, lid 4, van de terugkeerrichtlijn verleende uitzondering op de algemene regel dat de lidstaten terugkeerbesluiten moeten uitvaardigen tegen illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders. Zie voorts artikel 7, lid 2, van de terugkeerrichtlijn over vrijwillig vertrek en de procedurele waarborgen van hoofdstuk III van deze richtlijn.

73 Zie punten 61-63 hierboven.

rekening houden met hetgeen is bepaald in artikel 5 ervan.⁷⁴ Er is niet voorzien in een uitzondering op deze verplichtingen voor gevallen waarin opeenvolgende terugkeerbesluiten worden uitgevaardigd tegen dezelfde persoon. Bij dergelijke terugkeerbesluiten moeten de uit artikel 5, onder a) en b), van de terugkeerrichtlijn voortvloeiende verplichtingen dan ook worden nagekomen.

75. Aanvragen voor gezinshereniging en terugkeerbesluiten zijn weliswaar onderworpen aan verschillende procedures, maar de kwesties die daarbij in het geding zijn, overlappen elkaar enigszins. Dit betekent evenwel niet dat een aanvraag voor gezinshereniging kan worden opgevat als een „beroep” tegen een terugkeerbesluit of als een mechanisme om de terugkeerprocedure te heropenen. Het criterium van „zeer bijzondere situaties” – waaraan voldaan moet zijn opdat een derdelander afgeleide verblijfsrechten ontleent aan artikel 20 VWEU – is zeer veeleisend. Ik ben het er dan ook niet mee eens dat de procedures van de terugkeerrichtlijn worden ondermijnd enkel doordat een aanvraag voor gezinshereniging wordt behandeld.

Onderhavige zaken

76. Indien het Hof het met mij eens is dat de onderhavige zeven zaken binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU vallen, en dat de voorschriften van de terugkeerrichtlijn geen rol zouden mogen spelen bij de beoordeling ten gronde, dienen de bevoegde autoriteiten in elk van die zaken vast te stellen of er feitelijk een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de Unieburger en zijn familielid dat onderdaan is van een derde land.⁷⁵ Bij de beoordeling ten aanzien van iedere verzoekende partij moeten de artikelen 7 en 24 van het Handvest naar behoren in acht worden genomen.

77. Wat R. I., M. J., N. N. N. en O. I. O. betreft – die allen ouder zijn van een minderjarige Unieburger – is het onder meer van belang rekening te houden met het feit dat een van de ouders van het kind een Unieburger is, en te onderzoeken welke ouder het gezag over het kind heeft (dan wel of beide ouders het gezag over het kind hebben) alsook of het kind in juridisch, financieel dan wel affectief opzicht afhankelijk is van de ouder die onderdaan is van een derde land.⁷⁶

78. De positie van O. I. O. is in zoverre bijzonder dat de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing vermeldt dat de Belgische moeder van het kind van O. I. O. als enige het hoederecht heeft, dat zij van hem niet financieel afhankelijk is, en dat zijn recht op persoonlijk contact met zijn dochter op grond van een rechterlijke beslissing is opgeschort. Gelet op deze informatie is O. I. O. waarschijnlijk niet de persoon die hoofdzakelijk of primair de zorg heeft voor het kind, en bestaat er vermoedelijk geen afhankelijkheidsrelatie.

79. Wat K. A. en M. Z. betreft, die meerderjarige kinderen van een Belgische vader zijn, dienen de bevoegde autoriteiten in aanmerking te nemen dat het op zichzelf niet voldoende is dat gezinshereniging in België wordt nagestreefd.⁷⁷ Bij de vaststelling of sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, is het feit dat de Unieburger financiële steun verleent aan het meerderjarige kind dat onderdaan is van een derde land (zie de zaak van M. Z.), geen relevante overweging. Veeleer is het volgens het Hof „de afhankelijkheidsverhouding tussen de [...] burger van de Unie en de onderdaan van het derde land aan wie een verblijfsrecht wordt geweigerd, die het nuttig effect van het burgerschap van de Unie in het geding kan brengen, aangezien die afhankelijkheid ertoe zal leiden dat de burger van de Unie als gevolg van die weigering gedwongen zal zijn niet enkel het grondgebied van de lidstaat waarvan hij de onderdaan is, maar eveneens het grondgebied van de Unie als geheel te

⁷⁴ Uiteraard wordt in de terugkeerrichtlijn rekening gehouden met de grondrechten. Zie overweging 24 van deze richtlijn.

