

183

Concrete openbare-ordetoets bij langdurig ingezetene.

Hof van Justitie EU
3 september 2020, C-503/19, C-592/19,
ECLI:EU:C:2020:629
(Vilaras, Rodin, Šváby, Jürimäe, Piçarra)
Noot prof. mr. C.A. Groenendijk

**Openbare orde. Langdurig ingezetenen-
Strafrechtelijke procedure.**

[Richtlijn 2003/109/EG art. 6 lid 1]

Het HvJ EU (Vierde Kamer) in antwoord op prejudiciële vragen van de Juzgado Contencioso-Administrativo no 17 de Barcelona (Spanje) van 7 juni 2019 verklaart voor recht:

Art. 6 lid 1 Richtlijn 2003/109/EG moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat, zoals die door een deel van de rechterlijke instanties van die lidstaat wordt uitgelegd, waarin wordt bepaald dat een onderdaan van een derde land de toekenning van de status van langdurig ingezetene in deze lidstaat kan worden geweigerd om de enkele reden dat hij een strafblad heeft, zonder dat er een concreet onderzoek wordt ingesteld naar zijn situatie, met name voor wat betreft het soort van inbreuk dat door die derdelander is gepleegd, het gevaar dat eventueel van die persoon uitgaat voor de openbare orde of de openbare veiligheid, de duur van zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat en het bestaan van banden met die lidstaat.

Verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitleg van art. 6 lid 1 Richtlijn 2003/109/EG ingediend in het kader van twee gedingen tussen: UQ (C-503/19) en SI (C-592/19) tegen

de Subdelegación del Gobierno en Barcelona (subdelegatie van de Spaanse regering in Barcelona, Spanje)

(...; red.)

(De volledige tekst van het arrest is te vinden op <http://curia.europa.eu>; red.)

Arrest

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen UQ (zaak C-503/19) respectievelijk SI (zaak C-592/19), enerzijds, en de Subdelegación del Gobierno en Barcelona (subdelegatie van de Spaanse regering in Barcelona, Spanje; hierna: “subdelegatie”), anderzijds, over de afwijzing van de door de betrokkenen ingediende verzoeken om toekenning van de status van langdurig ingezetene.

*Toepasselijke bepalingen**Unierecht*

3. Hoofdstuk II van richtlijn 2003/109, met het opschrift “Status van langdurig ingezetene in een lidstaat”, bevat de artikelen 4 tot en met 13. Artikel 4, lid 1, bepaalt:

“De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.”

4. In artikel 5 van diezelfde richtlijn wordt bepaald:

“1. De lidstaten verlangen van onderdanen van derde landen het bewijs dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over:

a) vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen deze inkomsten afgaande op de aard en de regelmaat ervan, waarbij zij rekening mogen houden met het niveau van het minimumloon en minimumpensioen voordat het verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene werd ingediend;

b) een ziektekostenverzekering voor alle risico’s die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt.

2. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.”

5. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109 luidt als volgt:

“De lidstaten mogen om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen.

De lidstaat houdt bij zijn besluitvorming mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat op de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat, en let daarbij tevens terdege op de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf.”

6. Artikel 7, lid 3, van die richtlijn bepaalt dat de lidstaat, indien de voorwaarden van de artikelen 4 en 5 vervuld zijn en de betrokkene geen bedreiging vormt in de zin van artikel 6 van die richtlijn, de status van langdurig ingezetene toekent aan de betrokken onderdaan van een derde land.

7. Artikel 12, leden 1 en 3, van de richtlijn luidt:

“1. De lidstaten mogen uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt.

[...]

3. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

- a) de duur van het verblijf op het grondgebied,
- b) de leeftijd van de betrokkene,
- c) de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin,
- d) het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.”

8. Hoofdstuk III van richtlijn 2003/109 heeft als opschrift “Verblijf in de andere lidstaten”. Volgens artikel 14, lid 1, van deze richtlijn, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk, krijgt een langdurig ingezetene het recht om gedurende een periode van meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat dan die welke hem de status van langdurig ingezetene heeft toegekend, op voorwaarde dat voldaan wordt aan de in dit hoofdstuk gestelde voorwaarden.

9. Artikel 17, lid 1, van die richtlijn, dat deel uitmaakt van datzelfde hoofdstuk, bepaalt:

“De lidstaten kunnen weigeren een verblijfsvergunning toe te kennen aan langdurig ingezetenen of aan hun gezinsleden indien de betrokkene een

bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

De lidstaat houdt bij zijn besluitvorming mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de langdurig ingezetene of zijn gezinslid/gezinsleden op de openbare orde of de openbare veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat.”

