



Datum van inontvangstneming : 13/11/2019

Zaak C-718/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 september 2019

Verwijzende rechter:

Grondwettelijk Hof (voorheen Arbitragehof) (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 juli 2019

Verzoekende partijen:

Ordre des barreaux francophones et germanophone

Association pour le droit des étrangers asbl

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers asbl

Ligue des droits de l'Homme asbl

Vluchtelingenwerk Vlaanderen vzw

Verwerende partij:

Ministerraad

I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij twee afzonderlijke verzoekschriften hebben de Ordre des barreaux francophones et germanophone (hierna: „OBFG”), enerzijds, en de asbl’s Association pour le droit des étrangers, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, Ligue des droits de l’Homme, en de vzw Vluchtelingenwerk Vlaanderen, anderzijds, beroep ingesteld tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de

bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken (*Belgisch Staatsblad*, 19 april 2017, blz. 51890) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/02/24/2017011464/justel>) (hierna: „bestreden wet”). De zaken hebben respectievelijk rolnummer 6749 en 6755 en zijn gevoegd.

- 2 De bestreden wet wijzigt de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980, blz. 14584) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel>) (hierna: „wet van 15 december 1980”).

II. De bestreden wet

- 3 De wet van 24 februari 2017 „wil een transparanter, coherenter en efficiënter verwijderingsbeleid voeren, in het bijzonder wanneer het doel het waarborgen van de openbare orde of de nationale veiligheid te waarborgen is, met naleving van de fundamentele rechten van de betrokken personen” (Parl. St., Kamer, 2016-17, DOC 54-2215/001, blz. 4). „Het gaat [met name] erom de administratie de middelen te geven om sneller en efficiënter op te treden als de openbare orde of de nationale veiligheid bedreigd is.” (ibidem)
- 4 In de memorie van toelichting wordt onder meer bepaald:

„Om deze doelstellingen te bereiken, wordt voorgesteld om:

 - de regeling inzake de terugwijzing en de uitzetting grondig te herzien en te vervangen door aparte regelingen volgens de verblijfssituatie van de vreemdeling;
 - regels voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid in te voeren die transparanter, samenhangender en efficiënter zijn;
 - een mechanisme in te voeren om het herhaaldelijk nemen van maatregelen tot terugdrijving of verwijdering zoveel mogelijk te beperken;
 - duidelijk de overheden aan te wijzen die bevoegd zijn, bij de controle aan de grenzen, om de beslissingen tot weigering van toegang en tot annulering of intrekking van visa te nemen en de gevallen te bepalen waarin zij deze bevoegdheid mogen uitoefenen.” (ibid., blz. 5)
- 5 De bestreden wet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van onder meer de volgende richtlijnen:
 - richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van

verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77);

- 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 (PB 2008, L 348, blz. 98).

III. Toepasselijke bepalingen

6 De bestreden wet wijzigt talrijke bepalingen van de wet van 15 december 1980. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat het merendeel van de tegen die wet aangevoerde middelen ongegrond waren en heeft derhalve de beroepen tot vernietiging in zoverre verworpen. Het is echter van oordeel dat het het Hof van Justitie om uitlegging van het Unierecht moet verzoeken voordat het uitspraak doet over de resterende middelen. Het schorst derhalve het onderzoek van bepaalde middelen die betrekking hebben op de artikelen 28, 29, 30, 31 en 32 van de bestreden wet.

7 Met de artikelen 28, 29, 30, 31 en 32 van de bestreden wet worden in de wet van 15 december 1980 de artikelen 44quater tot en met 44octies ingevoegd, die als volgt luiden:

8 Artikel 44quater:

„Zolang de in artikel 44ter bedoelde termijn loopt, mag de burger van de Unie of zijn familielid niet gedwongen worden verwijderd.

Om elk risico op onderduiken tijdens de in artikel 44ter bedoelde termijn te vermijden, kan de burger van de Unie of zijn familielid worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen. De Koning is gemachtigd deze maatregelen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

9 Artikel 44quinquies:

„§ 1. De minister of zijn gemachtigde neemt alle nodige maatregelen tot uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten wanneer:

1° aan de burger van de Unie of zijn familielid geen termijn is toegestaan om het grondgebied van het Rijk te verlaten;

2° de burger van de Unie of zijn familielid het grondgebied van het Rijk niet heeft verlaten binnen de termijn die hem is toegestaan;

3° de burger van de Unie of zijn familielid, voordat de toegestane termijn om het grondgebied van het Rijk te verlaten is verstreken, een risico op

onderduiken vormt, de opgelegde preventieve maatregelen niet heeft nageleefd of een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

§ 2. Wanneer de burger van de Unie of zijn familielid zich verzet tegen zijn verwijdering of een risico op gevaar vormt tijdens zijn verwijdering, wordt er overgegaan tot zijn gedwongen terugkeer, zo nodig onder begeleiding. Er mogen dan dwangmaatregelen tegen hem worden gebruikt, met naleving van de artikelen 1 en 37 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

Wanneer de verwijdering wordt uitgevoerd door de lucht, worden de maatregelen genomen overeenkomstig de aan beschikking 2004/573/EG gehechte gemeenschappelijke richtsnoeren voor verwijdering door de lucht.

§ 3. De Koning duidt, bij een besluit dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de instantie aan die belast is met de controle op de gedwongen terugkeer en bepaalt de nadere regels van deze controle. Deze instantie is onafhankelijk van de overheden bevoegd voor de verwijdering.”

10 Art. 44sexies:

„Wanneer de specifieke omstandigheden van het geval dit rechtvaardigen, kan de minister of zijn gemachtigde de verwijdering tijdelijk uitstellen. Hij deelt dit mee aan de betrokkene.