⁷⁵ Zie naar analogie arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 70.

⁷⁶ Dat de betrokken derdelander ouder is van een Unieburger, is op zichzelf niet voldoende. Zie arrest van 6 december 2012, O. e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punten 50-52. Zie ook arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71.

⁷⁷ Arrest van 8 mei 2013, Ymeraga e.a., C-87/12, EU:C:2013:291, punt 39.

verlaten”.⁷⁸ Wat de meerderjarige kinderen van een Unieburger betreft, zou hiervan bijvoorbeeld sprake kunnen zijn wanneer een bejaarde of invalide ouder aangewezen is op de aanwezigheid van zijn meerderjarige kind dat onderdaan is van een derde land, en gedwongen zou worden de Europese Unie te verlaten indien dat kind zou worden verwijderd van het grondgebied van de betrokken lidstaat.

80. Ook ten aanzien van B. A. moet een beoordeling worden verricht waarbij rekening wordt gehouden met dat essentiële element. Het komt mij voor dat het geen relevante factor is dat hij en zijn levenspartner geen bloedverwanten zijn, aangezien hij voor de toepassing van het nationale recht wordt aangemerkt als een familielid.⁷⁹

81. Derhalve kom ik tot de slotsom dat het Unierecht – met name artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest – zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat automatisch weigeren verblijfsaanvragen te behandelen die op hun grondgebied door een derdelander die het voorwerp uitmaakt van een terugkeerbesluit en een daaraan gekoppeld inreisverbod, worden ingediend om zich te voegen bij een familielid dat een Unieburger is die verblijft in de lidstaat van zijn nationaliteit en nooit heeft gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer. De terugkeerrichtlijn biedt geen grondslag voor de rechtvaardiging van de bovengenoemde praktijk. Veeleer moeten de nationale autoriteiten de specifieke omstandigheden van het geval beoordelen alvorens een beslissing te nemen over de aanvraag voor gezinshereniging.

Vierde vraag

82. De verwijzende rechter wenst duidelijkheid te verkrijgen over de uitlegging van artikel 11, lid 3, van de terugkeerrichtlijn, dat betrekking heeft op de intrekking of schorsing van een inreisverbod. Vier specifieke vragen worden gesteld. Zij bestrijken onderwerpen als de uitlegging van de derde en de vierde alinea van artikel 11, lid 3⁸⁰, alsook de verenigbaarheid met het Unierecht van de in het geding zijnde nationale bepalingen, inzonderheid die welke zien op de intrekking of schorsing van een inreisverbod.⁸¹

83. Ik zal van wal steken met enkele algemene opmerkingen over inreisverboden, die in de vierde vraag centraal staan. Volgens het nationale recht treedt een inreisverbod in werking op de dag waarop het wordt betekend, en niet op de dag waarop de betrokken derdelander het Belgische grondgebied verlaat. Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat inreisverboden tot doel hebben terugkeerbesluiten aan te vullen.⁸² Tevens heeft het Hof vastgesteld dat de periode waarvoor een inreisverbod geldt, ingaat vanaf de datum waarop de betrokkene het grondgebied van de Europese Unie daadwerkelijk heeft verlaten.⁸³ Het illegale verblijf van de betrokken derdelander wordt veeleer geregeld door het terugkeerbesluit dan door het inreisverbod. De in de verwijzingsbeslissing beschreven nationale voorschriften lijken in zoverre niet in overeenstemming te zijn met de bewoordingen, het doel en de opzet van de terugkeerrichtlijn.

