



Datum van inontvangstneming : 02/07/2015

Zaak C-228/15

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

Datum van indiening:

19 mei 2015

Verwijzende rechter:

Tribunale di Catania (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 januari 2015

Strafzaak tegen:

Snezhana Velikova

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Inbreuk op de wetgeving inzake het verblijf van vreemdelingen

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

„Zijn de artikelen 20 en 21 van [decreto legislativo nr. 30 van 6 februari 2007] en [de wijzigingen daarvan], waarmee uitvoering is gegeven aan richtlijn 2004/38/EG (...), in strijd met het recht [van de Unie]?”

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Artikelen 20 VWEU en 21 VWEU

Artikel 27 van 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

Artikelen 15 en 16 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikelen 20 en 21 van decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (wetsdecreet nr. 30 van 6 februari 2007 tot uitvoering van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; GURI nr. 72 van 27 maart 2007), zoals gewijzigd bij wetsdecreet nr. 32 van 28 februari 2008 (GURI nr. 52 van 1 maart 2008) (hierna: „wetsdecreet nr. 30/07”):

Artikel 20 van wetsdecreet nr. 30/07, met als opschrift „Beperkingen van het verblijfsrecht”, bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde in artikel 21, kan het inreisrecht en het verblijfsrecht van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, bij bijzonder besluit uitsluitend worden beperkt om redenen van staatsveiligheid, dwingende redenen van openbare veiligheid en andere redenen van openbare orde en openbare veiligheid.

2. Van redenen van staatsveiligheid is sprake wanneer de te verwijderen persoon behoort tot [een subversieve groep], of er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat zijn verblijf op het grondgebied van de Staat op welke wijze ook terroristische organisaties of terroristische activiteiten, met inbegrip van internationale organisaties en activiteiten, kan faciliteren.

3. Van dwingende redenen van openbare veiligheid is sprake wanneer de te verwijderen persoon gedragingen heeft gesteld die een concrete, werkelijke en ernstige bedreiging vormen voor de fundamentele rechten van personen of voor de openbare veiligheid, waardoor zijn verwijdering dringend is geworden, omdat zijn verdere verblijf op het grondgebied onverenigbaar is met een vredige en veilige samenleving. Bij het nemen van de beslissing wordt ook rekening gehouden met eventuele veroordelingen door Italiaanse of buitenlandse rechterlijke instanties wegens één of meer opzettelijke misdrijven, of pogingen daartoe, tegen het leven

of de fysieke integriteit van personen, of wegens één of meer misdrijven die betrekking hebben op feiten waarvoor [de verplichte overlevering in het kader van het Europees aanhoudingsbevel] geldt, met eventuele gevallen van toepassing van de straf op verzoek overeenkomstig artikel 444 van het wetboek van strafvordering [schikking] voor dezelfde misdrijven, met het behoren tot een van de volgende categorieën personen [: personen die een gevaar vormen voor de veiligheid en de goede zeden] en [personen die zijn aangeklaagd wegens lidmaatschap van de maffia], en met preventieve maatregelen of besluiten tot verwijdering van buitenlandse instanties.

4. De besluiten tot verwijdering worden genomen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en mogen niet zijn ingegeven door economische overwegingen of door redenen die geen verband houden met het individuele gedrag van de betrokkene, dat een concrete en actuele bedreiging vormt voor de openbare orde en openbare veiligheid. Strafrechtelijke veroordelingen leveren als zodanig geen grond op voor de vaststelling van dergelijke besluiten.

5. Bij de vaststelling van een besluit tot verwijdering wordt de duur van het verblijf van de betrokkene in Italië, diens leeftijd, gezins- en economische situatie, gezondheidstoestand, sociale en culturele integratie in het nationale grondgebied en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging genomen.

(...)

10. Besluiten tot verwijdering worden met redenen omkleed, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten. Wanneer degene tot wie het besluit is gericht de Italiaanse taal niet begrijpt, wordt bij het besluit een vertaling gevoegd van de inhoud van het besluit, onder meer door passende, voldoende gedetailleerde formulieren die zijn gesteld in een taal die hij begrijpt of, indien dit niet mogelijk is omdat geen personeel voorhanden is dat in staat is naar die taal te vertalen, in elk geval in het Frans, het Engels, het Spaans of het Duits, naargelang van de voorkeur van de betrokkene. Het besluit wordt de betrokkene ter kennis gebracht en vermeldt hoe het kan worden aangevochten, alsook, onverminderd het bepaalde in lid 11, de termijn die is vastgesteld om het nationale grondgebied te verlaten, die niet korter mag zijn dan een maand na de datum van kennisgeving en in aangetoonde dringende gevallen kan worden teruggebracht tot tien dagen. Het besluit vermeldt ook de duur van het inreisverbod, die niet meer dan tien jaar mag bedragen in geval van uitzetting op grond van de staatsveiligheid en vijf jaar in andere gevallen.”