Om elk risico op onderduiken te vermijden, kan de burger van de Unie of zijn familielid worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen. De Koning is gemachtigd deze maatregelen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

De minister of zijn gemachtigde kan, in dezelfde gevallen, de burger van de Unie of zijn familielid een verblijfplaats aanwijzen voor de tijd die nodig is om deze maatregel uit te voeren.”

11 Artikel 44septies:

„§ 1. Indien redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid het vereisen en tenzij andere, minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de burgers van de Unie en hun familieleden, met de bedoeling de uitvoering van de maatregel tot verwijdering te garanderen, worden vastgehouden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, zonder dat de duur van de vasthouding twee maanden te boven mag gaan.

De minister of zijn gemachtigde kan evenwel de duur van deze vasthouding telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen zijn ondernomen binnen zeven werkdagen na de vasthouding van de burger van de Unie of zijn familielid,

wanneer zij met de vereiste zorgvuldigheid worden voortgezet en wanneer de effectieve verwijdering van de betrokkene binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een eerste verlenging kan de beslissing om de duur van de vasthouding te verlengen alleen door de minister worden genomen.

Na vijf maanden moet de burger van de Unie of zijn familielid in vrijheid worden gesteld. In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de vasthouding telkens met een maand worden verlengd, evenwel zonder dat de totale duur van de vasthouding meer dan acht maanden mag bedragen.

§ 2. De burger van de Unie of zijn familielid, bedoeld in paragraaf 1, kan beroep instellen tegen de beslissing tot vasthouding die jegens hem is genomen, overeenkomstig de artikelen 71 en volgende.”

12 Artikel 44octies:

„De volgende personen mogen niet op de plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2, worden vastgehouden:

1° de niet-begeleide minderjarige burgers van de Unie;

2° de niet-begeleide minderjarige familieleden van een burger van de Unie;

3° de gezinnen van de burgers van de Unie, wanneer minstens een van de gezinsleden minderjarig is.”

IV. Middelen en argumenten van partijen

1. Met betrekking tot artikel 28 van de bestreden wet (artikel 44quater van de wet van 15 december 1980)

- 13 Het eerste onderdeel van het vijfde middel in zaak nr. 6749 is ontleend aan de schending van het recht op vrij verkeer en vrije vestiging van de burgers van de Unie, alsook aan de schending van richtlijn 2004/38, aangezien het niet toegestaan is burgers van de Unie of met hen gelijkgestelde vreemdelingen aan preventieve maatregelen te onderwerpen om het risico op onderduiken te vermijden. Subsidiair wijst de OBFG erop dat in de bestreden bepaling het risico op onderduiken niet op basis van duidelijke criteria wordt gedefinieerd. Zij stelt dat het begrip „risico op onderduiken” in het Europese recht een precieze betekenis krijgt voor onderdanen van derde landen en dat het niet aanvaardbaar is dat burgers van de Unie en met hen gelijkgestelde vreemdelingen minder goed worden behandeld dan die derdelanders.

De Ministerraad is van mening dat het middel niet-ontvankelijk is voor zover het is ontleend aan de schending van de vrijheid van vestiging, aangezien die vrijheid, in het kader van het Europees recht, het recht waarborgt voor ondernemingen en zelfstandigen om zich onder dezelfde voorwaarden te vestigen als onderdanen. Voorts merkt hij op dat verzoekster niet duidelijk maakt in welke zin die vrijheid zou zijn geschonden.

Met betrekking tot het begrip „risico op onderduiken” is de Ministerraad van mening dat de toepassing ervan in het kader van de opsluiting van asielzoekers in afwachting van hun overdracht aan een andere lidstaat van de Europese Unie niet naar de huidige context kan worden omgezet.

Verzoekster wijst op de dubbelzinnigheid van de wet met betrekking tot de definitie van „preventieve maatregelen” en betoogt dat dergelijke maatregelen, aangezien zij bedoeld zijn om een „risico op onderduiken” te voorkomen, in wezen betrekking hebben op een beperking van het recht om vrij te komen en te gaan.

- 14 Met het tweede onderdeel van dat middel stelt verzoekster dat de bestreden bepaling in strijd is met het door artikel 12 van de Grondwet, artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) gewaarborgde fundamentele recht op vrijheid, en met het recht op vrij verkeer en vrije vestiging. Zij betoogt dat de opsluiting van een Europese burger of een met hem gelijkgestelde vreemdeling niet kan worden gerechtvaardigd op grond van een „risico op onderduiken”, terwijl de maatregel tot verwijdering van dergelijke personen niet mag worden genomen of uitgevoerd gelet op de bescherming die wordt verleend door artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980 en artikel 31 van richtlijn 2004/38.

De Ministerraad stelt dat verzoekster de bestreden bepaling onjuist interpreteert door „preventieve maatregelen” gelijk te stellen met opsluitingsmaatregelen. Hij wijst erop dat opsluitingsmaatregelen worden geregeld in een andere bepaling, te weten artikel 44septies van de wet van 15 december 1980. Hij voegt eraan toe dat uit het ontbreken van een machtiging in die zin in richtlijn 2004/38 niet mag worden afgeleid dat het de lidstaten formeel verboden is preventieve maatregelen vast te stellen.

Verzoekster benadrukt dat de preventieve maatregelen noodzakelijkerwijs een vorm van uitvoering van een verwijderingsmaatregel zijn, aangezien zij precies voor het verzekeren daarvan bedoeld zijn. Zij wijst erop dat een dergelijke uitvoering uitdrukkelijk verboden is.

