



Datum van inontvangstneming : 20/01/2017

Zaak C-636/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

9 december 2016

Verwijzende rechter:

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pamplona

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 december 2016

Verzoekende partij:

[REDACTED]

Verwerende partij:

Delegación del Gobierno de Navarra

Beslissing

Pamplona, 2 december 2016

FEITELIJK KADER

1. [omissis] [Op] 28 september 2015 [omissis] heeft [REDACTED] [omissis] administratief beroep ingesteld tegen het besluit van 29 juni 2015 van de Delegación del Gobierno en Navarra waarbij de verwijdering van verzoeker van het Spaanse grondgebied is gelast met het verbod om het Spaanse grondgebied gedurende vijf jaar te betreden, en zijn verblijfsvergunning voor lange duur is ingetrokken.

[omissis]

4. Bij [omissis] beschikking van 8 november 2016 is schorsing van de termijn voor uitspraak van de beslissing gelast en zijn partijen gehoord [omissis] om zich uit te spreken over de mogelijkheid, het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU.

JURIDISCHE GRONDSLAG [Or. 2]

I Voorwerp van het geschil

1.1 De gerechtelijke procedure [omissis] betreft de betwisting van een besluit van de Delegación del Gobierno tot verwijdering van een vreemdeling met de status van langdurig ingezetene.

1.2 [omissis] De heer ██████████ die de Colombiaanse nationaliteit bezit, heeft op 13 oktober 2013 de status van langdurig ingezetene in Spanje verkregen.

1.3 Vervolgens is hij bij vonnis [omissis] van 29 april 2014 van de Juzgado de lo Penal (strafrechter) n.º 1 de Pamplona veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf maanden wegens wederspanningheid, tot een gevangenisstraf van drie maanden wegens zware mishandeling en tot geldboetes van 6 EUR per dag gedurende 30 dagen wegens twee mishandelingen.

1.4 Op 27 januari 2015 heeft het Centro Penitenciario Pamplona I [penitentiar centrum te Pamplona I] de Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras [provinciale brigade voor immigratie en grensbewaking] te Pamplona ervan in kennis gesteld dat ██████████ in die inrichting was opgenomen voor de tenuitvoerlegging van bovenvermelde vrijheidsbenemende straffen. Dat orgaan heeft er op 1 februari 2015 mee ingestemd dat de administratieve procedure voor verwijdering werd ingeleid.

1.5 Na [omissis] afwikkeling van de administratieve procedure voor verwijdering heeft de Delegación del Gobierno di Navarra het besluit van 29 juni 2015 gegeven waarbij de verwijdering van ██████████ van het nationale grondgebied is gelast, met een verbod om Spanje gedurende vijf jaar binnen te komen en intrekking van zijn status van langdurig ingezetene; [omissis] daar de rechtsgrond voor uitzetting van artikel 57, lid 2, van Ley Orgánica (organieke wet 4/2000), toepasselijk was, werd uitdrukkelijk verklaard dat de verwijdering geen sanctie vormt voor het begaan van een bestuursrechtelijke overtreding, zodat de in artikel 57, lid 5, van LO4/2000 neergelegde vereisten niet van toepassing waren.

II Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

2.1 Organieke wet nr. 4 van 11 januari 2004 regelt in Spanje de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje en hun maatschappelijke integratie. **[Or. 3]**

2.2 Artikel 32 van die wet regelt de status van vreemdelingen die een vergunning voor langdurig verblijf bezitten.

De artikelen 147 en volgende van het Reglamento de Extranjería (Real Decreto 557/11 van 20 april 2011) (vreemdelingenwet) vullen de regeling van de status van langdurig ingezetenen aan.

██████████

2.3 Titel III (artikelen 50-66) van organieke wet 4/2000 regelt inbreuken op bepalingen van het vreemdelingenrecht en de betrokken strafbepalingen. Onder die bepalingen bevat artikel 57 de volgende bepalingen over verwijdering van een vreemdeling van het Spaanse nationale grondgebied:

Artikel 57 Verwijdering van het grondgebied

1. Wanneer de delictpleger vreemdeling is en zijn gedrag zeer ernstige of ernstige delicten oplevert in de zin van artikel 53, lid 1, onder a), b), c), d) en f), van de onderhavige organieke wet, kan, rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, de geldboete worden vervangen door verwijdering van het Spaanse grondgebied, na afloop van de daartoe bedoelde administratieve procedure en bij met redenen omkleed besluit waarin de feiten worden beoordeeld die het delict opleveren.

2. Is eveneens grond voor verwijdering, na afloop van de desbetreffende administratieve procedure, de veroordeling van de vreemdeling in Spanje of daarbuiten voor een opzettelijke gedraging die in ons land wordt bestraft met een gevangenisstraf van meer dan een jaar, behoudens wanneer de veroordeling uit het strafregister is geschrapt.