Artikel 21 van wetsdecreet nr. 30/07 heeft als opschrift „Verwijdering omdat niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht” en bepaalt:

„1. Een besluit tot verwijdering van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie of van hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, kan ook

worden vastgesteld wanneer niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht van de betrokkene. Een beroep door een burger van de Unie of door diens familieleden op het sociaalebijstandstelsel levert niet automatisch grond op voor verwijdering, maar moet per geval worden beoordeeld.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit wordt vastgesteld door de prefect, (...), [die daarbij] ook [ziet] naar een gemotiveerd verslag van de burgemeester van de woon- of verblijfplaats. Het besluit wordt met redenen omkleed en ter kennis van de betrokkene gebracht. Bij de vaststelling van een besluit wordt de duur van het verblijf van de betrokkene, diens leeftijd, gezondheidstoestand, sociale en culturele integratie en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging genomen. Het besluit vermeldt hoe het kan worden aangevochten, en de termijn om het nationale grondgebied te verlaten, die niet korter mag zijn dan een maand (...)

3. Samen met het besluit tot verwijdering wordt de betrokkene een attest betreffende de naleving van de verplichting om gevolg te geven aan de verwijdering (...) overhandigd, dat in een Italiaans consulaat dient te worden overgelegd. Het in lid 1 bedoelde besluit tot verwijdering kan niet voorzien in een verbod om het nationale grondgebied in te reizen.

4. De uitgewezen burger van de Unie of diens familielid die na de in het besluit tot verwijdering gestelde termijn op het nationale grondgebied wordt aangetroffen en die het in lid 3 bedoelde attest niet heeft overgelegd, wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van een tot zes maanden en een geldboete van 200 tot 2 000 EUR.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 10 november 2010, om ongeveer 23h30, is verweerster in het hoofdgeding, Velikova, geïdentificeerd door de politie omdat zij aanwezig was in een gebied van Catania waar gewoonlijk prostitués te vinden zijn en zij zich daar gedroeg op een wijze die geschikt is om tegen betaling seksuele diensten te bieden.
- 2 Al op drie eerdere gelegenheden, namelijk op 21 augustus 2008, 17 februari 2009 en 15 juni 2009 werd Velikova aangeklaagd wegens schending van artikel 21 van wetsdecreet nr. 30/07.
- 3 In die omstandigheden heeft de prefect van Catania op 26 maart 2010 ten aanzien van Velikova krachtens artikel 20 van wetsdecreet nr. 30/07 een besluit tot verwijdering van het Italiaanse grondgebied om redenen van openbare veiligheid vastgesteld, waarbij zij werd gelast Italië te verlaten binnen een maand na kennisgeving van het besluit, dat wil zeggen uiterlijk op 25 april 2010.
- 4 Dat besluit was gebaseerd op de overweging dat Velikova in Italië geen vaste baan had en dat er dus geen sprake was van een rechtmatig belang voor haar

verblijf op het grondgebied van de Italiaanse Staat. Bovendien, hoewel de uitoefening van prostitutie niet strafbaar is, oefenen prostituees die gebruik maken van openbare plaatsen of van voor het publiek zichtbare plaatsen, een activiteit uit die een gevaar vormt voor de openbare veiligheid en de openbare zedelijkheid.

- 5 Aangezien Velikova geen gevolg had gegeven aan het jgens haar genomen besluit, werd een strafzaak tegen haar ingesteld voor het Tribunale di Catania (rechtbank te Catania). Tijdens de terechtzitting op 7 april 2014 heeft verweerster het Tribunale verzocht om de zaak te schorsen en het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid van artikel 21 van wetsdecreet nr. 30/07 met de artikelen 15 en 16 van richtlijn 2008/115/EG.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 Na de bepalingen van het VWEU inzake non-discriminatie en burgerschap van de Unie, met name de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU, in herinnering te hebben gebracht, vermeldt de verwijzende rechter overweging 23 van richtlijn 2004/38/EG en de algemene beginselen die zijn neergelegd in artikel 27 van deze richtlijn met betrekking tot de beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- 7 In dat verband verwijst die rechter voorts ook naar de rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn, en het Verdrag betreffende de Europese Unie bovendien niet verlangt dat de burgers van de Unie een beroepsactiviteit in loondienst of als zelfstandige uitoefenen om de rechten te genieten waarin het tweede deel van het Verdrag, betreffende het burgerschap van de Unie, voorziet.
- 8 De verwijzende rechter is van oordeel dat de door het Verdrag toegestane beperkingen van de vrijheid van verkeer en verblijf ter wille van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, steeds moeten worden opgevat als uitzonderingen die per geval moeten worden beoordeeld.
- 9 De aan de lidstaten verleende bevoegdheid om het vrije verkeer van personen om voormelde redenen te beperken heeft immers tot doel het de lidstaten mogelijk te maken de toegang tot of het verblijf op hun grondgebied te weigeren aan personen wier binnenkomst of verblijf in die staat op zich reeds een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid zou opleveren.
- 10 In het bijzonder moet het begrip openbare orde strikt worden opgevat, zodat de strekking ervan niet eenzijdig door elk der lidstaten zonder controle van de gemeenschapsinstellingen kan worden bepaald.

