

EUROPEES RECHT

AAK20188642

Valentin Vandendaele

Rechtspraak

Overzicht van de rechtspraak van het Hof van Justitie over het Unieburgerschap van november 2017 tot april 2018

Unieburger is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat van de EU bezit (art. 20, lid 1, VWEU). Eenieder die daarentegen enkel de nationaliteit van een ander of derde land bezit, is een derdelander. Een van de belangrijkste rechten die Unieburgers genieten is het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (art. 21, lid 1, VWEU). Richtlijn 2004/38/EG beoogt de uitoefening van dit recht van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken (considerans van de richtlijn; arrest van 25 juli 2008, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449 (*Metock e.a.*)). De lidstaat waarheen de Unieburger zich dan begeeft om dit recht uit te oefenen, heet een gastlidstaat (art. 2, onder 3), van Richtlijn 2004/38/EG). Binnen de werkingssfeer van het VEU en het VWEU ('de Verdragen') is elke discriminatie op grond van nationaliteit ten slotte verboden (art. 18 VWEU).

In wat volgt geef ik een overzicht van de arresten van het Hof van Justitie (hierna: Hof) met betrekking tot deze verdragsbepalingen en wetgeving. Daarbij sluit ik de rechtspraak met betrekking tot artikel 45 VWEU over het vrij verkeer van werknemers uit. Voor de periode van zes maanden van november 2017 tot april 2018 zijn er dan vier relevante prejudiciële uitspraken.

– Lounes

Een arrest dat meer vragen oproept dan het beantwoordt over verblijfsrechten voor derdelanders, is het arrest *Lounes* (van 14 november 2017, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862). De situatie is als volgt. Mevrouw Ormazabal verhuist als Spaanse naar het VK, verkrijgt er de Britse nationaliteit zonder de Spaanse nationaliteit op te geven en begint er vervolgens een relatie met de Algerijns Toufik Lounes. Inmiddels zijn ze getrouwd en verblijven ze in het VK. De vraag is nu of Lounes voor een Unierechtelijk verblijfsrecht in aanmerking komt.

Het Hof stelt allereerst dat Richtlijn 2004/38/EG geen soelaas kan brengen. De Unieburger die zoals Ormazabal in een lidstaat verblijft waar hij of zij de nationaliteit van bezit, valt niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn. Bij uitbreiding vindt de richtlijn ook geen toepassing op het familielid van die Unieburger en schenkt het dit familielid geen afgeleid verblijfsrecht in die lidstaat. In die zin bevestigt het Hof zijn arrest *O. en B.* (van 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135).

Een derdelander kan als familielid van een Unieburger echter ook een afgeleid verblijfsrecht ontleen aan artikel 21, lid 1, VWEU. Dat is het geval indien het niet erkennen

van dat recht een aantasting teweeg kan brengen van het recht van vrij verkeer en verblijf van die Unieburger en van de uitoefening en het nuttig effect van de rechten die die Unieburger zelf aan artikel 21, lid 1, VWEU ontleent. Dat volgt volgens het Hof uit zijn eerdere rechtspraak (bv. arrest van 8 november 2012, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691 (*Iida*)). Nu stelt het Hof dat de omstandigheid dat de Unieburger zich naar een gastlidstaat begeeft, er verblijft en er vervolgens de nationaliteit van verwerft met behoud van zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit, niet tot het verlies van de rechten uit artikel 21, lid 1, VWEU kan leiden.

Er anders over oordelen zou volgens het Hof een aantasting vormen van het nuttig effect van die bepaling. De Unieburger zou dan gelijkgesteld worden met burgers die de lidstaat van hun nationaliteit nooit hebben verlaten, terwijl hij of zij het recht van vrij verkeer wel degelijk heeft uitgeoefend en zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit heeft behouden. Bovendien hebben de rechten uit artikel 21, lid 1, VWEU tot doel de integratie van de Unieburger in de gastlidstaat te bevorderen. Het zou tegen die integratielogica ingaan deze rechten weg te nemen indien de Unieburger bij wege van naturalisatie nog beter in die lidstaat wenst te integreren.

Een derdelander zoals Lounes kan aldus een afgeleid verblijfsrecht bekomen. Dat is vereist voor het nuttig effect van de rechten die een Unieburger zoals Ormazabal aan artikel 21, lid 1, VWEU ontleent. Het gaat met name om het recht in de gastlidstaat een normaal familieleven te leiden. De voorwaarden waaronder de derdelander het afgeleid verblijfsrecht kan bekomen, mogen overigens niet strenger zijn dan de voorwaarden waaronder derdelanders een dergelijk recht onder Richtlijn 2004/38/EG kunnen verkrijgen.