3. De verwijdering en de geldboete kunnen in geen geval samen als straf worden opgelegd.

4. Bij verwijdering zal hoe dan ook iedere vergunning om in Spanje rechtmatig te verblijven vervallen, en zal iedere procedure die ertoe strekt dat de verwijderde vreemdeling vergunning krijgt om in Spanje te verblijven of te werken, worden beëindigd. De verwijdering kan in bepaalde in de wet genoemde gevallen echter worden herroepen.

[situatie van de vreemdeling met een door een andere EU-staat afgegeven verblijfsvergunning] [omissis] **[Or. 4]** [omissis]

5. Tenzij het in artikel 54, lid 1, onder a), bedoelde delict wordt gepleegd dan wel binnen een tijdvak van een jaar een delict wordt gepleegd van dezelfde aard dat met verwijdering wordt bestraft, kan de sanctie van verwijdering niet worden opgelegd aan de vreemdeling die zich in een van de volgende situaties bevindt:

[omissis]

b) De vreemdeling met de status van langdurig ingezetene. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, wordt rekening gehouden met de duur van het verblijf op het grondgebied, de leeftijd van de betrokkene, de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin, en het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

[omissis] **[Or. 5]**

7. Wanneer de vreemdeling wordt verdacht van of terecht staat ter zake van een delict waarvoor de wet voorziet in een gevangenisstraf van minder dan zes jaar of een straf van andere aard, en dat feit wordt vermeld in het verwijderingsdossier, geeft de rechter zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen drie dagen, na het openbaar ministerie te hebben gehoord, toestemming voor verwijdering, tenzij hij gronden aanwezig acht die weigering van de toestemming rechtvaardigen.

[omissis]

b) Onverminderd het bepaalde onder a) hierboven kan de rechter op verzoek van de belanghebbende partij, na het openbaar ministerie te hebben gehoord, gelasten dat de vreemdeling het land verlaat op de wijze bepaald in het wetboek van strafvordering.

[vragen betreffende andere strafbare feiten dan de in dit geval aan de orde zijnde]
[omissis]

9. Het besluit tot verwijdering wordt aan de belanghebbende betekend met vermelding van de beroepen die ertegen kunnen worden ingesteld, de instanties waar beroep kan worden ingesteld en de daarvoor geldende termijnen.

[verwijdering van langdurig ingezetene uit een andere lidstaat]] [omissis] **[Or. 6]**
[omissis]

[verwijdering van personen die door een andere lidstaat erkende internationale bescherming genieten] [omissis]

[omissis]

III Unierecht

3.1 De status van vreemdelingen die langdurig ingezetene zijn is geregeld in richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Die richtlijn heeft volgens artikel 1 ervan niet alleen tot doel, de voorwaarden vast te stellen waaronder een lidstaat aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied verblijven, de status van langdurig ingezetene **[Or. 7]** kan toekennen, maar ook te bepalen, onder welke voorwaarden hij die status kan intrekken.

3.2 Aangaande de intrekking of het verlies van de status van langdurig ingezetene vermeldt artikel 9, lid 1, onder b), van de richtlijn als een van de mogelijke oorzaken van het verlies van het recht op langdurig verblijf „een verwijderingsmaatregel [...] onder de voorwaarden van artikel 12”.

[REDACTED]

Voorts bepaalt artikel 9, lid 3, dat „[d]e lidstaten mogen bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status van langdurig ingezetene niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde; dit is evenwel geen reden voor verwijdering in de zin van artikel 12.”

3.3 In overweging 16 van de richtlijn wordt verklaard dat „langdurig ingezetenen [...] hogere bescherming tegen uitzetting [moeten] genieten. Deze bescherming is gebaseerd op de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens. De bescherming tegen uitzetting houdt in dat de procedures de mogelijkheid van beroep bieden.”

3.4 Artikel 12 van de richtlijn regelt de bescherming tegen verwijdering als volgt:

Artikel 12 Bescherming tegen verwijdering

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 openbare veiligheid vormt.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit mag niet op economische gronden berusten.

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. **[Or. 8]**

4. Wanneer een besluit tot verwijdering is genomen, kan de langdurig ingezetene zich in de betrokken lidstaat tot de rechter wenden.

5. Aan de langdurig ingezetene die niet over voldoende middelen beschikt, wordt rechtsbijstand verleend onder dezelfde voorwaarden als aan de eigen onderdanen van de staat waar hij verblijft.

IV Motivering van de prejudiciële verwijzing

4.1 In de onderhavige procedure moet worden bepaald of het bestuurlijke besluit tot verwijdering van het nationale Spaanse grondgebied van een vreemdeling met de status van langdurig ingezetene, [REDACTED] rechtmatig is.