Spaans recht

Organieke wet 4/2000

10. Artikel 31 van de Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organieke wet 4/2000 betreffende de rechten en vrijheden van buitenlanders in Spanje en hun maatschappelijke integratie) van 11 januari 2000 (BOE nr. 10 van 12 januari 2000, blz. 1139), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: “organieke wet 4/2000”), heeft als opschrift “Situatie van tijdelijk verblijf”. Artikel 31, lid 7, van die wet luidt: “Voor de eventuele verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning worden in aanmerking genomen:

- a) het strafblad, waarbij rekening wordt gehouden met kwijtscheldingen of gevallen van voorwaardelijke strafvermindering of opschorting van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

[...]

Voor deze verlenging zal in het bijzonder rekening worden gehouden met de inspanningen die de om verlenging verzoekende buitenlandse onderdaan met het oog op zijn integratie heeft geleverd, welke inspanningen dienen te worden aangetoond via een positief rapport van de autonome gemeenschap [...].”

11. Artikel 32 van organieke wet 4/2000, dat betrekking heeft op langdurig verblijf, bepaalt:

“1. Langdurig verblijf is de situatie die het mogelijk maakt om voor onbepaalde tijd in Spanje te verblijven en te werken, onder dezelfde voorwaarden als Spaanse staatsburgers.

2. Het recht van langdurig verblijf wordt toegekend aan personen die een ononderbroken tijdelijk verblijf van ten minste vijf jaar in Spanje hebben gehad en die voldoen aan de in een wettelijke regeling vastgelegde voorwaarden. Voor langdurig verblijf wordt rekening gehouden met de periodes van eerder en ononderbroken verblijf in andere lidstaten als houder van de Europese blau-

we kaart. Het verblijf wordt ook als ononderbroken beschouwd als de buitenlander het nationale grondgebied tijdelijk heeft verlaten voor vakantieperiodes of om andere, in een wettelijke regeling vastgelegde redenen.

3. Buitenlanders die langdurig ingezetenen zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie, kunnen voor zichzelf een vergunning voor langdurig verblijf in Spanje aanvragen en verkrijgen wanneer zij als werknemer of zelfstandige gaan werken, of voor andere doeleinden, onder de in een wettelijke regeling vastgelegde voorwaarden. Indien buitenlanders die langdurig ingezetenen zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie echter de in de eerste lidstaat verworven status van langdurig ingezetene willen behouden, kunnen zij een vergunning voor tijdelijk verblijf in Spanje aanvragen en verkrijgen.
[...]"

Uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000

12. Artikel 148 van de uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000, die is vastgesteld bij Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (koninklijk besluit 557/2011 tot vaststelling van de uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000, zoals gewijzigd bij organieke wet 2/2009), van 20 april 2011 (BOE nr. 103, 30 april 2011, blz. 43821), bepaalt:

"1. Buitenlanders die gedurende vijf jaar legaal en ononderbroken op Spaans grondgebied hebben verbleven, hebben recht op een vergunning voor langdurig verblijf.

Ook buitenlanders die aantonen dat zij gedurende die periode onafgebroken in de Europese Unie hebben verbleven als houder van een Europese blauwe kaart, hebben recht op deze vergunning mits zij gedurende de twee jaar die onmiddellijk aan hun aanvraag voorafgaan, op Spaans grondgebied hebben verbleven.

[...]"

13. Artikel 149 van de uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000 regelt de procedure voor het verkrijgen van een vergunning voor langdurig verblijf. Artikel 149, lid 2, onder f), van die regeling bepaalt dat een aanvraag voor een dergelijke vergunning in voorkomend geval vergezeld moet gaan van een uittreksel uit het strafregister of een gelijkwaardig document dat is afgegeven door de autoriteiten van het land van herkomst of van het land of de landen waar de aanvrager in de afgelo-

pen vijf jaar heeft verbleven, en waaruit blijkt dat de betrokkene nooit is veroordeeld voor een naar Spaans recht strafbaar feit.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-503/19

14. UQ is onderdaan van een derde land en houder van een vergunning voor tijdelijk verblijf in Spanje.

15. Op 10 november 2014 werd hij veroordeeld tot 40 dagen taakstraf en werd zijn rijbewijs voor acht maanden en twee dagen ingetrokken, omdat hij op 2 november 2014 een voertuig had bestuurd onder invloed van alcohol.

16. Op 2 februari 2018 heeft UQ, die op die datum op basis van zijn verblijfsvergunning reeds ten minste vijf jaar legaal in Spanje verbleef, bij de Oficina de Extranjeros de Barcelona (vreemdelingendienst van Barcelona) een aanvraag ingediend voor een vergunning voor langdurig verblijf in de zin van artikel 32 van organieke wet 4/2000.

