**ZAMBRANO, HET UNIEBURGERSCHAP**

**EN DE**

**VERSTREKKING VAN SOCIALE VOORZIENINGEN**

**AAN DERDELANDERS**

**L. Paul**

**Studentnummer 08081344**

Scriptiebegeleiders: mr. J.M.M. van der Vliet en mr. L.B. Louwerse

Haagse Hogeschool

HBO Rechten

2013

***Civis europaeus sum[[1]](#footnote-1)***

Inhoud

[SAMENVATTING 5](#_Toc362905557)

[INLEIDING 6](#_Toc362905558)

[*Zambrano-arrest* 6](#_Toc362905559)

[*Vraagstelling* 7](#_Toc362905560)

[HOOFDSTUK 1: ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN HET BEGRIP UNIEBURGERSCHAP 9](#_Toc362905561)

[*Voorwaarden Unieburgerschap* 10](#_Toc362905562)

[*Verklaring bij de Europese Raad van Edinburgh* 10](#_Toc362905563)

[*Verhouding nationaliteit en burgerschap* 10](#_Toc362905564)

[*Het begrip nationaliteit* 10](#_Toc362905565)

[*Burgerschap versus Unieburgerschap* 11](#_Toc362905566)

[*Evolutie van het Unieburgerschap in de verdragen* 11](#_Toc362905567)

[*Van Europese Grondwet naar het Verdrag van Lissabon* 12](#_Toc362905568)

[*Micheletti-arrest* 13](#_Toc362905569)

[*Martinez Sala-arrest* 14](#_Toc362905570)

[*Grzelczyk-arrest* 15](#_Toc362905571)

[*Baumbast en R-arrest* 15](#_Toc362905572)

[*Garcia Avello-arrest* 17](#_Toc362905573)

[*Zhu en Chen-arrest* 18](#_Toc362905574)

[*Grunkin-Paul arrest* 18](#_Toc362905575)

[HOOFDSTUK 2: DE ZAAK *ROTTMANN* 21](#_Toc362905576)

[*Feiten* 21](#_Toc362905577)

[*Prejudiciële vragen* 21](#_Toc362905578)

[*Conclusie van de Advocaat-Generaal* 22](#_Toc362905579)

[*Uitspraak van het Hof* 23](#_Toc362905580)

[*Betekenis van het arrest* 25](#_Toc362905581)

[*Commentaren* 25](#_Toc362905582)

[HOOFDSTUK 3: DE ZAAK ZAMBRANO 27](#_Toc362905583)

[*De zaak Zambrano* 27](#_Toc362905584)

[*Feiten* 27](#_Toc362905585)

[*Prejudiciële vragen* 27](#_Toc362905586)

[*Conclusie Advocaat-Generaal Sharpston* 28](#_Toc362905587)

[*Uitspraak van het Hof* 29](#_Toc362905588)

[*Belang van het arrest* 30](#_Toc362905589)

[*Interne situatie?* 31](#_Toc362905590)

[*Onbeantwoorde vragen* 32](#_Toc362905591)

[*Dereci* 32](#_Toc362905592)

[HOOFDSTUK 4: ZAMBRANO EN VERSTREKKING VAN SOCIALE VOORZIENINGEN 35](#_Toc362905593)

[*Wie is bijstandsgerechtigd?* 35](#_Toc362905594)

[*Situatie voor Zambrano* 35](#_Toc362905595)

[*Situatie na Zambrano* 37](#_Toc362905596)

[*Knelpunten* 39](#_Toc362905597)

[CONCLUSIE 41](#_Toc362905598)

[LITERATUURLIJST 43](#_Toc362905599)

# SAMENVATTING

In deze scriptie beschrijf ik welke invulling het *Zambrano-*arrest heeft gegeven aan het begrip Unieburgerschap. Aan de hand van een reeks arresten laat ik zien hoe het begrip Unieburgerschap evolueert. In het begin speelt de aanwezigheid van vrij verkeer van personen nog een centrale rol om het Unierecht van toepassing te laten zijn. Om rechten te kunnen doen gelden op grond van het Unieburgerschap was het aanvankelijk nodig deze te activeren door gebruik te maken van het recht op vrij verkeer van personen in de zin van verplaatsing naar een andere lidstaat. Was van verplaatsing geen sprake geweest, dan werd de zaak beschouwd als een situatie waarin geen link bestond met het Unierecht en was een beroep op het Unierecht niet mogelijk. Gaandeweg wordt anders gekeken naar het grensoverschrijdend element en wordt de link met het Unierecht ruimer geïnterpreteerd. In *Zambrano* krijgt het Unierecht zelfs betekenis voor een ouder uit een derde land met een minderjarig Nederlandse kind te zijner of harer laste die zonder verblijfstatus in Nederland verblijft en onder verwijzing naar het arrest een beroep doet op bijvoorbeeld bijstand in het kader van de WWB. Uit mijn onderzoek blijkt dat deze ouder op grond van art. 20 VWEU aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht en in aanmerking kan komen voor bijstand, wanneer het niet verstrekken van die bijstand ertoe zou leiden dat zijn of haar minderjarige Nederlandse kind feitelijk genoodzaakt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten om zijn ouder te volgen naar het thuisland. In die situatie zou het kind, Unieburger, namelijk het nuttig effect van de essentie van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten, met name het recht op verblijf op het grondgebied van de Unie, niet kunnen effectueren.

# INLEIDING

Een alleenstaande moeder met de Chinese nationaliteit verblijft illegaal in Nederland. Haar minderjarige kind is in Nederland geboren en bezit de Nederlandse nationaliteit. Moeder vraagt bij de Sociale Dienst van de gemeente Den Haag een bijstandsuitkering aan omdat zij in Nederland niet mag werken, daarom geen inkomen kan verwerven, maar wel haar minderjarige Nederlandse kind moet verzorgen. Haar aanvraag wordt door de Sociale Dienst afgewezen. Reden hiervoor is dat zij niet over een geldige verblijfstitel beschikt op grond waarvan recht bestaat op bijstandsverlening. Tegen de afwijzing is bezwaar gemaakt, onder meer door te verwijzen naar het *Zambrano*-arrest van het Hof van Justitie van de EU (hierna: het Hof),[[2]](#footnote-2) waarin voor recht wordt verklaard dat artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten, zoals opgesomd in artikel 20, lid 2 VWEU. Hierbij gaat het onder meer om het recht vrij te verblijven in de lidstaten.

De aanpak van de gemeente Den Haag, zoals beschreven in bovenstaande casus, is niet anders dan bij andere gemeenten in Nederland. De aanpak is dus niet ongewoon. Dit blijkt uit jurisprudentie die voortvloeit uit rechtszaken waarin enkele gemeenten verwikkeld zijn geweest[[3]](#footnote-3). Maar is hij wel juist in het licht van het *Zambrano*-arrest? Hierover handelt deze afstudeerscriptie en de beschreven casus vormt de aanleiding hiervoor.

## *Zambrano-arrest*

De feiten in de zaak *Ruiz Zambrano* zijn als volgt. Ruiz Zambrano en zijn vrouw verbleven in België en bezitten de Colombiaanse nationaliteit. Twee van hun drie kinderen zijn in België geboren en hebben door een bijzondere bepaling in de Belgische wetgeving de Belgische nationaliteit gekregen. Omdat hun ouders geen verblijfs- of werkvergunning bezaten, moesten zij van de Belgische autoriteiten het land verlaten. Bovendien was Zambrano een werkloosheidsuitkering geweigerd. De kwestie die aan het Hof werd voorgelegd, was of Zambrano een verblijfs- of werkvergunning moest krijgen, omdat twee van zijn kinderen de Belgische nationaliteit hadden verkregen.