4.2 In de Spaanse rechtsorde bestaan er twee verschillende bestuurlijke besluiten tot verwijdering van een vreemdeling (of deze nu permanent, tijdelijk of onregelmatig verblijf houdt): als sanctie voor het hebben begaan van bepaalde bestuursrechtelijke overtredingen (artikel 57, lid 1, van organieke wet 4/2000), of als wettelijk gevolg van het feit voor opzettelijk handelen te zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar (artikel 57, lid 2, van organieke wet 4/2000).

4.3 Het is duidelijk dat overeenkomstig het Unierecht een vreemdeling met de status van langdurig ingezetene uit een lidstaat kan worden verwijderd mits de in artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG opgesomde vereisten op het gebied van de bescherming tegen verwijdering in acht worden genomen, dat wil zeggen indien is komen vast te staan dat de vreemdeling een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt (artikel 12, lid 1) en mits hoe dan ook rekening wordt gehouden met bepaalde persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende zoals de duur van het verblijf op het grondgebied, de leeftijd van de betrokkene, de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin, en het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst (artikel 12, lid 3).

4.4 Aan deze bepalingen en voorwaarden inzake bescherming tegen verwijdering van langdurig ingezetenen is in de Spaanse rechtsorde uitvoering gegeven in artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000 (door middel van een herziening bij organieke wet 2/2009). Volgens de bewoordingen van die bepaling **[Or. 9]** gelden die bepalingen en voorwaarden zoals uiteengezet echter voor de „sanctie van verwijdering”, dat wil zeggen enkel voor een bestuurlijk besluit tot verwijdering als sanctie voor het hebben begaan van bepaalde overtredingen. Zij gelden dus voor de gevallen bedoeld in artikel 57, lid 1, van organieke wet 4/2000, maar niet voor gevallen waarin verwijdering wordt gelast omdat de langdurig ingezetene is veroordeeld voor een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar (artikel 57, lid 2) en evenmin voor potentiële andere bestuurlijke besluiten tot verwijdering.

4.5 De betekenis en de relevantie van deze bewoordingen van de regeling vindt bevestiging in de rechtspraak van de meeste Spaanse hogere rechterlijke instanties, die van oordeel zijn dat de vereisten voor verwijdering neergelegd in artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000 niet gelden voor het bestuurlijke besluit tot verwijdering dat wordt gegeven krachtens artikel 57, lid 2, van organieke wet 4/2000 omdat die verwijdering niet een sanctie is voor het hebben begaan van een bestuursrechtelijke overtreding en dus niet wordt gedekt door de bewoordingen van artikel 57, lid 5. Dit criterium is in de rechtspraak onder meer toegepast in de uitspraak van het Tribunal Superior de Justicia de Navarra [omissis] van 4 juli [2016], waarin wordt verklaard dat „de uitzondering neergelegd in lid 5 niet geldt voor de uitzetting overeenkomstig het bepaalde in lid 2 van [omissis] artikel 57” en dat „over het antwoord thans geen onenigheid bestaat: verwijdering op deze grond kan niet worden beschouwd als een sanctie en evenmin, bijgevolg, is de in