17. Bij besluit van 27 maart 2018 heeft de vreemdelingendienst van Barcelona dit verzoek afgewezen op grond van de in punt 15 van dit arrest genoemde eerdere veroordelingen van UQ. UQ heeft tegen dat besluit bezwaar aangetekend, dat bij besluit van 6 juli 2018 werd afgewezen.

18. UQ heeft tegen het besluit van 6 juli 2018 administratief beroep ingesteld bij de verwijzende rechter in zaak C-503/19.

19. Volgens die rechter is de rechtspraak van de verschillende Spaanse rechterlijke instanties verwarrend en tegenstrijdig wat betreft de vraag of het bestaan van een strafblad van de betrokkene op zichzelf volstaat om te weigeren hem de status van langdurig ingezetene toe te kennen, dan wel of een dergelijke weigering daarentegen in elk afzonderlijk geval een beoordeling van de feiten vereist teneinde te kunnen vaststellen of de betrokkene een reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving schaadt.

20. Volgens de verwijzende rechter in zaak C-503/19 heeft de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) echter in een arrest van 5 juli 2018 de twijfels die door de verwarrende rechtspraak van de lagere rechters waren gerezen, weggenomen. In dat arrest heeft de Tribunal Supremo zich met name gebaseerd op artikel 149, lid 2, onder f), van de uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000, en in wezen geoordeeld dat

het bestaan van een strafblad van de betrokkene op zichzelf reeds een belemmering vormde voor de toekenning van de status van langdurig ingezetene aan die persoon. De Tribunal Supremo was voorts van oordeel dat die uitlegging niet in strijd was met de geest, noch met het doel van de bepalingen van richtlijn 2003/109.

21. In de eerste plaats betwijfelt de verwijzende rechter in zaak C-503/19 of het standpunt dat de Tribunal Supremo heeft ingenomen in zijn in het vorige punt vermelde arrest verenigbaar is met richtlijn 2003/109.

22. In de tweede plaats betwijfelt hij of de Spaanse regeling met deze richtlijn verenigbaar is wat betreft de mogelijkheid om een derdelander overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn de status van langdurig ingezetene te weigeren om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Deze bepaling bevat de mogelijkheid, doch niet de verplichting, voor een lidstaat om de toekenning van de status van langdurig ingezetene om die redenen te weigeren. Volgens de verwijzende rechter in zaak C-503/19 moet de regeling van een lidstaat, wil zij verenigbaar zijn met richtlijn 2003/109, transparant en begrijpelijk zijn. Het Koninkrijk Spanje heeft van die weigeringsmogelijkheid geen gebruik gemaakt. Artikel 149, lid 2, sub f, van de uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000 kan niet in die zin worden uitgelegd dat het een dergelijke weigeringsgrond bevat.

23. In de derde plaats wijst de verwijzende rechter in zaak C-503/19 erop dat het standpunt dat de Tribunal Supremo in zijn in punt 20 van dit arrest genoemde arrest heeft ingenomen, impliceert dat het voor een derdelander in Spanje gemakkelijker is om een verlenging van zijn tijdelijke verblijfsvergunning te verkrijgen dan om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen. Het strafblad vormt namelijk geen absolute belemmering voor de verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning, aangezien in artikel 31, lid 7, onder a), van organieke wet 4/2000 slechts is bepaald dat dit strafblad met het oog op een dergelijke verlenging “wordt onderzocht”. Deze rechter vraagt zich af of een dergelijke situatie verenigbaar is met het recht van de Unie, aangezien een onderdaan van een derde land die enigerlei strafblad heeft, ervan wordt weerhouden om de status van langdurig ingezetene aan te vragen, en voor onbepaalde tijd blijft vastzitten in een situatie van tijdelijk verblijf.

24. In die omstandigheden heeft de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona,

de verwijzende rechter in zaak C-503/19, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

“1) Zijn artikel 6, lid 1, en artikel 17 van richtlijn 2003/109 verenigbaar met een uitlegging van de nationale rechters volgens welke een strafblad, van welke aard dan ook, voldoende reden is om toekenning van de status van langdurig ingezetene te weigeren?

2) Moet de nationale rechter, behalve met het bestaan van een strafblad, ook rekening houden met andere elementen, zoals de zwaarte en de duur van de straf, het gevaar dat van de aanvrager uitgaat voor de samenleving, de duur van zijn voorafgaand legaal verblijf en de banden die hij heeft met het land, en een beoordeling verrichten die rekening houdt met al deze elementen?