– Vragen bij Lounes

Het arrest *Lounes* laat een aantal vragen open. Hoe lang blijven de *Lounes*-rechten na de naturalisatie van de Unieburger geldig? Wat met de Unieburger die de nationaliteit van de gastlidstaat verkrijgt alvorens zich naar die lidstaat te begeven? Zijn alle rechten uit Richtlijn 2004/38/EG per analogie van toepassing in een *Lounes*-situatie? In welke mate beïnvloedt *Lounes* de rechten van Unieburgers in het VK en van Britten in de EU27 post-Brexit? Zie onder meer: Steve Peers, 'Dual citizens and EU citizenship: clarification from the ECJ', *EU Law Analysis*. Laatst geraadpleegd 12 mei via <http://eulawanalysis.blogspot.nl/>; Gareth Davies, 'Lounes, Naturalisation and Brexit', *European Law Blog*. Laatst geraadpleegd 12 mei via <http://europeanlawblog.eu/>.

Een andere vraag die onbeantwoord blijft, is of het Hof tot dezelfde conclusie zou komen indien de Unieburger de nationaliteit van de gastlidstaat zou aannemen zonder behoud van zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit. Men zou kunnen argumenteren van wel. De grondslag voor het afgeleid verblijfsrecht van het familielid is immers het recht van vrij verkeer van de Unieburger en niet diens tweede nationaliteit (zie ook Gareth Davies, *supra*).

Bovendien zou ook deze Unieburger bij wege van naturalisatie nog beter in de gastlidstaat wensen te integreren. Het argument uit *Lounes* dat het verlies van de rechten uit artikel 21, lid 1, VWEU dan in zou gaan tegen de integratielogica van die bepaling, zou ook hier dus opgaan. Die redenering vindt steun in de conclusie bij *Lounes* van advocaat-generaal Bot. Hij gebruikt de integratielogica van artikel 21, lid 1, VWEU om het behoud van de rechten uit die bepaling te rechtvaardigen en hij lijkt daarbij geen belang te hechten aan de vraag of de Unieburger zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit behoudt of niet.

Het Hof kijkt op twee manieren echter af van die conclusie. Enerzijds lijkt het Hof zijn *Lounes*-uitspraak meermaals te beperken tot de situatie waarin de Unieburger zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit heeft behouden. Anderzijds voert het Hof het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit als argument aan om de Unieburger in een *Lounes*-situatie niet gelijk te stellen met burgers die de lidstaat van hun nationaliteit nooit hebben verlaten. Toekomstige rechtspraak zal mogelijk uitwijzen wat te doen indien de Unieburger zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit niet behoudt. Het staat echter vast dat een simpele verwijzing naar *Lounes* niet zal volstaan.

– *Pisciotti*

In de zaak *Pisciotti* (arrest van 10 april 2018, C-191/16, ECLI:EU:C:2018:222) stelde zich de vraag of een lidstaat Unieburgers uit andere lidstaten kon uitleveren aan de VS wanneer het eigen burgers niet zou uitleveren. De vraag stelde zich meer bepaald in het geval van de gelijknamige Italiaan die bij een tussenlanding in Duitsland was aangehouden. In het arrest *Petruhhin* (van 6 september 2016, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630) beantwoordde het Hof reeds een gelijkaardige vraag in verband met een uitlevering aan Rusland. Het verschil is nu dat de EU een uitleveringsovereenkomst heeft met de VS.

Het Hof bevestigt dat een dergelijke situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. De EU-VS-overeenkomst is er immers op van toepassing. Bovendien maakt de Unieburger die een tussenlanding maakt in een andere lidstaat gebruik van zijn recht van vrij verkeer. In navolging van het arrest *Petruhhin* stelt het Hof dat zijn of haar situatie aldus binnen de werkingssfeer van de Verdragen valt in de zin van artikel 18 VWEU.

Het Hof stelt dan dat hoewel de EU-VS-overeenkomst een lidstaat toelaat de eigen burgers niet uit te leveren, die bevoegdheid conform het primaire Unierecht moet worden uitgeoefend. Vervolgens past het Hof zijn *Petruhhin*-rechtspraak toe. De gastlidstaat die eigen burgers niet, doch andere Unieburgers wel, uitlevert, introduceert een ongelijke behandeling die tot een beperking van het vrij verkeer in de zin van artikel 21 VWEU leidt. Dat onderscheid dient echter een rechtmatig doel indien het straffeloosheid moet voorkomen. Wat het Hof niet uit het arrest *Petruhhin* herhaalt, is dat een dergelijk onderscheid ook geschikt is om dat doel te bereiken. Een lidstaat kan zijn eigen burgers in het algemeen immers

vervolgen voor ernstige strafbare feiten in het buitenland gepleegd, doch hetzelfde geldt niet noodzakelijk voor andere Unieburgers.

De gastlidstaat dient echter de voorkeur te geven aan het uitwisselen van informatie met de lidstaat waarvan de Unieburger de nationaliteit heeft teneinde die de mogelijkheid te geven een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Op voorwaarde althans dat deze lidstaat de Unieburger kan vervolgen voor in het buitenland gepleegde feiten. De reden waarom dit een minder beperkende maatregel is, staat in het arrest *Petruhhin* te lezen. Het tast namelijk de uitoefening van het recht op vrij verkeer minder aan, terwijl het straffeloosheid ook zo veel mogelijk vermijdt. Het Hof voegt daar nu aan toe dat indien er ondanks deze maatregel geen Europees aanhoudingsbevel volgt, de gastlidstaat de Unieburger alsnog aan de VS kan uitleveren. Dat was met betrekking tot *Pisciotti* het geval.