Het Hof overwoog dat art. 20 VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, de status van de burger van de Unie verleent[[4]](#footnote-4). Voorts heeft het Hof herhaald dat die hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn. Volgens het Hof wordt het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten hem ontzegd indien een staatsburger van een derde staat het recht wordt ontzegd te verblijven en te werken in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, staatsburgers van de lidstaat, verblijven. Het Hof gaat ervan uit dat een dergelijke situatie ertoe zal leiden dat de kinderen van Ruiz Zambrano, burgers van de Unie, verplicht zullen worden het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen, hetgeen erop neer zou komen dat de bedoelde burgers van de Unie in die omstandigheden in de feitelijke onmogelijkheid zullen verkeren de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten uit te oefenen. Het Hof concludeert dat art. 20 VWEU zich ertegen verzet dat burgers van de Unie het effectieve genot van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd. Een dergelijke situatie doet zich volgens het Hof voor wanneer een staatsburger van een derde staat het recht wordt ontzegd te verblijven in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, staatsburgers van die lidstaat en te zijnen laste, verblijven, en wordt geweigerd hem een arbeidsvergunning af te geven. Immers, een dergelijke weigering leidt ertoe dat de staatsburger van de derde staat niet in de kosten van het levensonderhoud van hem en zijn gezin kan voorzien en hij de lidstaat gedwongen is te verlaten. Dit zal tot gevolg hebben dat zijn kinderen, burgers van de Unie, zullen worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten. Daardoor wordt het hen feitelijk onmogelijk gemaakt de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten te genieten.

Voor deze afstudeerscriptie wil ik onderzoek doen naar de invloed van het *Zambrano*-arrest op het begrip Unieburgerschap in het kader van sociale voorzieningen. Europees burgerschap werd in eerste instantie gezien als een hoedanigheid die niet los kon worden gezien van het nationale burgerschap en geen zelfstandige juridische status kon opleveren. De komst van het Unieburgerschap bracht hier niet direct verandering in. Zoals ik in hoofdstuk 1 zal bespreken, werd het Unieburgerschap eerst slechts als aanvullend op het nationaal burgerschap gezien, niet in de plaats hiervan[[5]](#footnote-5). Het Verdrag van Lissabon bracht hier wel een wijziging in, in die zin dat waar stond dat het Unieburgerschap een aanvulling is op het nationale burgerschap, kwam te staan dat het Unieburgerschap naast het nationale burgerschap bestaat. Sommigen, zoals Schrauwen[[6]](#footnote-6), zagen hierin een trend richting verzelfstandiging van het Unieburgerschap.

## *Vraagstelling*

Centraal staat de vraag welke invulling het *Zambrano*-arrest geeft aan het begrip Unieburgerschap in bepaalde situaties en in hoeverre hier rekening mee gehouden moet worden bij de verstrekking van sociale voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het verstrekken van een bijstandsuitkering. Deze hoofdvraag wordt opgesplitst in enkele deelvragen.

Als eerste behandel ik het ontstaan van het begrip Unieburgerschap, de voorwaarden die hieraan verbonden zijn en de uitleg en evolutie ervan in de verdragen tot en met het Verdrag van Lissabon, dat wil zeggen de eerder vermelde verschuiving van het Unieburgerschap van een complementaire naar een meer zelfstandige status. Tevens sta ik stil bij de relatie die het Unieburgerschap heeft met vrij verkeer van personen binnen de Unie en nationaliteit en burgerschap. Vervolgens komt een reeks arresten van het Hof aan bod die een bepaalde ontwikkeling van de denkwijze van het Hof omtrent het Unieburgerschap laten zien. Hoewel het Hof herhaaldelijk heeft verklaard dat de hoedanigheid van de burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn,[[7]](#footnote-7) vertonen de feitencomplexen van de zaken die het hier betreft steeds een situatie waarbij betrokkenen op een of andere manier gebruik maken van hun recht op vrij verkeer van personen. In die zin is hier steeds een grensoverschrijdend element aanwezig geweest en is er geen sprake van puur interne situaties. Wel valt op dat dit element in steeds minder sterke mate aanwezig is. Als het ware wordt het grensoverschrijdende element steeds waziger.

Aan het *Zambrano-*arrestis een ander belangrijk arrest voorafgegaan waarin de eerste stappen zijn gezet in de richting van een nieuwe invulling van het begrip Unieburgerschap in omstandigheden waarbij in eerste instantie het erop lijkt dat sprake is van een puur interne situatie, maar waarin het Hof aanknopingspunten vindt met het Unierecht. Ik doel hier op de zaak *Rottmann.[[8]](#footnote-8)* Dit bespreek ik bij deelvraag twee. Tevens komt aan de orde het belang van het arrest en het debat dat ontstaan is tussen de verschillende rechtsgeleerden

In deelvraag drie bespreek ik het *Zambrano*-arrest. Hoe wordt het begrip Unieburgerschap uitgelegd in het *Zambrano*-arrest? Wat maakt het *Zambrano-*arrest bijzonder in vergelijking met eerdere arresten? Voorts besteed ik aandacht aan het *Dereci-*arrest dat de met het *Rottmann-* en het *Zambrano-*arrest ingezette lijn voortzet en de uitleg van het begrip Unieburgerschap uitbreidt.[[9]](#footnote-9) Daarnaast komt het belang van interne situatie aan bod en de relevantie hiervan in het licht van het arrest. Ook wordt aandacht besteed aan hoe de rechtsgeleerden hebben gereageerd op de arresten *Zambrano* en *Dereci.* Daarbij laat ik ook zien hoe de Nederlandse rechter invulling geeft aan situaties waarin een beroep wordt gedaan op *Zambrano,* dit aan de hand van enkele uitspraken.

Vervolgens gaat het in deelvraag vier om de gevolgen die eerder genoemde arresten hebben op het beroep op sociale voorzieningen door een derdelander die niet legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, waarvan zijn of haar minderjarige kind staatsburger is, indien dit kind te zijner of harer laste komt. Het criterium van het ten laste komen van een kind aan zijn ouder komt naar voren in het *Zambrano-*arrest. Volgens Boeles moet de link worden gezocht met het *Jia-*arrest (HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05) die een interpretatie geeft van wat onder ‘te hunnen laste’ in de toenmalige Richtlijn 73/148 verstaan moest worden.[[10]](#footnote-10) Ik ga in op de voorwaarden voor bijstandsverstrekking. Ook bespreek ik de Nederlandse rechtspraak voor en na *Zambrano* met betrekking tot bijstandsverstrekking aan de eerder besproken derdelanders. Uit de behandelde zaken zal blijken hoe verschillende uitkeringsorganen, waaronder de gemeente Den Haag, reageren op bijstandsaanvragen van ouders uit een derde land met minderjarige Nederlandse kinderen. Ook ga ik dan in op knelpunten die ik daarbij heb gesignaleerd.

Als sluitstuk volgen de conclusies. Daarbij gaat het er om of de door de Sociale Diensten van de gemeenten, meer in het bijzonder die van de gemeente Den Haag, gehanteerde werkwijze in lijn is met de uitspraken van de Nederlandse rechter. Ook wil ik dan komen met voorstellen die een praktische oplossing van nu bestaande problemen met het beleid kunnen zijn.

