



Datum van inontvangstneming : 10/05/2016

Zaak C-184/16**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

1 april 2016

Verwijzende rechter:

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 maart 2016

Verzoekende partij:

Ovidiu-Mihaita Petrea

Verwerende partij:

Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasynkrotisis

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek tot nietigverklaring van besluit nr. 380976/2-d/10.11.2014 van het hoofd van de Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (vreemdelingendienst te Thessaloniki) tot verwerping van het bezwaar van verzoeker tegen besluit nr. 4000/10/19233/2-b/14.10.2014 van het plaatsvervangend hoofd van het Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis (lokale vreemdelingendienst voor West-Thessaloniki), waarbij verklaring van inschrijving nr. 179000 van verzoeker als burger van de Europese Unie werd ingetrokken en hem de maatregel van terugkeer naar zijn eigen land werd opgelegd met een termijn voor vrijwillig vertrek van zes dagen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend krachtens artikel 267 VWEU, betreft de uitlegging van de artikelen 27, 28 en 30 tot en met 32 van richtlijn 2004/38/EG en van artikel 6 van richtlijn 2008/115/EG.

Prejudiciële vragen

- 1) Moeten de artikelen 27 en 32 van richtlijn 2004/38/EG, gelezen in samenhang met de artikelen 45 en 49 VWEU en gelet op de procedurele autonomie van de lidstaten en de beginselen van bescherming van gewettigd vertrouwen en van goed bestuur, aldus worden uitgelegd dat deze voorschrijven of toestaan dat een reeds krachtens artikel 8, lid 1, van presidentieel decreet nr. 106/2007 aan een onderdaan van een andere lidstaat verstrekte verklaring van inschrijving als burger van de Europese Unie wordt ingetrokken en dat jegens hem een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, in het geval dat deze persoon, hoewel hij is ingeschreven in het register van ongewenste vreemdelingen en hem om redenen van openbare orde en veiligheid een inreisverbod is opgelegd, opnieuw de betrokken lidstaat is binnengekomen en zich daar als ondernemer heeft gevestigd zonder overeenkomstig artikel 32 van richtlijn 2004/38 een aanvraag tot opheffing van het inreisverbod in te dienen, terwijl dit inreisverbod een zelfstandige reden van openbare orde vormt die als zodanig de intrekking van de verklaring van inschrijving als burger van een lidstaat rechtvaardigt?
- 2) Bij een bevestigend antwoord op de vorige vraag, staat deze situatie dan gelijk aan die waarin een burger van de Europese Unie niet rechtmatig op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst verblijft, zodat volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG de instantie die bevoegd is tot intrekking van de verklaring van inschrijving als burger van de Unie een terugkeerbesluit kan uitvaardigen ondanks dat enerzijds de verklaring van inschrijving naar algemeen aanvaarde opvatting geen verblijfstitel vormt en anderzijds de personele werkingssfeer van richtlijn 2008/115 slechts onderdanen van derde landen omvat?
- 3) Bij een ontkennend antwoord op de eerste vraag, kunnen dan de intrekking – om redenen van openbare orde en veiligheid – van de verklaring van inschrijving als burger van een andere lidstaat, die geen verblijfstitel vormt, door de bevoegde instanties van de lidstaat van ontvangst, handelend binnen het kader van de procedurele autonomie van de lidstaat van ontvangst, en de gelijktijdige vaststelling van een terugkeerbesluit worden beschouwd als één administratief besluit tot verwijdering in de zin van de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38, dat door de rechter getoetst kan worden aan deze bepalingen, die mogelijk de enige wijze beschrijven waarop burgers van de Unie administratiefrechtelijk van het grondgebied van de lidstaat van ontvangst kunnen worden verwijderd?
- 4) Ongeacht het antwoord op de eerste en de tweede vraag, verzet het doeltreffendheidsbeginsel zich tegen vaste nationale rechtspraak die verbiedt dat de administratieve instanties, en derhalve ook de bevoegde rechterlijke instanties, bij de behandeling van de intrekking van een verklaring van

inschrijving als burger van de Europese Unie of de oplegging van een verwijderingsmaatregel op de grond dat in de betrokken lidstaat van ontvangst een inreisverbod geldt voor de onderdaan van een andere lidstaat, onderzoeken in hoeverre bij de uitvaardiging van het bewuste inreisverbod de procedurele waarborgen van de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2004/38 in acht zijn genomen?