- 15 Met het derde onderdeel betoogt verzoekster dat de bestreden bepaling het beginsel van de scheiding der machten, dat is afgeleid uit de artikelen 33, 34, 36, 37, 105 en 108 van de Grondwet, schendt doordat zij de Koning een bevoegdheid toekent op het gebied van opsluiting en alternatieven voor opsluiting –

maatregelen die het recht op vrijheid en vrij verkeer van burgers van de Unie en met hen gelijkgestelden beperken.

De Ministerraad is van mening dat de preventieve maatregelen aan de Koning kunnen worden gedelegeerd, aangezien zij geen beperking vormen op de vrijheid om te komen en te gaan.

2. Met betrekking tot artikel 29 van de bestreden wet (artikel 44quinquies van de wet van 15 december 1980)

- 16 Het eerste onderdeel van het zesde middel in zaak nr. 6749 is ontleend aan de schending van artikel 31, lid 2, van richtlijn 2004/38, aangezien die bepaling van de richtlijn niet toestaat dat een burger van de Unie of zijn familielid gedwongen wordt verwijderd en dat die vreemdeling de bescherming tegen de gedwongen verwijdering tijdens de beroepstermijn en tijdens het onderzoek van dit beroep wordt ontzegd, behalve om de in artikel 28, lid 3, van die richtlijn bedoelde dwingende redenen van openbare veiligheid. Verzoekster betoogt dat de bestreden bepaling de minister of zijn gemachtigde daarentegen wel toestaat het bevel om het grondgebied te verlaten om andere redenen te laten uitvoeren.

De Ministerraad is van mening dat rekening moet worden gehouden met artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980, dat bepaalt dat een administratieve overheid een burger van de Unie of zijn familielid niet gedwongen kan verwijderen tijdens het onderzoek van het beroep dat betrokkene heeft ingediend tegen de beslissing waarmee een einde wordt gesteld aan zijn verblijfsrecht, behalve om dwingende redenen van nationale veiligheid.

Verzoekster is van mening dat de door de Ministerraad voorgestelde uitlegging niet kan worden aanvaard, aangezien zij kennelijk in strijd is met de wet.

3. Met betrekking tot artikel 31 van de bestreden wet (artikel 44septies van de wet van 15 december 1980)

- 17 Het achtste middel in de zaak nr. 6749 is ontleend aan de schending van artikel 12 van de Grondwet, in samenhang met artikel 5 EVRM, artikel 6 van het Handvest, de vrijheid van verkeer en de vrijheid van vestiging, en het nuttig effect van richtlijn 2004/38. De OBFG maakt bezwaar tegen artikel 31 van de bestreden wet omdat een duur van opsluiting van twee maanden wordt vastgesteld, wat buitensporig lang lijkt aangezien het enkel gaat om de verwijdering van een persoon naar een andere lidstaat (eerste onderdeel), en omdat geen duidelijke criteria worden vastgesteld voor het bepalen van de termijn die strikt noodzakelijk is voor het uitvoeren van de maatregel (tweede onderdeel).

De Ministerraad betoogt dat, gelet op de gedetailleerde opsomming van gevallen waarin een vreemdeling kan worden opgesloten, de bestreden materiële en procedurele bepalingen voldoen aan de vereisten van artikel 5, lid 1, onder f), van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Hij verduidelijkt dat de

noodzakelijke toepassing te goeder trouw van de maatregel blijkt uit de uitdrukkelijke voorwaarde dat de opsluiting niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is, waarbij de maximumtermijn van twee maanden noch de regel is, noch een machtiging om in alle gevallen de opsluiting voor die termijn toe te staan.

Verzoekster is van mening dat de Ministerraad geen rekening houdt met de specifieke kenmerken van de burgers van de Unie, zoals het feit dat zij over het fundamentele recht beschikken om zich vrij te verplaatsen binnen de Unie, het feit dat dit vrije verkeer moet worden vergemakkelijkt enz.

4. Met betrekking tot de artikelen 28 tot en met 32 van de bestreden wet (artikelen 44quater tot en met 44octies van de wet van 15 december 1980)

- 18 Het eerste onderdeel van het negende middel in de zaak nr. 6749 is onder meer ontleend aan de schending, door de artikelen 28 tot en met 32 van de bestreden wet, van de vrijheid van verkeer en de vrijheid van vestiging, en van richtlijn 2004/38, aangezien het volgens die teksten niet toegestaan is burgers van de Unie en met hen gelijkgestelde vreemdelingen aan preventieve maatregelen te onderwerpen om het risico op onderduiken te vermijden. Subsidiair betoogt de OBFG dat, indien zou worden aangenomen dat bovengenoemde richtlijn dergelijke preventieve maatregelen toestaat, moet worden vastgesteld dat de bestreden bepalingen onwettig zijn, omdat het risico op onderduiken niet op basis van welomschreven wettelijke criteria is gedefinieerd. Zij merkt op dat het begrip „risico op onderduiken” in het Unierecht een bijzondere betekenis heeft ten aanzien van vreemdelingen die uit derde landen afkomstig zijn. De OBFG stelt dat het niet gerechtvaardigd is dat Europese burgers en met hen gelijkgestelde vreemdelingen minder goed worden behandeld dan onderdanen van derde landen.

De Ministerraad verwijst naar de argumentatie die hij heeft ontwikkeld in antwoord op het eerste onderdeel van het vijfde middel.