3) Moet artikel 6, lid 1, van [richtlijn 2003/109] aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de status van langdurig ingezetene, in de zin van artikel 4 [van die richtlijn], om redenen van openbare orde en openbare veiligheid kan worden geweigerd zonder dat de in artikel 6, lid 1, en artikel 17 van [richtlijn 2003/109] neergelegde beoordelingscriteria worden toegepast?

4) Moeten artikel 6, lid 1, en artikel 17 van [richtlijn 2003/109] aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof inzake de neerwaartse verticale werking van richtlijnen, bevoegd is om bij de beoordeling van het bestaan van een strafblad in het licht van de ernst daarvan, de duur van de straf en het gevaar dat uitgaat van de aanvrager, de bepalingen van artikel 6, lid 1, en artikel 17 [van die richtlijn] rechtstreeks toe te passen?

5) Moet het Unierecht – in het bijzonder het recht op de verkrijging van de status van langdurig ingezetene en de beginselen van duidelijkheid, transparantie en begrijpelijkheid – aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een uitlegging door de Spaanse rechters van de artikelen 147 tot en met 149 van [de uitvoeringsregeling van organieke wet 4/2000] en artikel 32 van [organieke wet] 4/2000 op grond waarvan redenen van openbare orde en openbare veiligheid voldoende kunnen zijn om de status van langdurig ingezetene te weigeren, zonder dat dergelijke redenen duidelijk en transparant als weigeringsgronden in die bepalingen zijn vastgelegd?

6) Zijn een nationale regeling en de door de rechters gegeven uitlegging daarvan, die [tot gevolg hebben dat] de verkrijging van de status van langdurig ingezetene wordt bemoedijkt en de verkrijging van de status van tijdelijk ingezetene wordt vergemakkelijkt, in overeenstemming met het beginsel van het nuttig effect van richtlijn 2003/109, en met name van artikel 6, lid 1, daarvan?”

Zaak C-592/19

25. SI is onderdaan van een derde land. Hij is in het bezit van een vergunning voor tijdelijk verblijf in Spanje, waar hij werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en staat ingeschreven bij de sociale zekerheid.

26. Bij vonnis van 17 oktober 2016 van de Juzgado de lo Penal n° 18 de Barcelona (strafrechter nr. 18 Barcelona) is SI wegens het op 30 november 2011 door hem gepleegde feit van valsheid in geschrifte veroordeeld tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf van elf maanden met een proeftijd van twee jaar, te rekenen vanaf 17 oktober 2016.

27. SI heeft bij de subdelegatie een verzoek ingediend om toekenning van de status van langdurig ingezetene. Dat verzoek is bij besluit van de subdelegatie van 30 oktober 2017 afgewezen, met name op grond dat SI een strafblad had. SI heeft tegen dat besluit bezwaar aangetekend, dat bij besluit van 13 maart 2018 is verworpen.

28. Tegen het besluit van 13 maart 2018 heeft SI administratief beroep ingesteld bij de verwijzende rechter in zaak C-592/19.

29. Die rechter herhaalt ten gronde de uiteenzetting van de verwijzende rechter in zaak C-503/19 die in de punten 19 en 20 van dit arrest is samengevat. Hij wijst erop dat hij, indien hij de Spaanse regeling zou moeten toepassen zoals uitgelegd in het in punt 20 van het onderhavige arrest vermelde arrest van de Tribunal Supremo, geen beoordeling zou kunnen verrichten van de persoonlijke situatie en de mate van integratie van SI in Spanje, van de stand van tenuitvoerlegging van de straf die SI is opgelegd bij het in punt 26 van het onderhavige arrest vermelde vonnis van de Juzgado de lo Penal n° 18 de Barcelona, van het gepleegde strafbare feit en van andere omstandigheden, aangezien hij wordt geconfronteerd met een eerdere strafrechtelijke veroordeling die niet uit het strafblad van de betrokkene is verwijderd. Deze rechter betwijfelt echter of een dergelijke benadering

verenigbaar is met het recht van de Unie en in het bijzonder met richtlijn 2003/109.