- 5) Bij een ontkennend antwoord op de vorige vraag, vloeit dan uit artikel 32 van richtlijn 2004/38 een verplichting voor de bevoegde administratieve instanties van de lidstaat voort om de betrokken onderdaan van een andere lidstaat altijd het verwijderingsbesluit ter kennis te brengen in een taal die hij begrijpt, zodat hij daadwerkelijk gebruik kan maken van de procedurele rechten die hij ontleent aan de genoemde bepalingen van de richtlijn, ongeacht of hij daarom zelf verzoekt?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

VWEU, artikelen 18, 26, 46, 49 en 50.

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, (PB L 158, blz. 77) (artikelen 2, 3, lid 1, 5, lid 1, 7, lid 1, 27, 28, lid 1, en 30 tot en met 32).

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 L 348, blz. 98), artikelen 2, 3, 6, lid 1, en 8, lid 1).

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, punt 7.

Arrest van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, punten 26 tot en met 28.

Arrest van 8 april 1976, Royer, 48/75, punten 20 en 31 tot en met 33.

Arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, punt 35.

Arrest van 18 mei 1982, Adoui, 115/81 en 116/81, punt 12.

Arrest van 6 oktober 1982, CILFIT, 238/81.

Arrest van 17 september 2002, Baumbast, C-413/99, punten 80 tot en met 84.

Arrest van 9 december 2003, Commissie/Italië, C-129/00, punt 25.

Beschikking van 10 februari 2004, Mavrona, C-85/03, punt 22.

Arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, punten 64 tot en met 66 en 80.

Arrest van 31 januari 2006, C-503/03, Commissie/Spanje, punt 39.

Arrest van 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, punt 31.

Arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, punten 48 tot en met 50.

Arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, punt 35.

Arrest van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, punten 31 en 45.

Arrest van 6 december 2012, Sagor, C-430/11, punt 43.

Arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11.

Arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, punt 38.

Arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, punten 57 en 59.

Arrest van 11 december 2014, Khaled Boudjlida, C-249/13, punt 46.

Arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, punt 39.

Arrest van 17 Μαρτίου 2016, Benallal, C-161/15, punt 24.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

1. Presidentieel decreet (p.d.) nr. 106/2007, „Vrij verkeer en verblijf op het Griekse grondgebied voor de burgers van de Europese Unie en hun familieleden” (FEK A’/135), waarbij richtlijn 2004/38/EG is omgezet in de Griekse rechtsorde

Op grond van artikel 8, lid 1, moeten burgers van de Unie die langer dan drie maanden in Griekenland zullen verblijven zich in eigen persoon vervoegen bij de voor vreemdelingenzaken bevoegde instanties van de politie in hun woonplaats ten behoeve van registratie. De instanties verrichten de desbetreffende inschrijving en verstrekken daarvan onmiddellijk een verklaring.

Met de artikelen 21 (betreffende de mogelijkheid van beperkingen op het vrij verkeer en verblijf voor burgers van de Unie), 22 (betreffende verwijdering) en 23 (betreffende de kennisgeving van besluiten aan de belanghebbende) zijn

respectievelijk de artikelen 27, 28 en 30 van richtlijn 2004/38 omgezet in de Griekse rechtsorde. Artikel 24 bepaalt dat administratief bezwaar kan worden gemaakt tegen het administratieve besluit tot verwijdering, terwijl beroep tot nietigverklaring openstaat tegen de beslissing op dit bezwaar, tegen de afwijzing van een verzoek tot afgifte van een verklaring van inschrijving dan wel van een vergunning tot voorlopig of onbeperkt verblijf, en tegen de intrekking of niet-verlenging daarvan.