- 19 In zijn tweede onderdeel is het middel ontleend aan de schending van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 17 en 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 8 EVRM, de artikelen 7 en 33 van het Handvest, en de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38, aangezien in de bestreden bepalingen gebruik wordt gemaakt van te onnauwkeurige, te vage en te onduidelijke begrippen, zoals „redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid”, „ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid” en „dwingende redenen van nationale veiligheid”, ter rechtvaardiging van een beslissing tot beëindiging van het verblijf en een bevel om het grondgebied te verlaten.

De Ministerraad begrijpt niet hoe de wetgever de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38 zou kunnen hebben geschonden, aangezien de bestreden wet dezelfde voorwaarden vaststelt als de richtlijn.

- 20 Het derde onderdeel van dit middel is ontleend aan de schending van het van de artikelen 33, 34, 36, 37, 105 en 108 van de Grondwet afgeleide beginsel van de scheiding der machten. De OBFG betoogt dat maatregelen inzake opsluiting en alternatieven voor opsluiting het recht op vrijheid en vrij verkeer van burgers van de Unie en met hen gelijkgestelde vreemdelingen beperken.

De Ministerraad verwijst naar de argumentatie die hij in antwoord op het derde onderdeel van het vijfde middel, en het zevende middel, heeft ontwikkeld.

- 21 De eerste drie onderdelen van het tiende middel in zaak nr. 6749 zijn ontleend aan de schending, door artikel 33 van de bestreden wet, van de vrijheid van verkeer en de vrijheid van vestiging van Europese burgers, en van het nuttig effect van richtlijn 2004/38, voor zover dit artikel toestaat dat automatisch een inreisverbod wordt opgelegd als bijkomende maatregel bij een bevel om het grondgebied te verlaten om redenen van openbare orde (eerste onderdeel), voor zover het toestaat dat een inreisverbod voor een termijn van meer dan vijf jaar wordt opgelegd wanneer de burger van de Unie of zijn familielid een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid is, wat steeds het geval is wanneer de betrokken vreemdeling het bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten (tweede onderdeel) en voor zover het de minister of zijn gemachtigde toestaat een inreisverbod voor meerdere jaren op te leggen, zonder dat hij dit verbod moet motiveren met concrete en precieze elementen die aangeven dat de betrokken vreemdeling een ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de maatschappij kan blijven vormen (derde onderdeel).

De Ministerraad is van mening dat dit middel niet-ontvankelijk is voor zover het is ontleend aan de schending van de vrijheid van vestiging en de schending van het nuttig effect van richtlijn 2004/38, aangezien verzoekster niet aangeeft welke bepalingen van de richtlijn zouden zijn geschonden.

Hij meent dat verzoekster de bestreden bepaling onjuist heeft geïnterpreteerd, aangezien die bepaling de mogelijkheid vaststelt een inreisverbod op te leggen, en niet een verplichting daartoe, zodat niet kan worden gesteld dat de bestreden bepaling het automatisch opleggen van een inreisverbod toestaat. Hij betoogt dat het niet juist is dat de minister of zijn afgevaardigde in alle gevallen gemachtigd is een inreisverbod van meer dan vijf jaar op te leggen zonder dat hij die duur op andere wijze hoeft te rechtvaardigen dan door dezelfde bevindingen die hebben geleid tot de vaststelling van het bevel om het grondgebied te verlaten. Hij verduidelijkt dat richtlijn 2004/38 bepaalt dat een inreisverbod kan worden opgelegd aan een Europese burger of zijn familielid om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Ten slotte voegt hij eraan toe dat voor elke beslissing een individueel onderzoek wordt uitgevoerd door de overheid, zodat een eventuele schending van het evenredigheidsbeginsel niet voortvloeit uit de bestreden wet, maar uit de toepassing ervan door de bevoegde autoriteit.

Verzoekster is van mening dat de interpretatie van de bestreden bepaling door de Ministerraad niet vanzelfsprekend is, en dat een dubbelzinnigheid blijft bestaan die wijst op de vaagheid van de toegepaste drempels en van de reikwijdte van de in de wet gebruikte begrippen. Zij merkt tevens op dat de Ministerraad, door dat standpunt in te nemen, artikel 27, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie tegenspreekt.

- 22 Het vierde onderdeel van het tiende middel is ontleend aan de schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 14 EVRM, artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM en de artikelen 20 en 21 van het Handvest. De OBFG is van mening dat de bestreden bepaling een ongelijke behandeling doet ontstaan tussen burgers van de Unie en onderdanen van derde landen, voor wie artikel 74/11 van de wet van 15 december 1980 eraan in de weg staat dat alle redenen van openbare orde die een beslissing tot beëindiging van het verblijf of een bevel om het grondgebied te verlaten, kunnen rechtvaardigen, ook een inreisverbod van vijf jaar kunnen rechtvaardigen.

De Ministerraad betoogt dat verzoekster de wet onjuist uitlegt, en dat geen sprake is van de door haar aangevoerde ongelijke behandeling. Hij verwijst naar artikel 74/11, § 1, alinea 4, van de wet van 15 december 1980.

Verzoekster stelt vast dat de Ministerraad voorbijgaat aan het feit dat artikel 74/11 van de wet van 15 december 1980 eraan in de weg staat dat alle redenen van openbare orde die een beslissing tot beëindiging van het verblijf of een bevel om het grondgebied te verlaten, kunnen rechtvaardigen, ook een inreisverbod van meer dan vijf jaar kunnen rechtvaardigen. Zij herinnert eraan dat die bepaling een hogere drempel vereist voor de toepassing van een inreisverbod van meer dan vijf jaar dan voor het uitvaardigen van een bevel om het grondgebied te verlaten, terwijl voor burgers van de Unie een bevel om het grondgebied te verlaten en een inreisverbod van meer dan vijf jaar om identieke redenen door de autoriteit mag worden uitgevaardigd.