# HOOFDSTUK 1: ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN HET BEGRIP UNIEBURGERSCHAP

Het *Unieburgerschap* is formeel ingesteld in het Verdrag van Maastricht op 17 februari 1992.[[11]](#footnote-11) Het hoofdstuk dat in dit verdragis gewijd aan het Unieburgerschap volgt direct na de beginselen, hetgeen het belang hiervan onderstreept. Het idee dat er zoiets als een *Unieburger* bestaat, is echter ouder.[[12]](#footnote-12) Al in de jaren zeventig bestond de gedachte dat een Unieburger (toen: EG-burger) voordelen genoot als gevolg van de Europese integratie en in die zin een bepaalde status had. Naar aanleiding van de Europese topconferentie in Parijs in 1972 en vervolgens in 1974, eveneens in Parijs, kwamen er plannen voor een uniform paspoort voor alle burgers van lidstaten, die gevolgd zouden worden door een paspoortenunieen een formulering van speciale rechten die de EG-burger heeft. Hierna volgde een aantal initiatieven met als doel de burgers van de verschillende lidstaten meer te betrekken bij Europa en een Europa van burgers te realiseren. Zo werden in het *Tindemans-rapport* in 1975 mogelijkheden beschreven om te komen tot een betere bescherming van de burger. Tien jaar later, in 1985, kwam het door de Europese Raadingestelde *Comité-Adonnino* tot verdere voorstellen richting een Europa van de burgers. Die voorstellen werden goedgekeurd door de Europese Raadin Milaan en hadden maatregelen tot gevolg die het vrije personenverkeer en de mobiliteit van studenten moesten waarborgen.

*Vrij personenverkeer*

Al bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (hierna: EEG) is voor burgers van de lidstaten het recht ingevoerd om zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied van de Europese Gemeenschap. Toen hing dit vrije verkeer van personen nog nauw samen met economische activiteit, te weten arbeid in loondienst, zelfstandige activiteit of dienstverlening. Met het Verdrag van Maastricht, in 1992, werd de Europese Unie opgericht die in de plaats van onder andere de EEG kwam. *Economisch* was derhalve uit de naam verdwenen. Toen is ook het recht op vrij personenverkeer uitgebreid tot ook de economisch niet-actieven, zij het dat deze over voldoende middelen moesten beschikken. Door de instelling van het burgerschap van de Unie is een algemeen recht op vrij verkeer en verblijf van personen vastgelegd.

*Grensoverschrijdend element*

Traditioneel gezien was de toepassing van verdragsbepalingen omtrent het Unieburgerschap afhankelijk van de aanwezigheid van een grensoverschrijdend element. Wanneer dit element ontbrak, was er sprake van een situatie waarin geen verband bestond met het EU-recht. Het gevolg was dat een onderdaan van een lidstaat die geen gebruik had gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, geen beroep kon doen op het EU-recht. Die situatie viel onder het regime van het nationaal recht. Zoals Lenaerts constateert, heeft het Hof in zijn rechtspraak gekozen voor een ruime interpretatie van het vereiste verband met EU-recht. Daarbij wordt meer dan alleen het criterium van fysieke verplaatsing in ogenschouw genomen. Daar waar dit aspect ontbrak, werd onderzocht of er op andere punten een verband met het EU-recht bestond.[[13]](#footnote-13) Wij zullen zien in de te bespreken arresten dat het verband met het EU-recht ook kan bestaan indien het grensoverschrijdend element ontbreekt.

## *Voorwaarden Unieburgerschap*

Art. 17 lid 1 EG-verdrag bepaalt dat eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is. Dit is de enige voorwaarde die aan het verkrijgen van het unieburgerschap verbonden is. Dit betekent dat het verwerven of het verliezen van de nationaliteit van een van de lidstaten, automatisch leidt tot het verwerven of het verliezen van het unieburgerschap. Zoals Condinanzi et al stellen, blijkt hieruit het ondergeschikte karakter van het unieburgerschap ten opzichte van nationaliteit, hetgeen onderstreept wordt door de bepaling van het Verdrag van Amsterdam dat het burgerschap van de Unie complementair is aan het nationale burgerschap, doch niet in de plaats hiervan komt.[[14]](#footnote-14)

## *Verklaring bij de Europese Raad van Edinburgh*

Denemarken heeft aangekaart dat het begrip Unieburgerschapin het Unieverdrag geheel anders was dan het begrip burgerschap binnen het kader van het Deense rechtssysteem. Ook gaf Denemarken aan dat het Unieburgerschap onder geen beding het recht verleent aan onderdanen van andere lidstaten om het Deens staatsburgerschap te verkrijgen. Dit heeft geleid tot een verklaring van de Europese Raad van Edinburgh van 12 december 1992. In deze verklaring wordt aangegeven dat de hoedanigheid van een onderdaan van een lidstaat uitsluitend bepaald wordt door de nationaliteitsregels van de lidstaat in kwestie.[[15]](#footnote-15) Hiermee wordt bevestigd dat het unieburgerschap elke autonomie ontbeert ten opzichte van nationaliteit van de lidstaat*.* Op het eerste gezicht onderstreept dit de exclusieve competentie van de staat aangaande nationaliteit. Het feit dat toen gekozen is voor de vorm van een verklaring en niet bijvoorbeeld een protocol, geeft volgens sommigen aan dat de bedoeling niet was om de tekst van het Verdrag in te perken. Immers, een protocol is primair recht.

## *Verhouding nationaliteit en burgerschap*

Zoals reeds gezegd, is door het Verdrag van Maastricht het unieburgerschap in het leven geroepen, waarvoor als enige voorwaarde is gesteld dat men de nationaliteit van een van de lidstaten bezit. Er is geen losstaande Europese nationaliteit of ‘Unienationaliteit’. In dit verband wil ik stilstaan bij het verschil tussen nationaliteit en burgerschap. Deze twee begrippen zijn niet gelijk aan elkaar. Ook leidt het bezit van nationaliteit niet automatisch tot burgerschap met de daarbij behorende rechten. Zoals O’Leary het formuleert: (…) *it [nationality] identifies who enjoys what legal consequences, rather than which legal consequences they enjoy. The latter is left to citizenship.[[16]](#footnote-16)* Nationaliteit kan worden beschouwd als de publiekrechtelijke band tussen het individu en de staat. Het geeft de juridische verhouding tussen de twee aan en niet zo zeer een reeks van rechten en plichten. Nationaliteit kan wel een noodzakelijke voorwaarde voor burgerschap zijn en er kunnen rechten en plichten uit voortvloeien, maar de geschiedenis heeft laten zien dat het bezit alleen van nationaliteit niet automatisch die rechten en plichten geeft.[[17]](#footnote-17)

## *Het begrip nationaliteit*

Een tweede belangrijk aspect dat ik wil bespreken, is het begrip nationaliteit. Traditioneel gezien behoort het bij uitstek tot de soevereine bevoegdheden van de staat om geheel zelfstandig te beslissen in nationaliteitskwesties. Al in 1923 heeft het Permanente Hof van Internationale Justitiedit autonomiebeginsel erkend, zij het dat deze autonomie begrensd wordt door regels van het internationaal recht in geval een staat verplichtingen op zich heeft genomen ten aanzien van een andere staat.[[18]](#footnote-18) Dit beginsel is vervolgens ook gecodificeerd in art. 1 van het Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit, gesloten te ’s-Gravenhage in 1930.[[19]](#footnote-19)