– *Gusa*

Het arrest *Gusa* (van 20 december 2017, C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004) betreft de status en het verblijfsrecht van de Unieburger die in een gastlidstaat zijn werk als zelfstandige verliest. De zaak betreft de Roemeen Gusa die in Ierland vier jaar lang als zelfstandige stukadoor heeft gewerkt, deze activiteit wegens gebrek aan werk heeft beëindigd en zich als werkzoekende heeft ingeschreven bij de bevoegde Ierse instantie. Zijn verzoek om een uitkering voor werkzoekenden werd afgewezen op grond dat hij niet had aangetoond nog een recht op verblijf te hebben in Ierland.

Het Hof stelt nu dat artikel 7, lid 3, onder b), van Richtlijn 2004/38/EG ook betrekking heeft op de status van zelfstandige. Dit betekent dat de Unieburger die niet langer zelfstandige is, doch wel voldoet aan de voorwaarden uit de voormelde bepaling, de status van zelfstandige behoudt voor de toepassing van artikel 7, lid 1, onder a), van Richtlijn 2004/38/EG. Dat is het geval voor een Unieburger in Gusa's situatie. Hij of zij heeft namelijk minstens een jaar gewerkt, bevindt zich in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. Aldus behoudt hij of zij onder artikel 7, lid 1, onder a), van Richtlijn 2004/38/EG het recht om in de gastlidstaat te verblijven.

– *B*

Uit de prejudiciële vragen die het Hof beantwoordt in zijn arrest *B* (van 17 april 2018, C-316/16 en C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256) blijkt dat er nog wat onduidelijkheden waren over artikel 28, lid 3, onder a), van Richtlijn 2004/38. Uit die bepaling volgt dat Unieburgers of hun familieleden die de laatste tien jaar in een gastlidstaat hebben verbleven, slechts om dwingende redenen van openbare veiligheid kunnen worden verwijderd. De vraag was nu of de Griek B en de Italiaan Vomero, die respectievelijk in Duitsland en het VK verbleven, deze bescherming genoten.

Meer bepaald stelde de Britse rechter zich de vraag of een betrokkene zoals Vomero te dien einde over een duurzaam verblijfsrecht moet beschikken. Artikel 16 van

Richtlijn 2004/38/EG verduidelijkt welke de voorwaarden zijn voor een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is dan weer een expliciete voorwaarde voor de bescherming tegen verwijdering onder artikel 28, lid 2, van die richtlijn. Het Hof stelt nu dat dit duurzaam verblijfsrecht ook een voorwaarde is voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering onder artikel 28, lid 3, onder a), van Richtlijn 2004/38/EG. Het baseert die uitlegging op de bewoordingen en de opzet van artikel 28 alsook de context van artikel 28, lid 3, onder a), van die richtlijn.

De Duitse rechter vroeg zich dan weer af of een Unieburger zoals B die verhoogde bescherming kan genieten, indien hij of zij op het moment van het verwijderingsbesluit een gevangenisstraf uitzit. Welnu, de betrokkene moet voor die bescherming de laatste tien jaar voor het verwijderingsbesluit in de gastlidstaat hebben verbleven. Bovendien moet die verblijfsduur in beginsel ononderbroken zijn en vormen in de gevangenis doorgebrachte perioden in beginsel nu net een onderbreking van die verblijfsduur. Dat volgt uit het arrest *G.* (van 16 januari 2014, C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9).

Uit dat arrest volgt echter ook dat aan de verblijfsduurvoorwaarde desalniettemin kan zijn voldaan wanneer een algehele beoordeling van de situatie van de betrokkene verduidelijkt dat zijn of haar integratiebanden met de gastlidstaat niet zijn verbroken. Een dergelijke beoordeling dient rekening te houden met alle relevante aspecten, zoals de vraag of de betrokkene de tien jaar voorafgaand aan zijn of haar gevangenisstraf in de gastlidstaat heeft verbleven. Het Hof voegt daar nu aan toe dat ook de sterkte van de voor de detentie opgebouwde integratiebanden, de aard en omstandigheden van het strafbare feit dat tot de detentie heeft geleid en het gedrag van de betrokkene gedurende die detentie, dergelijke relevante aspecten zijn.

Ten slotte wilde de Duitse rechter weten op welk tijdstip de verblijfsduurvoorwaarde moet worden beoordeeld. Het Hof stelt dat dat op de datum van het aanvankelijke verwijderingsbesluit moet gebeuren. Dit met uitsluiting van het moment van de concrete tenuitvoerlegging van dat besluit indien die is uitgesteld.