30. In die omstandigheden heeft ook de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 5 de Barcelona (bestuursrechter nr. 5 Barcelona), de verwijzende rechter in zaak C-592/19, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing, en wel over de volgende vraag:

“Moeten artikel 4 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109 aldus worden uitgelegd dat een strafblad, van welke aard dan ook, voldoende reden is om de toegang tot de status van langdurig ingezetene te weigeren, zonder dat de duur van het verblijf en het bestaan van banden met het land van verblijf moeten worden beoordeeld?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

31. Voor zover de verwijzende rechter in zaak C-503/19 in zijn eerste, derde en vierde vraag heeft verwezen naar artikel 17 van richtlijn 2003/109, dient vooraf te worden gepreciseerd dat dit artikel, dat deel uitmaakt van hoofdstuk III van deze richtlijn, met als opschrift “Verblijf in de andere lidstaten”, betrekking heeft op de situatie van een derdelander die de status van langdurig ingezetene in een eerste lidstaat heeft verkregen en in een tweede lidstaat wenst te verblijven.

32. Deze bepaling is bijgevolg irrelevant in een situatie als aan de orde in de hoofdgedingen, waarin een lidstaat heeft geweigerd om de status van langdurig ingezetene toe te kennen aan een derdelander die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van zijn verzoek op het grondgebied van diezelfde lidstaat heeft verbleven.

33. Na deze verduidelijking moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechters met hun vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, in wezen wensen te vernemen of artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat, zoals uitgelegd door bepaalde rechterlijke instanties van die lidstaat, waarin wordt bepaald dat een onderdaan van een derde land de toekenning van de status van langdurig ingezetene in die lidstaat kan worden geweigerd om de enkele reden dat hij een strafblad heeft, zonder dat er een concreet onderzoek wordt ingesteld naar zijn situatie, met name voor wat betreft het soort van inbreuk dat die derdelander heeft gepleegd, het gevaar dat eventueel van die per-

soon uitgaat voor de openbare orde of de openbare veiligheid, de duur van zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat en het bestaan van banden met die lidstaat.

34. In dit verband moet allereerst in herinnering worden gebracht dat artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/109 voorziet in de mogelijkheid, doch niet in de verplichting, voor de lidstaten om de toekenning van de status van langdurig ingezetene te weigeren om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

35. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (arrest van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-137/13, EU:C:2014:2208, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36. Hieruit volgt dat een lidstaat, om artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/109 correct uit te voeren, in zijn nationale recht dient te voorzien in de mogelijkheid om een onderdaan van een derde land de toekenning van de status van langdurig ingezetene te weigeren om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, en daarbij de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid moet betrachten die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.

37. Het staat derhalve aan de verwijzende rechters, die in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU als enigen bevoegd zijn om het nationale recht uit te leggen (zie in die zin arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 28, en 21 november 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punt 80), om na te gaan of het Spaanse recht een bepaling bevat die de in het vorige punt van het onderhavige arrest vermelde kenmerken heeft.

38. Met betrekking tot de vraag of een dergelijke bepaling kan voorschrijven dat het bestaan van een strafblad van de betrokkene op zichzelf volstaat om hem de toekenning van de status van langdurig ingezetene te weigeren om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, blijkt uit de bewoordingen van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2003/109 dat een dergelijke weigering inhoudt dat rekening wordt gehouden met en een afweging wordt gemaakt van een aantal elementen, te weten, enerzijds, de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de per-

soon in kwestie is gepleegd, het gevaar dat van die persoon uitgaat voor de openbare orde of de openbare veiligheid, en, anderzijds, de duur van zijn verblijf in de lidstaat van ontvangst en zijn eventuele banden met die lidstaat.

39. Het in aanmerking nemen van al deze elementen houdt een beoordeling per geval in, wat de mogelijkheid uitsluit om de betrokkene de toekenning van status van langdurig ingezetene te weigeren om de enkele reden dat hij een strafblad heeft, van welke aard dan ook.

40. Een dergelijke uitlegging van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109 wordt bevestigd door de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke maatregelen die worden gerechtvaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid pas kunnen worden genomen wanneer, na een beoordeling per geval door de bevoegde nationale instanties, blijkt dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt [arrest van 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en aantijgingen van oorlogsmisdrijven), C-331/16 en C-366/16, EU:C:2018:296, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

41. Zo is met betrekking tot artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/109, waarvan de bewoordingen sterk overeenkomen met die van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van diezelfde richtlijn, geoordeeld dat ten aanzien van een langdurig ingezetene derdelander geen verwijderingsbesluit kan worden genomen om de enkele reden dat hij is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar (arrest van 7 december 2017, López Pastuzano, C-636/16, EU:C:2017:949, punt 28).

42. Hieruit volgt dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat er niet automatisch van uit kunnen gaan dat een onderdaan van een derde land om redenen van openbare orde de toekenning van de status van langdurig ingezetene moet worden geweigerd overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109 enkel vanwege het feit dat hij om enigerlei reden strafrechtelijk is veroordeeld [zie naar analogie arrest van 12 december 2019, G. S. en V. G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punt 65].