## *Burgerschap versus Unieburgerschap*

Burgerschap en nationaliteit gaan niet per se samen, zoals hiervoor al is geconstateerd. Als zij al samenkomen, dan is het burgerschap en nationaliteit van een en dezelfde staat. Met de instelling van het Unieburgerschap wordt een nieuw fenomeen gecreëerd, waarbij dit burgerschap niet meer van dezelfde staat is als de nationaliteit. Immers, de Unie bestaat niet als zelfstandige staat met een eigen nationaliteit. Wat feitelijk in het leven is geroepen, is een nieuwe vorm van burgerschap op het niveau van de Unie, dat wil zeggen een ander verband. Immers de Unie is geen staat. De voorwaarde voor het verkrijgen van dit burgerschap is bezit van de nationaliteit van een van de lidstaten, die bepaald wordt op het niveau van de lidstaat. In casu zijn er 27 lidstaten en bijgevolg 27 manieren om Unieburger te worden. Zo wordt men in Nederland verwezen naar de Rijkswet op het Nederlanderschap. Andere lidstaten hebben hun eigen wetten en regels voor het verkrijgen en verliezen van hun nationaliteit en daarmee het Unieburgerschap. Geconcludeerd kan worden dat men de nationale weg moet bewandelen om het Unieburgerschap te kunnen krijgen. Het referentiekader blijft hierdoor de nationale wetgeving betreffende de nationaliteit. Hierdoor ontstaat de neiging om deze kwesties te bekijken vanuit het internationaal recht in plaats van het Europees recht. Het schakelen tussen Europees niveau en lidstaatniveau levert een permanent spanningsveld op. In kwesties van nationaliteit blijft de denkwijze van de lidstaten nationaal, zoals ook zal blijken uit nog te bespreken arresten, terwijl de uitkomsten in sommige gevallen het niveau van de individuele lidstaat overstijgen en op Europees niveau belanden. Mijns inziens is sprake van een interne tegenstrijdigheid. Unieburgerschap is verbonden met Europees recht, maar de voorwaarde die hiervoor gesteld wordt, nationaliteit van een lidstaat, behoort tot het nationaal recht. Zoals Kadelbach stelt, zijn de twee onscheidbaar en bestaat Unieburgerschap alleen niet, net zo min kan het verloren gaan zonder afstand te doen van nationaliteit.[[20]](#footnote-20)

## *Evolutie van het Unieburgerschap in de verdragen*

In het verdrag van Maastricht werd een definitie gegeven van het begrip Unieburger en werd beschreven wie Unieburger kon worden en welke rechten en plichten de Unieburger had. Tot de rechten behoren deels al bestaande rechten, zoals reis- en verblijfsrecht en petitierecht, deels nieuwe politieke rechten, te weten stemrecht bij Europese en lokale verkiezingen (art. 8B), diplomatieke bescherming (art. 8C) en toegang tot de Europese ombudsman (art. 8D). Deze rechten krijgen de onderdanen van de lidstaten als Unieburgers, zelfs indien zij economisch niet actief zijn.[[21]](#footnote-21)

De belangrijkste wijziging op het gebied van burgerschap van de Unie die het Verdrag van Amsterdam teweeg heeft gebracht, was de uitdrukkelijke bepaling dat het burgerschap van de Unie het nationale burgerschap aanvult, doch niet in de plaats hiervan komt.[[22]](#footnote-22) Daarnaast werd bepaald dat iedere burger het recht heeft om Europese instellingen en adviesorganen van de Unie aan te schrijven in een van de officiële talen en een antwoord te ontvangen in die taal.[[23]](#footnote-23) Verder verkregen burgers onder bepaalde voorwaarden toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie.[[24]](#footnote-24)

## *Van Europese Grondwet naar het Verdrag van Lissabon*

Het eerste decennium van de 21e eeuw werd gekenmerkt door een streven de Europese burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen. Zo blijkt uit de Verklaring van Laken in 2001.[[25]](#footnote-25) Uit deze gedachte ontstond de idee dat een grondwet de vervreemding tussen Europa en Europeanen kan opheffen. Dit was bijvoorbeeld de mening van Habermas en MacCormick.[[26]](#footnote-26) Ook de voorzitter van de Conventie die de ontwerp-tekst van de Grondwet moest voorbereiden, Valery Giscard d’Estaing, dacht dat de Grondwet de passie voor Europa bij Europeanen zou aanzwengelen.[[27]](#footnote-27) Het volgende valt op aan de Grondwet. De burger krijgt een centrale rol toebedeeld. Zo staat in art. I-1 dat de Grondwet *geïnspireerd wordt door de wil van de burgers en de staten van Europa.* Hiermee is sprake van een dubbele legitimiteit, van zowel burgers als staten. Verder werd burgerschap van de Unie en de grondrechten aan elkaar gekoppeld in titel II van deel I. Voor de rest zijn de rechten van unieburgers als hiervoor besproken.

Na de mislukking van de Europese Grondwet volgde het hervormingsverdrag van Lissabon, waarin de idee van een grondwet weliswaar wordt losgelaten, maar waarin het streven naar legitimiteit en een grotere betrokkenheid van de burger bij Europa nog altijd worden nagestreefd.[[28]](#footnote-28) Allereerst wordt de definitie van het Unieburgerschap aangepast. Zo wordt de burger van de Unie nog steeds eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, echter in tegenstelling tot het Verdrag van Amsterdam, waarin wordt gesteld dat het Unieburgerschap het nationale burgerschap slechts aanvult, wordt nu bepaald dat het Unieburgerschap naast het nationale burgerschap komt en niet in de plaats hiervan (art. 20 VWEU). Met Schrauwen ben ik van mening dat het Unieburgerschap hiermee een meer zelfstandige status krijgt.[[29]](#footnote-29) Ook al komt de wil van de burger niet meer met zoveel woorden naar voren, de burger wordt nog steeds centraal gesteld, zo blijkt uit diverse artikelen, bijvoorbeeld art. 3 lid 2 en lid 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarin de beschermende rol van de Unie ten opzichte van de veiligheid van haar burgers binnen en buiten de EU wordt vastgelegd. Andere voorbeelden zijn:

* art. 10, lid 2 VEU (rechtstreekse vertegenwoordiging op het niveau van de Unie in het Europees Parlement),
* art. 10, lid 3 VEU (recht van deelname aan het democratisch bestel van de Unie),
* art. 10, lid 4 VEU (bijdrage tot uiting van de wil van de burgers door politieke partijen op Europees niveau),
* art. 11, lid 4 VEU (burgerinitiatief in verband met een gewenste rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen en in verband een verzoek in te dienen bij de Europese Commissie),
* art. 13 lid 1 VEU (onder meer het dienen van de belangen van de Unie zelf en van haar burgers en lidstaten) en
* art. 14, lid 2 VEU (vertegenwoordiging in het Europees Parlement van de burgers van de Unie).

De reeds besproken rechten, zoals reis- en verblijfsrecht, recht op diplomatieke bescherming, petitierecht en stemrecht voor het Europees Parlement zijn onveranderd gebleven. Opvallend is nog wel dat non-discriminatie (voorheen artikelen 12 en 13 EG-verdrag) nu is ondergebracht bij het tweede deel van VWEU onder de naam *Non-discriminatie en burgerschap van de Unie* (artikelen 18 en 19 VWEU).

Het bovenstaande toont een poging aan rechten van de Unieburger vast te stellen conform de rechten die burgers van een natie-staat bezitten. Dit past in het streven om de burger nauwer te betrekken bij Europa. Toch stelt Van der Mei dat de opstellers van het EU-verdrag het Unieburgerschap niet als een bron van significante nieuwe rechten zagen, maar als niet meer dan een symbolisch begrip zonder juridische inhoud of meerwaarde.[[30]](#footnote-30) Het Hof heeft echter zijn eigen invulling gegeven aan het Unieburgerschap, zoals wij dat in de komende hoofdstukken zullen zien. Om de gevierde Amerikaanse rechtsgeleerde en rechter Charles Evans Hughes te parafraseren: *het EU-verdrag is wat het Hof zegt dat het is.[[31]](#footnote-31)*

*Jurisprudentie van het Hof*

Hiervoor hebben wij gezien hoe het Unieburgerschap gestalte heeft gekregen in verdragen, nu wil ik aandacht besteden aan de visie hierop van het Hof. Hierna bespreek ik enkele arresten die een licht werpen op de zienswijze van het Hof. Aan de orde komen de feiten van de besproken zaken, de conclusie van de Advocaat-Generaal en de belangrijkste rechtsregels die voortvloeien uit het betreffende arrest alsmede het belang van het arrest.