- 23 Verzoeksters in zaak nr. 6755 ontlenuen een 47ste middel aan de schending, door de artikelen 28 tot en met 31 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 20 en 21 VWEU en het rechtszekerheidsbeginsel. Zij stellen dat de bestreden bepalingen de Koning machtigen om, in strijd met bovengenoemde verdragsbepalingen, beperkingen die niet in richtlijn 2004/38 zijn vastgesteld, op te leggen aan het vrije verkeer van burgers van de Unie. Bovendien leidt die bepaling tot een ongerechtvaardigd onderscheid tussen enerzijds de burgers van de Unie en hun familieleden die worden getroffen door de op grond van artikel 44quater van de wet van 15 december 1980 genomen maatregelen en anderzijds de andere burgers van de Unie en hun familieleden, aangezien het criterium „risico op onderduiken” niet in de wet is gedefinieerd (eerste onderdeel). De bestreden artikelen 29 en 31 zijn in strijd met het legaliteitsbeginsel doordat zij de Koning machtigen om vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen (tweede onderdeel). Ten slotte wijzen

verzoeksters op de rechtsonzekerheid die ontstaat doordat het niet zeker is dat reeds maatregelen kunnen worden genomen ten aanzien van burgers van de Unie en hun familieleden bij wie de kans bestaat dat zij vluchten, zolang geen uitvoeringsbesluit is uitgevaardigd. Meer in het bijzonder zouden zij onmogelijk kunnen weten welke bepalingen van toepassing zijn in geval van „risico op onderduiken”: de door de Koning vastgestelde maatregelen of de door de dienst Vreemdelingenzaken krachtens de wet genomen maatregelen (derde onderdeel).

De Ministerraad merkt op dat de bestreden bepalingen per definitie geen betrekking hebben op de burgers van de Unie en hun familieleden die overeenkomstig richtlijn 2004/38 geen bescherming tegen verwijdering genieten en van wie het recht op vrij verkeer is onderworpen aan beperkingen overeenkomstig artikel 21 VWEU. Hij merkt eveneens op dat de in artikel 1, 11°, van de wet van 15 december 1980 gegeven definitie van „risico op onderduiken” niet enkel van toepassing is op onderdanen van derde landen, maar ook op burgers van de Unie en hun familieleden. Bovendien blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van die wet dat de maatregelen die de Koning kan nemen de vrijheden niet mogen beperken. De Ministerraad verwijst naar de in artikel 110quaterdecies van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 vermelde maatregelen. Ten slotte stelt de Ministerraad vast dat artikel 44quinquies van de wet van 15 december 1980 de toepassing van die maatregelen aan duidelijke beperkingen onderwerpt, zodat geen enkele rechtsonzekerheid kan ontstaan.

- 24 Verzoeksters in zaak nr. 6755 ontlene een 48ste middel aan de schending, door de artikelen 28 tot en met 31 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 5 EVRM en de artikelen 6 en 52, lid 3, van het Handvest. Zij betogen dat de bestreden bepalingen het „risico op onderduiken” niet voldoende preciseren. De in artikel 1, 11°, van de wet van 15 december 1980 gegeven definitie is enkel van toepassing op onderdanen van derde landen en verduidelijkt bovendien niet wat de „objectieve en ernstige elementen” zijn waarnaar zij verwijst. Bovendien voeren de bestreden artikelen 28 en 30 een verschillende behandeling in voor enerzijds burgers van de Unie en hun familieleden, die aan preventieve maatregelen kunnen worden onderworpen in geval van risico op onderduiken, en anderzijds andere vreemdelingen.

De Ministerraad is van mening dat de bestreden bepalingen voldoende bescherming bieden tegen willekeur. De gemachtigde van de bevoegde staatssecretaris moet zich op objectieve en ernstige elementen baseren om een risico op onderduiken te kunnen inroepen. Tegen de beslissing kan beroep tot nietigverklaring worden ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

- 25 Verzoeksters in zaak nr. 6755 ontlene een vijftigste middel aan de schending, door de artikelen 28 tot en met 31 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 13 EVRM en artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Zij stellen dat de bestreden bepalingen niet voldoende toegankelijk, nauwkeurig en voorspelbaar zijn om elk risico op willekeur te vermijden, met name doordat het begrip „risico op

onderduiken” erg vaag is. In het kader van zijn wettigheidstoetsing onderzoekt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet de huidige situatie van de verzoeker, zodat die toetsing geen effectief rechtsmiddel vormt en niet voldoet aan bovengenoemde verdragsbepalingen (eerste onderdeel). Bovendien staat artikel 21 van richtlijn 2004/38 niet toe dat burgers van de Unie en hun familieleden worden uitgewezen zolang de procedure loopt (tweede onderdeel). Ten slotte is de mogelijke periode van opsluiting voor burgers van de Unie en hun familieleden onredelijk lang en bestaat er een ongerechtvaardigde gelijkheid van behandeling tussen burgers van de Unie en onderdanen van derde landen (derde onderdeel).