43. Gelet op al deze overwegingen moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een

regeling van een lidstaat, zoals die door een deel van de rechterlijke instanties van die lidstaat wordt uitgelegd, waarin wordt bepaald dat een onderdaan van een derde land de toekenning van de status van langdurig ingezetene in die lidstaat kan worden geweigerd om de enkele reden dat hij een strafblad heeft, zonder dat er een concreet onderzoek wordt ingesteld naar zijn situatie, met name voor wat betreft het soort van inbreuk dat door die derdelander is gepleegd, het gevaar dat eventueel van die persoon uitgaat voor de openbare orde of de openbare veiligheid, de duur van zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat en het bestaan van banden met die lidstaat.

Kosten

44. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat, zoals die door een deel van de rechterlijke instanties van die lidstaat wordt uitgelegd, waarin wordt bepaald dat een onderdaan van een derde land de toekenning van de status van langdurig ingezetene in deze lidstaat kan worden geweigerd om de enkele reden dat hij een strafblad heeft, zonder dat er een concreet onderzoek wordt ingesteld naar zijn situatie, met name voor wat betreft het soort van inbreuk dat door die derdelander is gepleegd, het gevaar dat eventueel van die persoon uitgaat voor de openbare orde of de openbare veiligheid, de duur van zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat en het bestaan van banden met die lidstaat.

NOOT

1. Met dit arrest *UQ* en *SI* en de eerdere arresten *Pastuzano* («JV» 2018/2) en *WT* (ECLI:EU:C:2020:467; ve20001851) beantwoordt het Hof van Justitie verschillende prejudiciële

vragen over de openbare-ordebepalingen in Richtlijn 2003/109/EG. De vragen werden in negen zaken voorgelegd door Spaanse rechters die twijfelden aan de juistheid van uitspraken van de Tribunal Supremo, de Spaanse Hoge Raad, die besluiten over toelating en uitzetting van langdurig ingezetenen derdelanders uitsluitend toetste aan de nationale uitvoeringsregeling. Het Hof oordeelt in *UQ* dat het openbare-ordecriterium bij verlening van de status van langdurig ingezetenen derdelander (verder: LTR-status) en de bescherming tegen uitzetting van een derdelander met die status overeenkomstige elementen hebben. Dat criterium is bijna, maar niet helemaal identiek aan het openbare-ordecriterium dat voor Unieburgers geldt op grond van Richtlijn 2004/38/EG.

2. In bovenstaand arrest worden de vragen van twee verschillende rechters in Barcelona beantwoord. In beide zaken had de derdelander een verblijfsvergunning voor langdurig verblijf aangevraagd. Beide aanvragen werden afgewezen op grond van het feit dat de aanvrager een strafblad had. *UQ* was veroordeeld tot een taakstraf van veertig dagen wegens rijden onder invloed. *SI* kreeg elf maanden voorwaardelijk voor valsheid in geschrifte. *UQ* had kennelijk een nationale vergunning langdurig verblijf (punt 16) aangevraagd, terwijl *SI* om toekenning van de EU-status van langdurig ingezetene verzocht (punt 27). Het Hof besteedt aan dit verschil geen aandacht. Het beantwoordt alleen de vragen van beide rechters over de uitleg van Richtlijn 2003/109/EG. Beide rechters verwijzen naar een uitspraak van de Tribunal Supremo uit 2018 waarin werd geoordeeld dat uit de Spaanse uitvoeringsregel volgde dat het enkele bestaan van een strafblad al voldoende belemmering voor het verlenen van de LTR-status vormde. Volgens de hoogste Spaanse rechter was die uitleg niet strijdig met geest en doel van de betreffende bepalingen van Richtlijn 2003/109/EG (punt 20). De verwijzende rechters en het Hof van Justitie dachten daar anders over. De zaak werd in Luxemburg zonder conclusie van een advocaat-generaal afgedaan.

3. Het Hof verwijst in bovenstaand arrest naar het arrest *Pastuzano* waarin het oordeelde dat de enkele veroordeling tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar niet voldoende was voor de uitzetting van een langdurig ingezetenen derdelander. Het Hof voegt daar nu aan toe dat die con-

clusie met betrekking tot de in art. 12 lid 3 Richtlijn 2003/109/EG geregelde verwijdering, ook van toepassing is op de uitleg van art. 6 lid 1 van die richtlijn bij verlening van die status. De bewoordingen van beide bepalingen komen volgens het Hof 'sterk overeen' (punt 41).