2. Wet nr. 3907/2011, „Verlening van asiel, eerste opvang, terugkeer van illegaal verblijvende personen, vergunning tot verblijf, enz.” (FEK A’/7), waarvan hoofdstuk C (artikelen 16 tot en met 33) de bepalingen van richtlijn 2008/115/EG omzet in de Griekse rechtsorde.

De artikelen 17 (werkingsfeer), 21 (terugkeerbesluit), 22 (vrijwillig vertrek), 28 (mogelijkheid van bezwaar tegen terugkeerbesluiten/mogelijkheid van de bevoegde administratieve instanties om terugkeerbesluiten ambtshalve opnieuw in overweging te nemen en de toepassing daarvan op te schorten), artikel 40 (bepaalt dat op de terugkeer van personen die krachtens het Unierecht het recht van vrij verkeer genieten, de organen, de procedures, de procedurele waarborgen en de rechterlijke bescherming van hoofdstuk C van wet nr. 3907/2011 van toepassing zijn, ondanks dat richtlijn 2008/115 haar werkingsfeer beperkt tot illegaal in een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen en bepaalt dat de lidstaten een terugkeerbesluit uitvaardigen ten aanzien van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van een derde land).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

Verzoeker, een Roemeens onderdaan, is op 27 oktober 2011 gearresteerd voor het strafbare feit van medeplichtigheid aan diefstal, ter zake waarvan hij bij vonnis nr. 11161/2011 van het Monomeles Plimmelodikeio (politierechter) te Piraeus is veroordeeld tot gevangenisstraf van acht maanden voorwaardelijk, met een proeftijd van drie jaar. Dientengevolge werd bij besluit van het hoofd van de Ypodiefthynsi Allodapon Attikis (vreemdelingendienst voor Attika) van 30 oktober 2011 de terugkeer van verzoeker naar zijn land van herkomst bevolen, zonder dat een termijn voor vrijwillige vertrek werd gesteld, omdat hij als gevaar voor de openbare orde en veiligheid werd beschouwd en zijn naam stond vermeld in het nationale register van ongewenste vreemdelingen alsmede in het informatiesysteem van Schengen (tot en met 30 oktober 2018). Het besluit vermeldt dat verzoeker in kennis is gesteld van een informatief schrijven, opgesteld in een taal die hij begreep, betreffende zijn rechten, de rechtsmiddelen en de mogelijkheid om te verzoeken om vertaling van de voornaamste punten van het terugkeerbesluit. Verder heeft verzoeker een Ypefthini Dilosi (verklaring op erewoord) overgelegd waarin hij afstand doet van alle rechtsmiddelen en verklaart voornemens te zijn naar zijn land van herkomst terug te keren; voorts is niet gebleken dat hij in rechte tegen het besluit is opgekomen.

Op 1 september 2013 is verzoeker teruggekeerd naar Griekenland, waar hij op 25 september heeft verzocht om een verklaring van inschrijving als burger van de Unie. Deze verklaring is hem dezelfde dag verstrekt. Toen de bevoegde instanties het belastende verleden van verzoeker ontdekten, is deze verklaring ingetrokken bij besluit van 14 oktober 2014 van het plaatsvervangend hoofd van het Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis. Bij dit besluit werd verzoeker om redenen van openbare orde en veiligheid bevolen terug te keren naar Roemenië, en een termijn van zes dagen gesteld voor zijn vrijwillig vertrek. Op 29 oktober 2014 tekende verzoeker administratief bezwaar aan tegen dit besluit, op de grond dat het aanvankelijke terugkeerbesluit van 30 oktober 2011 hem niet ter kennis was gebracht en dat hij, aangezien hij na zijn veroordeling geen nieuwe strafbare feiten had gepleegd, geen gevaar vormde voor de openbare orde en veiligheid. Het bezwaar is verworpen bij besluit van het hoofd van de Diefthynsi Allodapon voor Thessaloniki van 10 november 2014, met de motivering dat verzoeker een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid aangezien hij (onder meer) „ondanks dat hij was teruggezonden [...] in het land terugkeerde en daar verbleef terwijl het inreisverbod nog van kracht was, daarmee aantonend dat deze persoon het administratieve besluit waarbij hij ongewenst is verklaard, niet nakomt”.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdeding

In zijn verzoek om nietigverklaring voert Ovidiu-Mihaita Petrea aan dat het aanvankelijke terugkeerbesluit van 30 oktober 2011 van het hoofd van de Ypodiefthynsi Allodapon Attikis hem nooit is meegedeeld in een taal die hij begrijpt. Derhalve heeft hij nooit kennis genomen van de opneming van zijn naam in het register van ongewenste vreemdelingen. Verder voert hij aan dat hij, na de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit, in het begin van 2012 weer naar Griekenland is gekomen en sinds het begin van 2013 een handel in brandhout drijft. Hoewel hij meermalen door de politie is gecontroleerd, is hij nooit geweest op zijn vermelding in het register van ongewenste vreemdelingen. Het bestreden besluit berust derhalve niet op een wettige en toereikende motivering, omdat de ernst van de redenen van openbare orde die noodzaken tot zijn verwijdering uit Griekenland niet worden toegelicht, en daarmee zowel in strijd is met het evenredigheidsbeginsel als met de beginselen van behoorlijk bestuur en bescherming van gewettigd vertrouwen, alsmede een inbreuk op artikel 23, lid 2, van p.d. 106/2007, wat betreft de voor zijn vrijwillig vertrek gestelde termijn van zes dagen.

Korte uiteenzetting van de motivering van het prejudicieel verzoek

A. Motivering van de eerste, de tweede en de derde vraag

1. De naam van verzoeker is opgenomen in het register van ongewenste vreemdelingen op basis van een administratief terugkeerbesluit dat niet is bestreden. Hij heeft derhalve het Griekse grondgebied betreden terwijl een

inreisverbod van kracht was en zonder een aanvraag tot opheffing van die maatregel in te dienen; voorts heeft hij zich als ondernemer gevestigd en zelfs de verklaring van inschrijving als burger van de Unie verkregen; deze verklaring is door de bevoegde instantie ingetrokken toen zijn vermelding in het register van ongewenste vreemdelingen werd ontdekt, op de grond dat zijn overtreding van het inreisverbod een zelfstandige reden van openbare orde opleverde, en de maatregel van terugkeer werd opgelegd. Derhalve kan betoogd worden dat, aangezien richtlijn 2004/38 een burger van een andere lidstaat die is opgenomen in het register van ongewenste vreemdelingen van een lidstaat, de toegang tot het grondgebied van die lidstaat verbiedt als deze niet eerst de voorgeschreven procedure voor opheffing van het inreisverbod volgt, intrekking van de verklaring van inschrijving als burger van de Unie rechtmatig is, evenals het besluit hem uit die lidstaat te verwijderen op de grond dat hij niet meer voldoet aan de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer.

Niettemin is eveneens de tegengestelde opvatting verdedigbaar, dat de uitzetting van een onderdaan van een andere lidstaat alleen is toegestaan wanneer daarvoor redenen van openbare orde en veiligheid aanwezig zijn, en dat de strikte uitlegging van de bepalingen die een uitzondering op het recht van vrij verkeer en verblijf behelzen, meebrengt dat geen nieuwe beperkingen daarop in het leven mogen worden geroepen, zoals verplichte verwijdering bij het bestaan van een eerder inreisverbod, zonder dat opnieuw wordt onderzocht of zich ten aanzien van de belanghebbende redenen van openbare orde en veiligheid voordoen. Dit geldt te meer in een geval als het onderhavige, waarin tussen de vaststelling van het inreisverbod en het tweede uitzettingsbesluit een tijdvak ligt van bijna drie jaar, waarin de betrokken onderdaan van de andere lidstaat een verklaring van inschrijving heeft verkregen en in de lidstaat van ontvangst een onderneming is begonnen, zodat vragen rijzen van behoorlijk bestuur en bescherming van gewettigd vertrouwen.