De Ministerraad wijst er allereerst op dat artikel 5 EVRM niet van toepassing is op maatregelen die een eenvoudige vrijheidsbeperking inhouden. Hij betoogt in dat verband onder meer dat het niet gaat om vrijheidsberoving, aangezien de wet van 15 december 1980 in dat verband de begrippen „vasthouding” of „opsluiting” gebruikt. De verplichting om op een specifieke plaats te verblijven houdt geen vrijheidsberoving in, zodat artikel 5 EVRM niet van toepassing is. Bovendien is beroep mogelijk bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en kan eveneens een beroep in kortgeding worden ingesteld bij de civiele rechter in geval van een onrechtmatige inbreuk op een subjectief recht. Ten slotte stelt de Ministerraad dat de maatregel voldoet aan de vereisten van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Bovendien stelt artikel 44septies van de wet van 15 december 1980 uitdrukkelijk de uitzonderlijke mogelijkheid van vrijheidsberoving vast, zodat de andere preventieve maatregelen per definitie niet vrijheidsberovend zijn. Dat artikel 44septies stelt de mogelijkheid van een snel beroep bij de rechterlijke macht vast, zodat de vereisten van de genoemde verdragsbepalingen worden gerespecteerd. De overige preventieve maatregelen kunnen pas worden opgelegd wanneer de beslissing tot weigering of intrekking van het verblijf definitief is geworden. Wat het tweede onderdeel betreft, verwijst de Ministerraad naar artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980, waaruit blijkt dat de bestreden beslissing in het algemeen opschortende werking heeft en voldoet aan de voorschriften van richtlijn 2004/38. Wat het derde onderdeel betreft, is de Ministerraad van mening dat de wetgever voor voldoende waarborgen heeft gezorgd opdat artikel 5 EVRM niet wordt geschonden.

V. Beoordeling door de verwijzende rechter

Met betrekking tot de artikelen 28 tot en met 31 van de bestreden wet (artikelen 44quater tot en met 44septies van de wet van 15 december 1980)

- 26 In de memorie van toelichting met betrekking tot dat deel van de bestreden wet wordt gesteld dat die bepalingen „het mogelijk [maken] om, met het oog op de transparantie en de rechtszekerheid, de maatregelen te verduidelijken die ten aanzien van de burgers van de Europese Unie en hun familieleden kunnen worden genomen teneinde hun verwijdering van het grondgebied van het Rijk te verzekeren”, dat zij „tot doel [hebben] een efficiënt beleid van verwijdering van de burgers van de Unie en hun familieleden te verzekeren door ervoor te zorgen

dat het beleid menselijk is en kadert in de volledige eerbiediging van hun fundamentele rechten en waardigheid” en dat „[h]et doel is de burgers van de Unie en hun familieleden een verwijderingsregeling te garanderen die niet minder gunstig is dan de regeling die de onderdanen van derde landen genieten” (Parl. St., Kamer, 2016-17, DOC 54-2215/001, blz. 37-38; DOC 54-2215/003, blz. 4).

- 27 De verwijzende rechter groepeert die middelen in zijn onderzoek als volgt:
- „preventieve maatregelen” om een „risico op onderduiken” te vermijden;
 - de gedwongen verwijdering vóór het verstrijken van de termijn;
 - de opsluiting en andere maatregelen dan opsluiting.

1 „Preventieve maatregelen” en „risico op onderduiken”

- 28 Artikel 44quater, dat in de wet van 15 december 1980 is ingevoegd door artikel 28 van de bestreden wet, bepaalt dat aan de burger van de Unie of zijn familielid die een bevel heeft gekregen om het grondgebied van het Rijk te verlaten, vóór het verstrijken van de termijn waarbinnen hij het grondgebied moet hebben verlaten, „preventieve maatregelen” kunnen worden opgelegd om „elk risico op onderduiken [...] te vermijden”. Artikel 44quinquies, dat in de wet van 15 december 1980 is ingevoegd door artikel 29 van de bestreden wet, bepaalt in § 1, 3°, dat de minister of zijn gemachtigde alle nodige maatregelen neemt tot uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten, onder meer wanneer de betrokken vreemdeling de opgelegde preventieve maatregelen niet heeft nageleefd. Artikel 44sexies, dat in de wet van 15 december 1980 is ingevoegd door artikel 30 van de bestreden wet, bepaalt dat „om elk risico op onderduiken te vermijden”, aan de burger van de Unie of zijn familielid „preventieve maatregelen” kunnen worden opgelegd wanneer, na het verstrijken van de termijn of bij gebreke van een termijn, de gedwongen verwijdering door de minister of zijn gemachtigde tijdelijk wordt uitgesteld. De artikelen 44quater en 44sexies machtigen de Koning om die preventieve maatregelen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Artikel 44sexies bepaalt verder dat de minister of zijn gemachtigde de betrokkene een verblijfplaats kan aanwijzen voor de tijd die nodig is om deze maatregel uit te voeren.
- 29 Verzoeksters stellen met name dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met richtlijn 2004/38, het recht van vrij verkeer van de Europese burgers en de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, worden geschonden door artikel 44quater van de wet van 15 december 1980, aangezien het Europese recht niet toestaat dat preventieve maatregelen worden opgelegd om het risico te vermijden dat burgers van de Unie of hun familieleden onderduiken tijdens de termijn die hun is toegestaan om het grondgebied te verlaten.
- 30 De „terugkeerrichtlijn”, die niet van toepassing is op burgers van de Unie en hun familieleden, maar wel op onderdanen van derde landen die illegaal op het

grondgebied verblijven, bepaalt dat lidstaten bepaalde verplichtingen kunnen opleggen aan vreemdelingen die het bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten, om „het risico op onderduiken te beperken” (artikel 7). Die verplichtingen kunnen erin bestaan dat men zich regelmatig moet melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid moet stellen, documenten moet voorleggen of op een bepaalde plaats moet verblijven. Artikel 3, punt 7, van die richtlijn definieert „risico op onderduiken” als „het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht”.

Richtlijn 2004/38, die van toepassing is op burgers van de Unie en hun familieleden, bevat daarentegen geen bepalingen betreffende maatregelen die ten aanzien van die vreemdelingen kunnen worden genomen om het risico op onderduiken te beperken, tijdens de termijn waarbinnen zij het grondgebied moeten verlaten, wanneer hun verblijfsrecht is ingetrokken.