## *Micheletti-arrest*

Het eerste arrest dat hier aan de orde komt, is het arrest dat is gewezen in de zaak *Micheletti.[[32]](#footnote-32)* Micheletti, geboren in Argentinië uit Italiaanse ouders, bezat vanaf geboorte zowel de Argentijnse nationaliteit als de Italiaanse nationaliteit. Bij aankomst in Spanje verzocht hij om een voorlopige verblijfskaart voor EG-onderdanen en die werd hem toegekend op vertoon van zijn Italiaanse paspoort. Toen hij zich voor afloop van zijn voorlopige verblijfskaart wilde vestigen als tandarts, werd zijn verzoek door Spanje afgewezen. Volgens het Spaanse Burgerlijk Wetboek moest bij bezit van een dubbele nationaliteit voorrang gegeven worden aan de nationaliteit van het land waar betrokkene zijn laatste of gewone verblijfplaats had, in dit geval Argentinië.

De overwegingen van Advocaat-Generaal Tesauro waren als volgt. Onder verwijzing naar het Verdrag van Maastricht brengt hij in herinnering dat een burger van de Unie eenieder is die de nationaliteit van een lidstaat bezit, zonder dat enige andere voorwaarde wordt gesteld. Of men de hoedanigheid van een onderdaan van een lidstaat bezit, hangt af van wat de betrokken lidstaat daaromtrent heeft bepaald. Het is derhalve duidelijk dat het bezit van de nationaliteit van een lidstaat de enige subjectieve voorwaarde is voor het uitoefenen van het recht op vestiging en dat het hierbij gaat om een voorwaarde die wordt geregeld door het nationale recht van de betrokken lidstaat. Het stellen van een extra voorwaarde zoals feitelijke verblijfplaats is niet geoorloofd. Het betoog van Spanje over de minder effectieve nationaliteit, dat in het algemene internationale recht aanvaard wordt, wordt in deze situatie verworpen.[[33]](#footnote-33)

Het Hof volgt de Advocaat-Generaal en geeft als belangrijke rechtsregel dat het tot de bevoegdheid van de lidstaat behoort om de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit te bepalen, echter die bevoegdheid dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het Gemeenschapsrecht. Hieruit volgt het onvoorwaardelijk erkennen van de nationaliteit van een andere lidstaat zonder aanvullende voorwaarden.[[34]](#footnote-34)

Het belang van dit arrest ligt in de begrenzing van de autonomie van lidstaten in nationaliteitskwesties door de bepaling dat bij het uitoefenen van de besproken bevoegdheid rekening moet worden gehouden met het EU-recht.

## *Martinez Sala-arrest[[35]](#footnote-35)*

Martinez Sala was een Spaans onderdaan die sinds 1968 in Duitsland verbleef en daar met enige onderbreking heeft gewerkt. Gedurende deze periode heeft zij aanvankelijk verblijfsvergunningen gehad, maar later kreeg zij slechts verklaringen van de aanvraag van een verblijfsvergunning. In de periode dat zij beschikte over een verklaring, heeft zij een ouderschapsuitkering aangevraagd, toen zij haar dochter kreeg. Deze uitkering werd haar geweigerd op grond dat zij geen Duits onderdaan was en niet beschikte over een vestigings- of verblijfsvergunning. De Duitse rechter heeft hierop enkele prejudiciële vragen gesteld over de toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht op de Duitse ouderschapsuitkering, de hoedanigheid van werknemer en de voorwaarde van het bezit van een verblijfsvergunning om voor de ouderschapsuitkering in aanmerking te komen.

Advocaat-Generaal La Pergola betoogde dat het recht van verblijf van Martinez Sala in Duitsland voortvloeide uit haar status van burger van de Unie, hetgeen een fundamentele rechtspositie vormt die gegarandeerd wordt door het gemeenschapsrecht.[[36]](#footnote-36) Hij koppelt het non-discriminatiebeginsel aan de rechtspositie van burger van de Unie die legaal in een andere lidstaat verblijft. Dat vormt voldoende grond voor toepassing van het non-discriminatiebeginsel van art. 6 EG (thans art. 18 VWEU). Het stellen van een aanvullende eis van een geldige verblijfsvergunning is in het onderhavige geval discriminatoir, omdat het recht van toekenning van een ouderschapsuitkering niet voortvloeit uit de afgifte van een verblijfsvergunning maar uit het verblijfsrecht.[[37]](#footnote-37)

Het Hof overwoog dat het niet nodig was te onderzoeken of art. 8A EG (thans art. 21 VWEU) een nieuw verblijfsrecht betrof, aangezien Martinez Sala reeds was toegestaan om in Duitsland te verblijven. Als een onderdaan met legaal verblijf in Duitsland viel zij in de persoonlijke werkingssfeer van de bepalingen van het Verdrag inzake het burgerschap van de Unie.[[38]](#footnote-38) Dit leverde als belangrijkste rechtsregel op dat een burger van de Unie die legaal verblijft in een andere lidstaat, zich kan beroepen op art. 6 EG (thans art. 18 VWEU) in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties, inclusief het weigeren of vertragen van een uitkering op grond van het ontbreken van documenten die niet worden verlangd van onderdanen van dezelfde lidstaat en de afgifte waarvan wordt vertraagd of geweigerd door die lidstaat.

Van der Mei beschouwt dit arrest als baanbrekend. Onder meer is dit voor hem zo, omdat het recht op gelijke behandeling, zoals verwoord in art. 12 lid 1 EG (thans: art. 18 VWEU), volledig losgekoppeld wordt van het verrichten van economische activiteiten. Het is een recht dat onderdanen van de lidstaten toekomt in hun enkele hoedanigheid van Unieburger.[[39]](#footnote-39) Ook wordt in het arrest voor het eerst en wellicht tegen de oorspronkelijke intentie van lidstaten in een materiële inhoud gegeven aan het concept van het Unieburgerschap.[[40]](#footnote-40)

## *Grzelczyk-arrest[[41]](#footnote-41)*

Grzelczyk was een Franse student in België. De eerste drie jaren voorzag hij zichzelf in zijn levensonderhoud met bijbaantjes. Het vierde jaar vroeg hij een uitkering voor het bestaansminimum aan, die hij aanvankelijk kreeg maar die later weer werd ingetrokken, omdat hij als student van een andere lidstaat geen recht op de uitkering zou hebben. De vraag van de verwijzende rechtbank was of het stellen van de voorwaarde van de uitkering dat men werknemer was, als bedoeld in Verordening 1612/68 EEG, in strijd was met de beginselen van Europees burgerschap.

Volgens Advocaat-Generaal Alber dient in het onderhavige geval onderzocht te worden welke status met betrekking tot verblijfsrecht betrokkene had. Als werknemer zou hij in aanmerking komen voor de uitkering, maar als student niet, hetwelk voortvloeit uit Richtlijn 93/96/EEG dat aanvraag van bijstand aanleiding geeft voor het beëindigen van het verblijfsrecht van een student, aldus Alber. Verblijfsrecht van de Unieburger is niet onbegrensd maar hieraan zijn beperkingen gesteld in de drie richtlijnen aangaande verblijf, zoals de beperking dat geen sprake mag zijn van een onredelijke belasting van de overheidsfinanciën.[[42]](#footnote-42) De lidstaat heeft een zekere beoordelingsvrijheid op dit punt en het kan een beperking van het recht op gelijke behandeling op het gebied van sociale uitkeringen opleveren.