██████████

lid 5 neergelegde uitzondering er op van toepassing”, met als gevolgtrekking dat „verwijdering in dat geval niet moet worden gezien als een sanctie, maar [omissis] als wettelijk gevolg van een strafrechtelijke veroordeling. Dat valt gemakkelijk af te leiden uit het bepaalde in de leden 1 en 2 van [omissis] artikel 57, waarin sprake is van „sanctie” respectievelijk „oorzaak” van verwijdering. Dit is het standpunt van [het Tribunal Superior de Justicia] [omissis]. 4. Uit het voorgaande volgt dat de uitzondering op de mogelijkheid de sanctie van verwijdering op te leggen aan de houders van die verblijfsvergunning, als bedoeld in lid 5, op het onderhavige geval niet van toepassing is. In de [omissis] uitspraak van 28 juli 2012 [omissis] is dienaangaande verklaard: „III. Evenmin aanvaardbaar is het argument dat ten onrechte geen toepassing wordt gegeven aan artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000, dat letterlijk bepaalt dat ‚de sanctie van verwijdering niet [kan] worden opgelegd aan de vreemdeling die zich in een van de volgende situaties bevindt: [...] b) de vreemdeling met de status van langdurig ingezetene’. [Or. 10] [omissis]. Rechtens rijst concreet de vraag [omissis] of dat verbod zich uitstrekt tot iedere verwijdering, ongeacht de oorzaak, of enkel tot gevallen waarin strikt genomen sprake is van een sanctie, zoals lijkt te volgen uit de letterlijke bewoordingen van de bepaling [omissis]. Het is juist dat [omissis] het Tribunal zich over deze vraag heeft uitgesproken [omissis] met de overweging dat lid 5 geldt voor alle oorzaken van verwijdering en dus ook voor verwijdering op grond van lid 2 [omissis]. Het Tribunal komt thans echter tot de tegenovergestelde conclusie dat lid 5 alleen geldt voor de ‚sanctie van verwijdering’ en dat verwijdering op grond van lid 2 niet als een sanctie kan worden beschouwd. Bestuursrechtelijk geldt immers onbetwistbaar het legaliteitsbeginsel, op grond waarvan strafbare feiten moeten zijn omschreven in voorschriften met de formele rang van wet [omissis], in het onderhavige geval wet 4/2000. Volstaan kan worden met te kijken naar de artikelen 51 en volgende, die de strafbare feiten opsommen (licht, ernstig en zeer ernstig), om vast te stellen dat het begaan van een strafbaar feit dat wordt bestraft met een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar – de oorzaak voor verwijdering bedoeld in lid 2 – niet in die opsomming voorkomt. Hieruit volgt dat indien zoals gezegd dat lid letterlijk [omissis] enkel verwijst naar de sancties, het moet worden geacht niet van toepassing te zijn wanneer verwijdering niet als een sanctie is te beschouwen.” In dezelfde zin onder meer de uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties van Asturië 780/16, Catalonië 676/16, STSJ Madrid 176/16 of Andalusië 3002/14.

4.6 Om in deze zaak de juiste beslissing te kunnen geven [omissis] moet worden bepaald wat de omvang is van de bescherming tegen verwijdering van langdurig ingezetenen zoals die in artikel 12 van richtlijn 2003/109 uniform is neergelegd voor alle lidstaten, en meer in het bijzonder of de term „besluit tot verwijdering” in het eerste en het derde lid van die bepaling [omissis] aldus moet [Or. 11] worden verstaan dat daarmee wordt bedoeld op ieder bestuurlijk besluit tot verwijdering ongeacht de aard of de rechtsvorm ervan, of dat daarentegen met die communautaire bepaling verenigbaar is een bepaling als artikel 57, lid 5, van de vreemdelingenwet, op grond waarvan de bescherming tegen verwijdering van

langdurig ingezetenen alleen geldt voor een bepaalde vorm van bestuurlijk besluit tot verwijdering, met uitsluiting van de overige.

V Verzoek om een prejudiciële beslissing. Standpunt van partijen dienaangaande

[omissis]

5.2 De uiteengezette twijfel over de uitlegging van artikel 12 van de richtlijn rechtvaardigt het verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De uitlegging door het Hof zal beslissend zijn voor de uitkomst van de onderhavige zaak, aangezien verduidelijkt zal worden of de richtlijn eenvormig bescherming biedt voor alle vormen en rechtssituaties van bestuurlijke besluiten tot verwijdering van vreemdelingen met de status van langdurig ingezetene.

5.3 De verzoekende partij is het ermee eens dat om een prejudiciële beslissing moet worden verzocht, aangezien op grond van de richtlijn een beoordeling van de persoonlijke situatie van de langdurig ingezetene dienst plaats te vinden alvorens verwijdering mag worden toegestaan, hetgeen niet het geval is wanneer verwijdering automatisch wordt toegestaan ingeval de vreemdeling tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar is veroordeeld. Ook moet volgens de verzoekende partij worden betwijfeld of iedere veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan een jaar met hetzelfde automatisme als een actuele bedreiging voor de openbare orde kan worden beschouwd.

5.4 Het openbaar ministerie acht het stellen van een prejudiciële vraag niet noodzakelijk [omissis]. Het betoogt dat de prejudiciële vraag geen geldig middel is voor het formuleren van standpunten [**Or. 12**] over algemene hypothetische vraagstukken, maar betrekking moet hebben op het concrete geval. Naar zijn oordeel heeft de in het onderhavige geval voorgestelde vraag geen betrekking op de uitlegging van artikel 12 van de richtlijn, maar op de uitlegging van het voor de oplossing van het geschil toepasselijke Spaanse nationale recht.

DISPOSITIEF

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over volgende vraag:

Moet artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als aan de orde in het hoofdgeding en de rechtspraak houdende uitlegging van die bepaling, op grond waarvan de vereisten inzake bescherming tegen verwijdering van een vreemdeling met de status van langdurig ingezetene niet gelden voor ieder bestuurlijk besluit tot uitzetting, ongeacht de aard en de rechtsvorm ervan, maar enkel voor verwijdering in een specifieke situatie?



[omissis] De behandeling van de zaak wordt geschorst.

[omissis]