- 31 In de memorie van toelichting bij de bestreden bepalingen wordt onder meer bepaald:

„Deze nieuwe bepalingen zijn geen omzetting van 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 (de zogenaamde ‚terugkeerrichtlijn’), maar zij zijn grotendeels geïnspireerd op deze richtlijn.

In zijn beschikking van 10 februari 2014 (‚Zaak Mavrona’, C-85/03, punt 20), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie gezegd voor recht dat het de nationale wetgever niet verboden is voor een categorie van situaties of personen regels voor te schrijven die zijn geïnspireerd op de bepalingen van een richtlijn die deze situaties of personen niet in zijn toepassingsgebied opneemt, wanneer dat gepast lijkt en mits geen enkele andere bepaling van het gemeenschapsrecht zich daartegen verzet.

Het doel is de burgers van de Unie en hun familieleden een verwijderingsregeling te garanderen die niet minder gunstig is dan de regeling die de onderdanen van derde landen genieten.

Deze nieuwe artikelen bepalen dat de minister of zijn gemachtigde, indien de burger van de Unie of zijn familielid niet vrijwillig vertrekt, overgaat tot zijn verwijdering. Hetzelfde geldt wanneer de burger van de Unie of zijn familielid een risico op onderduiken vertoont of wanneer hij de aan hem opgelegde preventieve maatregelen niet heeft nageleefd of wanneer hij een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid, hoewel de hem toegekende termijn om het grondgebied van het Rijk vrijwillig te verlaten, nog niet verstreken is.” (Parl. St., Kamer, 2016-17, DOC 54-2215/001, blz. 38).

Verder wordt verduidelijkt dat in de aanwijzing van een verblijfplaats uitdrukkelijk wordt voorzien door de wet, aangezien enkel de wetgever in een maatregel kan voorzien die de vrijheid om te komen en te gaan beperkt (Parl. St., Kamer, 2016-17, DOC 54-2215/001, blz. 38). De Ministerraad hde andere „preventieve maatregelen” die de Koning gemachtigd is te bepalen niet tot doel of gevolg mogen hebben dat de vrijheid om te komen en te gaan van de betrokken personen wordt beperkt.

- 32 Ongeacht hun aard hebben de betreffende preventieve maatregelen noodzakelijkerwijs gevolgen voor de rechten en vrijheden van de betrokken burger van de Unie of zijn familielid, aangezien zij juist tot doel hebben te voorkomen dat hij zou onderduiken – hetgeen tot gevolg kan hebben dat hij zich in voorkomend geval niet naar een andere lidstaat begeeft – en uiteindelijk zijn gedwongen vertrek van het Belgische grondgebied te verzekeren.
- 33 In zijn beschikking in de zaak Mavrona, waarnaar de in punt 31 vermelde totstandkomingsgeschiedenis verwijst, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een nationale wetgever, bij gebreke van harmonisatie van het Unierecht ten aanzien van een categorie van beroepsbeoefenaars, te weten de commissionairs, ter bescherming van die categorie in een passende regeling kan voorzien waarbij hij zich laat leiden door de bepalingen van een richtlijn die betrekking heeft op een andere categorie van beroepsbeoefenaars, te weten de handelsagenten, voor zover geen enkel andere bepaling van het Unierecht dit belet (beschikking van 10 februari 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, punt 20). Daaruit lijkt niet te kunnen worden afgeleid dat beperkingen van de fundamentele rechten van onderdanen van derde landen, die zijn toegestaan door een richtlijn die uitdrukkelijk op hun situatie gericht is, naar analogie kunnen worden toegepast op Europese burgers, aangezien in de richtlijn die op hun situatie van toepassing is geen dergelijke beperkingen zijn vastgesteld.
- 34 Het Hof van Justitie heeft bovendien geoordeeld dat:
- „de richtlijnen 2004/38 en 2008/115 zich er niet tegen verzetten dat ten aanzien van een Unieburger een terugkeerbesluit zoals in het hoofdgeding wordt vastgesteld door dezelfde autoriteiten en volgens dezelfde procedure als bij een terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 ten aanzien van een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft, voor zover de eventuele voor die Unieburger gunstigere maatregelen tot omzetting van richtlijn 2004/38 worden toegepast” (arrest van 14 september 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punt 56).
- 35 De bestreden bepaling heeft niet tot doel de autoriteit aan te wijzen die bevoegd is om een terugkeerbesluit te nemen ten aanzien van een Europees onderdaan of zijn familielid. Het gaat ook niet om een procedurele bepaling. Het arrest Petrea blijkt dus niet naar analogie te kunnen worden toegepast, aangezien het in casu gaat om beperkingen van de fundamentele rechten van Europese burgers en met hen

gelijkgestelde vreemdelingen, die niet zijn vastgesteld in de op hun situatie toepasselijke richtlijn.

- 36 Uit het bovenstaande blijkt dat er twijfel bestaat over de vraag of de bepalingen van richtlijn 2008/115 betreffende preventieve maatregelen in geval van verwijdering van een onderdaan van een derde land naar analogie van toepassing zijn op Europese burgers.
- 37 Alvorens uitspraak ten gronde te doen over de artikelen 44quater, alinea 2, 44quinquies, § 1, 3°, en 44sexies, alinea 2, van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoegd door de artikelen 28, 29 en 30 van de bestreden wet, dient dus aan het Hof van Justitie de eerste in het dictum vermelde prejudiciële vraag te worden voorgelegd.