Het Hof heeft de Advocaat-Generaal duidelijk niet gevolgd. Het Hof vond dat in het onderhavige geval sprake was van discriminatie uitsluitend op grond van nationaliteit. Het Hof stelt vast dat een dergelijke discriminatie binnen de werkingssfeer van het Verdrag in beginsel verboden is en overwoog dat Unieburgerschap de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn. Deze verleent degene onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op een gelijke behandeling rechtens. Onder verwijzing naar het arrest *Martinez Sala* vond het Hof dat, omdat Grzelczyk een Unieburger was die legaal verbleef in België, hij een beroep kon doen op art. 6 EG (thans art. 18 VWEU) in alle situaties vallende binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht, waartoe het recht van vrij verkeer en verblijf behoren.[[43]](#footnote-43)

Het belang van deze uitspraak is gelegen in het feit dat deze de met het *Martinez Sala-*arrest ingezette lijn niet alleen voortzet, maar ook nader uitwerkt. Het Unieburgerschap, dat volgens het Hof de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn, geeft ook de persoonlijke werkingssfeer van de non-discriminatiebepalingen aan. Jessurun d’Oliveira ziet in het arrest een verschuiving van de marktburger naar de Unieburger voor wat betreft het recht om in een lidstaat binnen te komen en te verblijven. Ook Unieburgers die geen economische activiteiten in de lidstaten verrichten, ontlenen rechten aan het Unieburgerschap, aldus Jessurun d’Oliveira.[[44]](#footnote-44)

## *Baumbast en R-arrest[[45]](#footnote-45)*

Dit arrest betreft twee gevoegde zaken, de zaak *Baumbast* en de zaak *R,* met verschillende feitencomplexen. In beide zaken speelde de kwestie dat een Unieburger werkzaam was (R) of werkzaam was geweest (Baumbast) in een andere lidstaat waarbij de kinderen onderwijs volgden in dit gastland. Hier beperk ik mij tot de zaak *Baumbast,* omdat in deze zaak naast de ook in de andere zaak gestelde prejudiciële vragen, eveneens de belangrijke vraag wordt gesteld of de heer Baumbast als Unieburger een rechtstreeks werkend verblijfsrecht in een andere lidstaat heeft op grond van art. 18 EG (thans: art. 21 VWEU), wanneer hij geen verblijfsrecht als werknemer meer heeft volgens art. 39 EG (thans: art. 45 VWEU) en volgens geen enkele andere communautaire bepaling voor een verblijfsvergunning in het gastland in aanmerking komt.[[46]](#footnote-46)

De heer Baumbast wordt in 1990 werkzaam in het Verenigd Koninkrijk, waar hij ook gaat wonen. Hij trouwt met mevrouw Baumbast, die de Colombiaanse nationaliteit bezit. Het gezin bestaat verder uit twee dochters van wie er een de Colombiaanse en een de Colombiaanse en de Duitse nationaliteit bezit. In 1990 krijgen alle gezinsleden een verblijfsvergunning voor vijf jaar. De kinderen gaan in het Verenigd Koninkrijk naar school. Na drie jaar stopt het werk van de man. Wanneer na vijf jaar mevrouw Baumbast voor haar en de overige gezinsleden verzoekt om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, wordt deze geweigerd. Tegen de weigering wordt beroep ingesteld bij de *Immigration Adjudicator* en vervolgens hoger beroep bij de verwijzende rechterlijke instantie. Laatstgenoemde stelt het Hof enkele prejudiciële vragen over het verblijfsrecht van de kinderen Baumbast, hun moeder als verzorger en de vader.

Volgens Advocaat-Generaal Geelhoed hebben de kinderen met de Colombiaanse nationaliteit verblijfsrecht op grond van art. 10 van de verordening nr. 1612/68.[[47]](#footnote-47) Dit artikel geeft aan dat de echtgenoot en kinderen beneden de 21 jaar, ongeacht hun nationaliteit, van een werknemer uit een lidstaat die werkzaam is in een andere lidstaat, zich met de werknemer mogen vestigen in die andere lidstaat.

De kinderen met de Duitse nationaliteit ontlenen verblijfsrecht aan art. 12 van dezelfde verordening.[[48]](#footnote-48) Dit artikel leert dat de kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die werkzaam zijn in een andere lidstaat, worden toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingenstelsel en de beroepsopleiding. Tevens dienen initiatieven, waardoor deze kinderen dit onderwijs in zo gunstig mogelijke omstandigheden kunnen volgen, te worden aangemoedigd.

De moeder heeft als verzorgende ouder verblijfsrecht, omdat de kinderen zonder hun moeder niet in staat zijn hun verblijfsrecht uit te oefenen. Hierbij verwijst Geelhoed naar het *Martinez Sala-*arrest.[[49]](#footnote-49) Baumbast zelf heeft volgens de Advocaat-Generaal verblijfsrecht op grond van art. 18 EG, gelezen in samenhang met art. 39 EG en verordening 1612/68.[[50]](#footnote-50) Art. 18 EG heeft, aldus Geelhoed, rechtstreekse werking, zij het dat dit aan voorwaarden en beperkingen onderhevig is die noodzakelijk en proportioneel moeten zijn om een legitiem doel te bereiken.

Het Hof volgde Geelhoed in zijn opvatting betreffende de rechtstreekse werking van art. 18 EG en overwoog dat Baumbast louter in zijn hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat, en dus van burger van de Unie, het recht heeft, zich op art. 18, lid 1, EG te beroepen.*[[51]](#footnote-51)* De gestelde eis ten aanzien van de dekking van de ziektekostenverzekering, namelijk dat de spoedeisende zorg in het gastland niet wordt gedekt, werd disproportioneel geacht in relatie tot het hieraan verbinden van verblijfsrecht.*[[52]](#footnote-52)* Alle kinderen hadden volgens het Hof recht op verblijf om onderwijs te volgen op grond van art. 12 van de verordening 1612/68. Voor het Hof had de moeder als verzorgende ouder recht op verblijf, omdat zonder haar de kinderen hun verblijfsrecht niet konden uitoefenen. Het niet verlenen van een verblijfsvergunning aan de verzorgende ouder, zou, aldus het Hof, inbreuk betekenen op het recht van het kind om zijn opleiding in het gastland voort te zetten.[[53]](#footnote-53)

Dit arrest is daarom zo van belang, omdat directe werking wordt toegekend aan art. 18 EG (thans: art. 21 VWEU) in die zin dat op grond van de hoedanigheid van Unieburger hebben Unieburgers recht op verblijf in andere lidstaten. Eventuele voorwaarden en beperkingen die hieraan worden gesteld, dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn. Verder blijkt dat onder omstandigheden niet-Unieburgers afgeleide rechten kunnen ontlenen aan het gemeenschapsrecht.

## Garcia Avello-arrest*[[54]](#footnote-54)*

In deze zaak gaat het om een Spanjaard, Carlos Garcia Avello, die gehuwd is met een Belgische, Isabelle Weber. Het paar heeft twee kinderen die zij, overeenkomstig Spaans recht, de namen van beide ouders willen meegeven, te weten de naam van de vader en de naam van de moeder, dus Garcia Weber. Allen zijn woonachtig in België. De kinderen hebben zowel de Spaanse als de Belgische nationaliteit. Het verzoek om de naam Garcia Weber in de geboorteakte te registreren werd geweigerd en de ouders begonnen een gerechtelijke procedure tegen deze beslissing. Dit leidde tot de prejudiciële vraag of de beslissing in strijd was met het gemeenschapsrecht.