4. Verder legt het Hof in punt 40 een verband tussen de uitleg van art. 6 lid 1 Richtlijn 2003/109/EG over de verlening van de LTR-status en 'de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke maatregelen die worden gerechtvaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid pas kunnen worden genomen wanneer, na een beoordeling per geval door de bevoegde nationale instanties, blijkt dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.' Het Hof verwijst daarbij naar het arrest *K. en H.F.* («JV» 2018/136) over de toepassing van art. 1F Vluchtelingenverdrag op derdelanders-gezinsleden van een Unieburger. Na het arrest *G.S. en V.G.* van december 2019 over de openbare-ordebepaling in de Gezinsherenigingsrichtlijn, naar welk arrest het Hof in punt 42 verwijst, houdt het Hof bij de uitleg van Richtlijn 2003/109/EG kennelijk vast aan zijn oriëntatie op het strengere openbare-ordecriterium dat voor Unieburgers geldt op grond van Richtlijn 2004/38/EG. Ook de tekst van art. 12 lid 1 Richtlijn 2003/109/EG is daaraan ontleend. Op grond van deze bepaling mag een besluit tot verwijdering van een langdurig ingezetene alleen worden genomen 'wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt'. Wel blijft staan dat in art. 6 (bij de verlening van de LTR-status) een bepaling als in art. 12 lid 1 (over de bescherming van de statushouder tegen uitzetting) ontbreekt.

5. Wat betreft de bescherming tegen uitzetting sluit dit arrest aan bij de eerdere overwegingen van het Hof in het arrest *Ziebell* («JV» 2012/76). In dat arrest legde het Hof een verband tussen zijn rechtspraak over de openbare-ordebepaling in art. 14 Besluit 1/80 van de Associatierraad EEG-Turkije en de bescherming tegen uitzetting die langdurig ingezetenen aan art. 12 Richtlijn 2003/109/EG ontleen (punt 79-80 van dat arrest). In *Ziebell* oordeelde het Hof dat Turkse burgers met een verblijfsrecht op grond van het associatierecht wel een analoge bescherming als die van art. 27 Unieburgersrichtlijn 2004/38/EG hebben,

maar niet de verdergaande bescherming zoals die geldt op basis van art. 28 lid 3 van die richtlijn. Daarom waren volgens het Hof op *Ziebell* die al meer dan tien jaar legaal en ononderbroken in de lidstaat verbleef, de criteria van art. 12 Richtlijn 2003/109/EG het 'referentiekader'. Volgens het dictum van *Ziebell* kunnen bij Turkse burgers 'maatregelen die worden gerechtvaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid pas (...) worden genomen wanneer, na een beoordeling per geval door de bevoegde nationale instanties, blijkt dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt'. In het arrest *Pastuzano* verwees het Hof naar zijn arrest *Ziebell*. In bovenstaand arrest benadrukt het Hof onder verwijzing naar de tekst van art. 6 lid 1 de relevantie van 'het gevaar dat (eventueel) van de persoon uitgaat' (punt 38 en dictum). Dat laat geen ruimte voor toepassing op algemeen preventieve gronden. Bij Unieburgers geldt al sinds het arrest *Bonsignore* (ECLI:EU:C:1975:34) dat de openbare-orde-exceptie niet mag worden gebruikt 'ter afschrikking van andere vreemdelingen'.

Voor die uitleg dat voor langdurig ingezetene derdelanders een openbare-ordecriterium geldt dat dicht bij dat van Unieburgers ligt pleit ook dat het hier, anders dan bij toelating voor gezinshereniging, gaat om derdelanders die al minstens vijf jaar rechtmatig in een lidstaat verblijven. Bovendien is in considerans 2 van de richtlijn sprake van toekenning van rechten aan langdurig ingezetenen die 'zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen'. Net als bij Turkse burgers is bij langdurig ingezetene derdelanders naar analogie art. 27 Richtlijn 2004/38/EG van toepassing, maar niet de extra bescherming van art. 28 van die richtlijn. Het openbare-ordecriterium van art. 14 Besluit 1/80 is niet alleen bij verblijfsbeëindiging van toepassing maar ook bij verkrijging van het voortgezette verblijfsrecht op grond van art. 6 en 7 van dat Besluit (o.a. het arrest *Cetinkaya*, «JV» 2005/1, punt 36).