- 11 Volgens de verwijzende rechter kan echter niet worden ontkend dat de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde kunnen rechtvaardigen door de geschiedenis zijn beïnvloed en kunnen variëren van land tot land.
- 12 Bij de omzetting van richtlijn 2004/38/EG had Italië de gevallen moeten specificeren waarin de bevoegde nationale autoriteiten verwijdering van de buitenlandse onderdaan van het nationale grondgebied konden bevelen, teneinde geen discretionaire marge te laten bij de uitlegging van de regelgeving.
- 13 De artikelen 20 en 21 van wetsdecreet nr. 30/07 stellen de verwijdering van een burger van de Unie evenwel niet afhankelijk van het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden, maar voorzien in een verwijderingsmaatregel voor alle burgers van de Unie die het recht van verblijf op het Italiaanse grondgebied hebben verloren. Deze artikelen bepalen ook dat het verblijf op het Italiaanse grondgebied met overtreding van een dergelijke maatregel, wordt bestraft met gevangenisstraf en een geldboete.
- 14 Volgens de door de verwijzende rechter aangehaalde mededeling (2009) 313 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van richtlijn 2004/38/EG, „is [het] van cruciaal belang dat de lidstaten duidelijk omschrijven welke belangen van de samenleving worden beschermd, en een duidelijk onderscheid maken tussen openbare orde en openbare veiligheid. Het begrip openbare veiligheid mag niet zover worden opgerekt dat er maatregelen onder vallen die onder het begrip openbare orde zouden moeten vallen.”
- 15 In het bijzonder wordt onder het begrip openbare veiligheid „zowel de interne als de externe veiligheid verstaan, in de zin van het behoud van de integriteit van het grondgebied van een lidstaat en van zijn instellingen. Onder openbare orde wordt over het algemeen verstaan de voorkoming van verstoring van de sociale orde.”
- 16 Ten slotte heet het in die mededeling dat „[h]et Gemeenschapsrecht [...] uit[sluit] dat er beperkende maatregelen ter algemene preventie worden genomen”. Bijgevolg moeten „[b]eperkende maatregelen [...] zijn ingegeven door een daadwerkelijk gevaar en niet louter door een algemeen risico”. Bovendien „[mogen] [r]edenen die losstaan van het persoonlijke gedrag van de betrokkene [...] niet in aanmerking worden genomen”.
- 17 De verwijzende rechter merkt op dat de verwijdering waarin de wetgeving in kwestie voorziet, niet vrij is van discriminatie en evenmin evenredig, maar integendeel het fundamentele recht van vrij verkeer van burgers van de Unie aantast.
- 18 Die wetgeving zou de status van burger van de Unie hebben gelijkgesteld met die van onderdanen van een derde land. De inreis- en verblijfsbeperkingen voor burgers van de Unie zouden immers meer zijn gaan lijken op die welke gelden

voor onderdanen van derde landen door de invoering van algemeen geformuleerde normen die de overheid een te ruime discretionaire marge laten.

- 19 Dit fenomeen, waarbij ongewenste burgers van de Unie op dezelfde wijze worden behandeld als onderdanen van derde landen („extracomunitarizzazione”), zou zich inzonderheid na de toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007 hebben voorgedaan.
- 20 De wetgeving in kwestie zou ook in strijd zijn met richtlijn 2004/38/EG omdat geen melding wordt gemaakt van de belangen die de Staat wenste te beschermen door te voorzien in de verwijdering van burgers van de Unie van het nationale grondgebied om redenen van openbare orde en openbare veiligheid. Op basis van algemene dwingende redenen van openbare veiligheid, bevat die regeling normen die de politiediensten veel vrijheid geven bij de vaststelling van maatregelen die de persoonlijke vrijheid beperken.
- 21 Ten slotte, in het licht van het feit dat voor de Italiaanse strafrechter momenteel talloze soortgelijke procedures aanhangig zijn, verzoekt de verwijzende rechter krachtens artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof om toepassing van de versnelde procedure.