84. Gelet op mijn standpunt dat artikel 20 VWEU aan de litigieuze administratieve praktijk in de weg staat, ben ik voorts van mening dat de voorschriften inzake inreisverboden niet relevant zijn voor de beoordeling die voor de toepassing van die bepaling moet worden verricht, aangezien de aanvragen voor gezinshereniging ten gronde moeten worden onderzocht. Mochten de bevoegde autoriteiten in

⁷⁸ Arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 69.

⁷⁹ Arrest van 6 december 2012, O. e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 55.

⁸⁰ Zie punt 14 hierboven.

⁸¹ Zie punten 18 en 19.

⁸² Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punten 45 en 51.

⁸³ Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punt 53.

een bepaald geval besluiten dat een dergelijke aanvraag moet worden ingewilligd, dan zou het verblijf van de aanvrager op het nationale grondgebied namelijk legaal zijn, en zou de terugkeerrichtlijn – op grond van artikel 2, lid 1, ervan – niet langer op hem van toepassing zijn, aangezien zijn verblijf niet langer zou worden aangemerkt als illegaal in de zin van artikel 3, punt 2, van die richtlijn.⁸⁴

85. Omgekeerd valt de aanwezigheid van de aanvrager op het nationale grondgebied nog steeds onder het begrip „illegaal verblijf” en is hij onverminderd onderworpen aan zowel het bestaande terugkeerbesluit als het daaraan gekoppelde inreisverbod, wanneer die autoriteiten besluiten dat de aanvraag niet voor inwilliging vatbaar is. Alsdan moeten de bevoegde autoriteiten in kwestie dat terugkeerbesluit overeenkomstig de terugkeerrichtlijn ten uitvoer leggen door de nodige maatregelen te treffen zoals de vaststelling van een beslissing tot verwijdering in de zin van artikel 8 van die richtlijn. Voor een dergelijke beslissing gelden uiteraard de procedurele waarborgen van hoofdstuk III van de terugkeerrichtlijn.

86. Aangezien in de zaken in het hoofdgeding nog geen beslissing ten gronde is genomen, is het strikt gesproken niet nodig artikel 11, lid 3, van de terugkeerrichtlijn uit te leggen om die zaken op te lossen. Denkbaar is dat deze bepaling in een later stadium relevant wordt, maar dat hangt af van het resultaat van de beoordeling van elke zaak ten gronde door de bevoegde autoriteiten. Derhalve geef ik het Hof in overweging de vierde vraag niet te beantwoorden.

Conclusie

87. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te beantwoorden als volgt:

- „– Het Unierecht – met name artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – verzet zich tegen een nationale praktijk waarbij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat automatisch weigeren verblijfsaanvragen te behandelen die op hun grondgebied door een derdelander die het voorwerp uitmaakt van een terugkeerbesluit en een daaraan gekoppeld inreisverbod worden ingediend om zich te voegen bij een familielid dat een Unieburger is die verblijft in de lidstaat van zijn nationaliteit en nooit heeft gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer.
- Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, biedt geen grondslag voor de rechtvaardiging van de bovengenoemde praktijk.
- Veeleer moeten in een dergelijk geval de nationale autoriteiten de specifieke omstandigheden van het geval beoordelen alvorens een beslissing te nemen over de aanvraag voor gezinshereniging.”

⁸⁴ De autoriteiten die bevoegd zijn voor de behandeling van aanvragen voor gezinshereniging zijn niet noodzakelijk dezelfde als die welke bevoegd zijn voor de toepassing van de immigratieregels. Bovendien heeft een gunstige beslissing op een aanvraag voor gezinshereniging niet automatisch tot gevolg dat een eerder terugkeerbesluit ongeldig wordt of anderszins wordt opgeheven. Mogelijkerwijs dient de immigratiestatus van de betrokkene overeenkomstig de toepasselijke nationale bepalingen te worden gelegaliseerd in een afzonderlijke administratieve procedure.