Volgens Advocaat-Generaal Jacobs kon de Belgische beslissing voor Garcia Avello twee nadelen met zich meebrengen. Ten eerste kon volgens Jacobs de toepassing van het Belgische systeem een onjuiste voorstelling van de familierelatie oproepen bij degenen die vertrouwd zijn met het Spaanse systeem. Gedacht zou kunnen worden dat de kinderen broer en zus van de vader waren.*[[55]](#footnote-55)* Ten tweede zouden er problemen kunnen ontstaan doordat de Spaanse autoriteiten een andere naam geregistreerd hebben – Garcia Avello had bij het Spaanse consulaat in België voor zijn kinderen de dubbele naam laten registreren – dan de Belgische, bijvoorbeeld wanneer een in België verkregen getuigschrift de enkele naam van Garcia zou vermelden.*[[56]](#footnote-56)* Jacobs concludeert sprake van discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien personen die naast de Belgische een tweede nationaliteit bezitten gelijk worden behandeld als degenen die slechts de Belgische nationaliteit hebben terwijl hun situaties objectief verschillend zijn.*[[57]](#footnote-57)*

Het Hof volgt de Advocaat-Generaal in zijn conclusie en heeft bepaald dat het Unieburgerschap de primaire hoedanigheid van de onderdaan van een lidstaat vormt. Voor deze situatie vond het Hof een aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht, aangezien het onderdanen van een lidstaat betrof die legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verbleven.*[[58]](#footnote-58)* Net als de Advocaat-Generaal vond ook het Hof dat sprake was van het gelijk behandelen van niet gelijke gevallen en daarmee van discriminatie, die niet te rechtvaardigen viel, omdat immers het hebben van twee verschillende namen voor de kinderen ernstige ongemakken in beroeps- en privé-leven kon opleveren*[[59]](#footnote-59)* en de afwijzing door de Belgische autoriteiten van het verzoek om de dubbele naam te mogen dragen onevenredig is, aangezien ook de Belgische regelgeving op het gebied van naamgeving uitzonderingen toestaat.[[60]](#footnote-60)

Het belang van dit arrest is volgens De Groot en Rutten gelegen in het ruime toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht en de ruime werking van het discriminatieverbod.*[[61]](#footnote-61)*

## Zhu en Chen-arrest

Mevrouw Chen*[[62]](#footnote-62)* was als Chinese onderdaan met haar echtgenoot naar het Verenigd Koninkrijk gereisd en verhuisde tijdelijk naar Noord-Ierland, om daar haar kind ter wereld te brengen, in de wetenschap dat dit kind dan op grond van de Ierse wetgeving de Ierse nationaliteit zou verkrijgen. Naderhand reisde moeder en kind terug naar Wales, waar zij om een verblijfsvergunning verzocht. Die werd haar geweigerd op grond van het feit dat het kind geen uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten uitoefende. Tegen de weigering is beroep aangetekend, wat heeft geleid tot enkele prejudiciële vragen over, kort gezegd, het verblijfsrecht van moeder en kind.

Advocaat-Generaal Tizzano stelde als eerste dat, in tegenstelling tot wat de opvatting van het Verenigd Koninkrijk was, geen sprake was van een zuiver interne situatie. Onder verwijzing naar het Garcia Avello-arrest gaf hij aan dat de nationaliteit van een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan persoon ingezetene is, voldoende is om het gemeenschapsrecht van toepassing te verklaren.*[[63]](#footnote-63)* Ook het Ierse bezwaar dat het kind, gezien haar leeftijd, niet in staat is haar rechten van vrij verkeer uit te oefenen, wordt door Tizzano verworpen met als argument dat ook een minderjarige een rechtssubject is en dus drager van rechten.*[[64]](#footnote-64)* Volgens Tizzano heeft het kind recht op verblijf op grond van richtlijn 90/364 EEG, aangezien zij weliswaar niet zelf maar via haar moeder over voldoende middelen beschikt, inclusief ziektekostenverzekering, zodat zij niet ten laste van de overheidsfinanciën van de ontvangende lidstaat komt.*[[65]](#footnote-65)* Hiermee verweerde hij zich tegen de interveniërende lidstaten die stelden dat de middelen persoonlijk dienden te zijn, hetgeen een enge in plaats van ruime interpretatie vormde en hiermee ook een beperking van de uitvoering van een fundamenteel recht onder art. 18 EG, die bedoeld is voor elke Unieburger, ook die niet economisch actief is. De moeder kon op grond van geen van de richtlijnen verblijfsrechten doen gelden, omdat zij niet afhankelijk van haar dochter was. De moeder had echter een afgeleid recht op verblijf, aangezien zij primaire verzorger van haar kind was en de rechten van het kind zonder haar elk effect zouden ontberen.*[[66]](#footnote-66)* Hierbij verwees Tizzano naar het arrest Baumbast. Voor zover misbruik was gemaakt van gemeenschapsrecht door de ouders om een verblijfsvergunning te verkrijgen, zoals door het Verenigd Koninkrijk beweerd, was dit mogelijk gemaakt door de Ierse bevoegdheid zelf te bepalen wie Ierse onderdanen zijn.

Het Hof was het eens met Tizzano op alle punten en heeft zijn conclusie gevolgd. Dit arrest bevestigt de rechtstreekse en autonome werking van de rechten van vrij verkeer en verblijf van Unieburgers onder art. 18, lid 1 EG (thans: art. 20, lid 1 VWEU), ook wanneer deze Unieburgers niet economisch actief zijn. Voorwaarden en beperkingen die lidstaten hieraan verbinden, moeten evenredig toegepast worden, zodat de uitoefening daarvan niet onnodig wordt beperkt. Hiermee wordt de in het Baumbast-arrest ingezette lijn voortgezet.

## *Grunkin-Paul arrest*

Een Duits echtpaar kreeg in Denemarken een zoon die aanvankelijk de achternaam Paul kreeg en later op verzoek van het echtpaar Grunkin-Paul.[[67]](#footnote-67) Toen het echtpaar in Duitsland laatstgenoemde naam wilde laten registreren, weigerde de Duitse autoriteiten de naam te erkennen aangezien volgens Duits recht de naamkeuze wordt bepaald door de nationaliteit van het kind. Het kind had uitsluitend de Duitse nationaliteit en volgens het Duitse recht is de samengestelde naam in principe niet mogelijk.

Advocaat-Generaal Sharpston was van mening dat de situatie binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht ligt met verwijzing naar  *Garcia Avello* en *Chen,* zij het dat de gronden sterker zijn, omdat het kind Grunkin-Paul wel gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en dat nog steeds doet door afwisselend in een van beide lidstaten te verblijven.[[68]](#footnote-68) Zij vindt, kort gezegd, dat geen sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit, omdat Duits recht is toegepast op staatsburgers met de Duitse nationaliteit.[[69]](#footnote-69) Haar conclusie luidt dat de Duitse regel op zodanige wijze moet worden toegepast dat het recht van de Unieburger vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, niet wordt belemmerd. Van een belemmering zou sprake zijn indien een Unieburger verplicht zou zijn zich in de ene lidstaat onder een andere naam in te schrijven als in de andere lidstaat.[[70]](#footnote-70)

Het Hof volgt Sharpston. Uit het arrest volgt dat onder omstandigheden als de onderhavige de Duitse regels dienen te worden toegepast met inachtneming van Europees recht. Dit is de consequentie van het Unieburgerschap.