2 Voorts kan de verwijzing in artikel 40, lid 1, van wet nr. 3907/2011, volgens welke voor burgers van de Europese Unie de bepalingen gelden waarbij de regeling inzake de instanties, de procedures, de procedurele waarborgen en de rechterlijke bescherming voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in de Griekse rechtsorde wordt omgezet, de doelstellingen van richtlijn 2008/115 en richtlijn 2004/38 ondermijnen, aangezien dezelfde procedures van toepassing zijn en dezelfde instanties zijn aangewezen voor twee categorieën personen (onderdanen van derde landen en onderdanen van een andere lidstaat) die het recht van de Europese Unie duidelijk onderscheidt. Hoewel de nationale wetgever in lid 2 van hetzelfde artikel toevoegt dat de artikelen 22 tot en met 24 van p.d. 106/2007 van toepassing blijven, is het mogelijk dat bij de toepassing van de volledige regeling van de genoemde wet de gronden en de procedure voor de verwijdering van burgers van de Unie gelijk worden geschakeld met de gronden en de procedure voor verwijdering van de onderdanen van derde landen.

Voorts behoort de instantie die de verklaring van inschrijving heeft ingetrokken en de terugkeer van verzoeker naar zijn land van herkomst heeft bevolen, niet tot de organen die bevoegd zijn om zelf besluiten omtrent de terugkeer van onderdanen van derde landen te nemen; voor een beslissing over de bevoegdheid van dat orgaan moet daarom worden onderzocht of artikel 40 van wet nr. 3907/2011 verenigbaar is met het Unierecht. De verwijzende rechter kan daarover geen beslissing nemen die vrij is van redelijke twijfel.

B. Motivering van de vierde en de vijfde prejudiciële vraag

3 Wat betreft het argument van verzoeker dat hij geen kennis had genomen van de inhoud van het aanvankelijke terugkeerbesluit in een taal die hij kan begrijpen, zodat hij niet wist dat tegen hem een inreisverbod was uitgevaardigd, merkt de verwijzende rechter op dat dit argument volgens vaste rechtspraak van de *Symvoulio tis Epikrateias* [raad van State], ongeacht de gegrondheid ervan als niet-ontvankelijk moet worden aangemerkt, omdat het leidt tot incidentele toetsing van een administratiefrechtelijke beschikking waarvoor een vermoeden van rechtmatigheid geldt, en die met het verzoek tot nietigverklaring kan worden bestreden. Het vermoeden van rechtmatigheid van een beschikking kan echter worden doorbroken door een bijzondere bepaling van tegengestelde strekking, die tot deze incidentele toetsing verplicht. Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat de lidstaten weliswaar de bevoegde rechterlijke instanties aanwijzen en de procedurele voorschriften vaststellen met betrekking tot de uitoefening van de rechtsmiddelen ter bescherming van de rechten die particulieren aan het Unierecht ontlenen, maar dat die regels de uitoefening van die rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken. In casu voert verzoeker in wezen aan dat het aanvankelijk jegens hem genomen terugkeerbesluit, waarbij hem tegelijkertijd de toegang tot het Griekse grondgebied werd ontzegd, hem niet conform artikel 30 van richtlijn 2004/38 op zodanige wijze schriftelijk ter kennis is gebracht dat hij daarvan de inhoud en de gevolgen kon begrijpen, namelijk in een taal die hij begrijpt, en dat dit besluit derhalve niet op wettige wijze volgens het recht van de Europese Unie is genomen. Bijgevolg kan het geen grondslag vormen voor de beperking van zijn rechten van vrij verkeer en verblijf. De beoordeling van dit middel werpt vragen op betreffende enerzijds de mogelijke schending van het doeltreffendheidsbeginsel door de nationale bepalingen in kwestie, en anderzijds de uitlegging van de artikelen 30, 31 en 32 van richtlijn 2004/38, die niet zonder meer duidelijk noch boven redelijke twijfel verheven is.