6. De prejudiciële vragen in de zaak *UQ* betroffen ook art. 17, de derde openbare-ordebepaling in Richtlijn 2003/109/EG. Het Hof maakt duidelijk dat art. 17 betrekking heeft op de verlening van een verblijfsvergunning aan een derdelander, die de LTR-status in een andere lidstaat heeft verkregen en gebruik wil maken van de regels over mobili-

teit binnen de EU in hoofdstuk III van de richtlijn. Die bepaling is dus niet relevant voor de onderhavige zaken. Die gaan immers over de verlening van de status in de eerste lidstaat na vijf jaar legaal verblijf in die lidstaat (punt 31-32). Wel is de tweede zin van art. 17 lid 1 grotendeels gelijk aan de tweede zin van art. 6 lid 1. De eerste zin van art. 17 lid 1 vereist echter dat sprake is van 'een bedreiging voor de openbare orde of openbare veiligheid'. Voor de betekenis van art. 17 lijkt mij ook relevant dat in considerans 18 staat dat 'het recht van verblijf in een andere lidstaat, [bijdraagt] aan de totstandbrenging van de interne markt als ruimte waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd.' Bij de rechten van langdurig ingezetene derdelanders in hoofdstuk III is er een verband met de interne markt.

7. Een met deze serie van negen Spaanse prejudiciële zaken over Richtlijn 2003/109/EG vergelijkbaar verzet tegen de rechtspraak van de hoogste nationale rechter deed zich eerder voor bij de ruim twintig prejudiciële zaken over de Terugkeerrichtlijn die in 2011/2012 door Italiaanse rechters werden ingeleid. Die zaken leidden tot de arresten *El Dridi* («JV» 2011/242) en *Sagor* («JV» 2013/61). In het proefschrift van Virginia Passalacqua, *Legal mobilisation and the construction of EU migration law* (EUI Florence 2020) wordt beschreven hoe die actie van Italiaanse rechters mede was ingegeven door de wens verdere overbelasting van de strafrechtspleging te voorkomen. Die overbelasting was het gevolg van de strafbaarstelling van illegaal verblijf, ingevoerd onder druk van de Lega Nord, nadat het Italiaanse Constitutionele Hof had geoordeeld dat de betreffende wet op dit punt met de grondwet verenigbaar was. In Nederland werd strafbaarstelling van illegaal verblijf in april 2020 door het Ministerie van Financiën opnieuw gepresenteerd, nu als een maatregel ter bevordering van de terugkeer (op p. 96 van het rapport *Naar een wendbare migratieketen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 32359, nr. 4).

8. Voor de Nederlandse situatie maakt het arrest *UQ en SI* duidelijk dat de LTR-status niet alleen omdat de aanvrager strafrechtelijk is veroordeeld en niet op algemeen preventieve gronden kan worden geweigerd. Anders dan art. 45b lid 2 sub d Vw 2000 suggereert, is een veroordeling 'wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd' daarvoor niet voldoende. De hierboven besproken arresten wij-

zen er verder op dat de openbare-ordecriteria in art. 6 en art. 12 van de richtlijn dichter bij het strenge criterium van de Unieburgersrichtlijn liggen dat de tekst van art. 45b lid 2 sub d Vw 2000 bij verlening en art. 45d lid 1 sub b Vw 2000 bij intrekking doen vermoeden. In beide gevallen kan toetsing aan de glijdende schaal pas aan de orde komen, nadat eerst aan de Unierechtelijke openbare-ordecriteria in Richtlijn 2003/109/EG is getoetst. Een 'automatische' toepassing van de glijdende schaal is niet geoorloofd.

prof. mr. C.A. Groenendijk
Emeritus hoogleraar, Radboud Universiteit Nijmegen

184

Strafbaarstelling illegaal verblijf na inreisverbod en doorlopen terugkeerprocedure zonder lidstaat te hebben verlaten.

Hof van Justitie EU
17 september 2020, C-806/18,
ECLI:EU:C:2020:724
(Regan, Jarukaitis, Juhász, Ilešič, Lycourgos)
Noot mr. M.F. Wijngaarden

Openbare orde. Richtlijn, Terugkeer-, Inreisverbod, rechtsgevolg. Strafrechtelijke procedure.

[Richtlijn 2008/115/EG art. 11; Sr art. 197]

Het HvJ EU in antwoord op de prejudiciële vragen van de Hoge Raad in zijn arrest van 27 november 2018, «JV» 2019/6, verklaart voor recht: Richtlijn 2008/115/EG met name art. 11 ervan, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die bepaalt dat een gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een illegaal verblijvende derdelander jegens wie de stappen van de bij die richtlijn ingestelde terugkeerprocedure zijn doorlopen zonder dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten, wanneer het strafbaar gestelde gedrag is omschreven als illegaal verblijf terwijl de betrokkene kennis heeft van een inreisverbod dat is uitgevaardigd met name vanwege de strafrechtelijke antecedenten