2. Gedwongen verwijdering vóór het verstrijken van de termijn

- 38 Krachtens artikel 44quinquies, dat in de wet van 15 december 1980 is ingevoegd door artikel 29 van de bestreden wet, kan de minister of zijn gemachtigde „alle nodige maatregelen [nemen] tot uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten” wanneer daarvoor geen termijn is toegestaan, de betrokkene het grondgebied niet heeft verlaten binnen de toegestane termijn of hij, voordat de toegestane termijn is verstreken, de preventieve maatregelen ter vermindering van het risico op onderduiken niet heeft nageleefd of een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid.
- 39 Totdat het Hof van Justitie zich heeft uitgesproken, dient het onderzoek van de bepaling te worden geschorst, voor zover die bepaling de mogelijkheid vaststelt om vóór het verstrijken van de termijn uitvoering te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten dat is gegeven aan een vreemdeling die de opgelegde preventieve maatregelen niet heeft nageleefd.

3. Opsluiting en andere maatregelen dan opsluiting

- 40 Krachtens artikel 44septies van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoegd door artikel 31 van de bestreden wet, kunnen de burgers van de Unie en hun familieleden, met de bedoeling de uitvoering van de maatregel tot verwijdering te garanderen, worden vastgehouden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel. De vasthouding is in beginsel beperkt tot een periode van twee maanden, maar kan door de minister of zijn gemachtigde een eerste keer met twee maanden worden verlengd. Nadien kan zij enkel door de minister worden verlengd. De betrokkene moet na vijf maanden opnieuw in vrijheid worden gesteld, behalve wanneer het voortzetten van de vasthouding noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid. In dat geval is de totale duur van de vasthouding beperkt tot acht maanden.
- 41 Verzoeksters betogen dat die bepaling buitensporig – en dus onevenredig – lange perioden van opsluiting vaststelt, dat zij geen duidelijke criteria bevat om objectief

te kunnen vaststellen hoeveel tijd voor de uitvoering van de maatregel nodig is, en niet verduidelijkt waarin een zorgvuldige behandeling vanwege de met de uitvoering van de maatregel belaste autoriteit bestaat.

- 42 In de bestreden bepaling is voor burgers van de Unie en hun familieleden de in artikel 74/5, § 3, van de wet van 15 december 1980 voor onderdanen van derde landen vastgestelde regeling overgenomen. Zo worden burgers van de Unie en hun familieleden op dezelfde wijze behandeld als alle andere vreemdelingen die wachten op hun verwijdering naar eender welke staat ter wereld, met name wat de maximumduur van de opsluiting met het oog op verwijdering betreft.
- 43 Ook al verzet artikel 5, lid 1, onder f), EVRM er zich niet tegen dat een vreemdeling op een bepaalde plaats wordt vastgehouden met het oog op zijn gedwongen verwijdering van het grondgebied indien hij geen gevolg heeft gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, de opsluiting op grond van die bepaling is enkel gerechtvaardigd op voorwaarde dat de verwijderingsprocedure met de vereiste zorgvuldigheid wordt uitgevoerd (EHRM, 4 april 2017, Thimothawes/België, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, punt 60). Bovendien rijst de vraag of artikel 44septies, § 1, alinea's 2 tot en met 4, van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoegd door artikel 31 van de bestreden wet van 24 februari 2017, verenigbaar is met het vrije verkeer dat de burgers van de Unie en hun familieleden wordt gewaarborgd door de artikelen 20 en 21 VWEU en de bepalingen van richtlijn 2004/38 waaruit kan worden afgeleid dat de duur van de vasthouding beperkt is tot de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de verwijderingsmaatregel. Hoewel artikel 44septies van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoegd door de bestreden bepaling, uitdrukkelijk stelt dat de vasthouding niet langer mag duren dan de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, bepaalt het dat die duur kan worden verlengd tot acht maanden om de overdracht van een burger van de Unie of zijn familielid naar de staat waarvan hij de nationaliteit bezit of waarvoor hij een verblijfsrecht bezit als familielid van een onderdaan van die staat, te organiseren en uit te voeren. Bovendien wordt er niet in gespecificeerd welke stappen de autoriteit moet ondernemen om een vreemdeling naar een ander land van de Unie te verwijderen.
- 44 Alvorens uitspraak ten gronde te doen over artikel 44septies, § 1, alinea's 2 tot en met 4, van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoegd door artikel 31 van de bestreden wet, dient dus aan het Hof van Justitie de tweede in het dictum vermelde prejudiciële vraag te worden voorgelegd.

VI. Prejudiciële vragen

- 1) Dienen het Unierecht en inzonderheid de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 „betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de

burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG” zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wetgeving die op de burgers van de Unie en op hun familieleden bepalingen toepast die soortgelijk zijn aan die welke, ten aanzien van de burgers van derde Staten, de omzetting vormen van artikel 7, lid 3, van de 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”, namelijk bepalingen die het mogelijk maken de burger van de Unie of zijn familielid ertoe te verplichten zich in overeenstemming te brengen met preventieve maatregelen om elk risico op onderduiken te voorkomen gedurende de termijn waarover hij beschikt om het grondgebied te verlaten naar aanleiding van een beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of gedurende de verlenging van die termijn?

- 2) Dienen het Unierecht en inzonderheid de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 „betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG” zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wetgeving die op de burgers van de Unie en op hun familieleden die zich niet hebben gevoegd naar een beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of van openbare veiligheid, een bepaling toepast die identiek is aan die welke op onderdanen van derde Staten in dezelfde situatie wordt toegepast wat de maximale termijn van vasthouding met het oog op verwijdering betreft, namelijk acht maanden?