Het bijzondere aan dit arrest is dat het voor het eerst voordelen oplevert aan de monopatride Unieburger in de eigen lidstaat, tegen de regels van die lidstaat in. Een Duitse Unieburger heeft een periode in een andere lidstaat verbleven, en daarmee gebruik gemaakt van zijn recht op vrij personenverkeer, maar keert terug naar de eigen lidstaat met een naam die hij bij geboorte in de gastenlidstaat heeft verkregen, maar die in Duitsland niet is geaccepteerd. Alleen doordat hij gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij personenverkeer, mag hij ook in Duitsland de in de andere lidstaat verkregen naam voeren, in weerwil van de Duitse wetgeving op dit gebied. De lidstaat verliest als gevolg van deze uitspraak, zoals Lehmann stelt, voor een deel de grip op zijn onderdanen, doordat het in bepaalde situaties niet de eigen wetgeving mag toepassen op het terrein van de naamgeving dat altijd een exclusief domein van de staat is geweest.[[71]](#footnote-71)

Hoewel hiervoor geen uitputtende beschrijving van de arresten sinds *Micheletti* is gegeven, valt toch een trend te bespeuren in de richting van een verruiming van de invulling van het begrip Unieburgerschap. De lidstaten moeten in toenemende mate rekening houden met het unierecht. Reeds in *Micheletti* wordt de kiem gelegd voor de begrenzing van de autonomie van de lidstaten ten gunste van het gemeenschapsrecht. Met *Martinez Sala* wordt duidelijk dat het huidige art. 20 VWEU een inclusief karakter krijgt, dat wil zeggen dat het voor alle Unieburgers geldt, niet alleen voor de economisch actieve Unieburgers. Al in *Grzelczyk* wordt gesproken over de primaire hoedanigheid van het Unieburgerschap. Dit betekent dat burgers van de lidstaten in eerste instantie als Unieburger worden beschouwd met de hierbij behorende rechten, waarmee het een meer autonoom karakter krijgt. Het feit dat *Unie*burgerschap is ingesteld, veronderstelt dat het onder het Unierecht valt en de lidstaten hiermee bepaalde bevoegdheden prijsgeven ten gunste van de rechtsorde van de Unie. *Baumbast* toont aan dat alleen al de hoedanigheid van het Unieburgerschap verblijfsrechten geeft. *Zhu en Chen* bevestigt de rechtstreekse rechten van vrij verkeer en verblijf van Unieburgers onder het huidige art. 20 VWEU, ook wanneer deze burgers niet economisch actief zijn. Voorlopig hoogtepunt in de ontwikkeling is wat mij betreft Grunkin-Paul, waarin het Unieburgerschap voor het eerst voordelen opleverde aan een monopatride Unieburger in de eigen lidstaat tegen de regels van de lidstaat in op een gebied dat zo nadrukkelijk hoort bij een lidstaat, namelijk naamgeving.

Het Hof, zo komt hier naar voren, lijkt voortdurend voor te lopen op de destijds geldende verdragen. Op het moment dat het Hof voor het eerst de term primaire hoedanigheid van het Unieburgerschap bezigt, heeft het Unieburgerschap voor de verdragen en de wetgeving nog uitsluitend een aanvullend karakter. De ontwikkeling in de verdragen lijkt de ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof enigszins te reflecteren, wanneer in het Verdrag van Lissabon wordt bepaald dat het Unieburgerschap naast het nationale burgerschap bestaat.

# HOOFDSTUK 2: DE ZAAK *ROTTMANN*

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij gezien dat het Hof het Unieburgerschap heeft gedefinieerd als de primaire hoedanigheid van burgers van de lidstaten. Echter, het valt op dat in de besproken zaken steeds sprake was van een in meerdere of mindere mate aanwezig grensoverschrijdend element, hetzij doordat een onderdaan van lidstaat A rechtmatig verbleef op het grondgebied van lidstaat B (*Micheletti, Martinez Sala, Grzelczyk, Baumbast, Garcia Avello* en *Chen)* hetzij een onderdaan van lidstaat A op het grondgebied van dezelfde lidstaat die eerder gebruik had gemaakt van het recht op vrij verkeer en is teruggekeerd naar zijn eigen lidstaat (*Grunkin-Paul*). Met de zaak *Rottmann[[72]](#footnote-72)* ontstaat een nieuwe situatie die ik hieronder bespreek.

## *Feiten[[73]](#footnote-73)*

Janko Rottmann was Oostenrijker van geboorte en daarom Europees burger. Na een door de *Bundespolizeidirektion Graz* tegen hem ingesteld onderzoek wegens verdenking van ernstige beroepsfraude werd hij in 1995 als verdachte gehoord door het *Landesgericht fűr Strafsachen* te Graz. Vervolgens vertrok hij uit Oostenrijk en vestigde hij zich in Műnchen, Duitsland. In 1997 werd tegen hem een Oostenrijks aanhoudingsbevel uitgevaardigd. In 1998 verzocht Rottmann bij de staat Műnchen om naturalisatie tot Duitser, waarbij hij geen melding maakte van het feit dat in Oostenrijk strafvervolging was ingesteld. In februari 1999 verkreeg Rottmann de Duitse nationaliteit en verloor hij daarmee op grond van het Oostenrijks nationaliteitenrecht zijn Oostenrijkse nationaliteit. In augustus 1999 werd de stad Műnchen op de hoogte gesteld van de ingestelde strafvervolging. Dit vormde voor de deelstaat Bayern aanleiding de in februari 1999 afgegeven naturalisatiebeschikking in te trekken. Tegen deze intrekking stelde Rottmann vervolgens beroep in, aangezien het gevolg van de intrekking was dat hij stateloos werd en bovendien zijn Unieburgerschap verloor. Het beroep en ook het hierna ingestelde hoger beroep werden verworpen. Hierop stelde Rottmann *Revision* in bij het *Bundesverwaltungsgericht*.

## *Prejudiciële vragen*

Het *Bundesverwaltungsgericht* had vraagtekens bij de uitspraak van het hoger beroep, omdat het twijfelde aan de verenigbaarheid van deze uitspraak en de gevolgen hiervan, in casu de stateloosheid en het verlies van het Unieburgerschap, met het gemeenschapsrecht. Daarom werden de volgende prejudiciële vragen gesteld:

1. Staat het gemeenschapsrecht eraan in de weg dat het verlies van het burgerschap van de Unie (en de daarmee verbonden rechten en fundamentele vrijheden) als rechtsgevolg intreedt doordat een naar nationaal (Duits) recht op zich rechtmatige intrekking van een door bedrog verkregen naturalisatie in een lidstaat (Duitsland) meebrengt dat, in samenhang met het interne nationaliteitsrecht van een andere lidstaat (Oostenrijk), een toestand van staatloosheid ontstaat, zoals in casu bij verzoeker, doordat deze niet zijn oorspronkelijke, Oostenrijkse nationaliteit terugkrijgt?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: Moet de lidstaat (Duitsland) die de burger van de Unie heeft genaturaliseerd en die de door bedrog verkregen naturalisatie wenst in te trekken, ingevolge het gemeenschapsrecht geheel of gedeeltelijk afzien van de intrekking van de naturalisatie, indien of zolang daardoor het in de eerste vraag beschreven rechtsgevolg van verlies van het burgerschap van de Unie (en de daarmee verbonden rechten en fundamentele vrijheden) zou intreden, of moet de andere lidstaat (Oostenrijk), waarvan de betrokkene voorheen staatsburger was, ingevolge het gemeenschapsrecht zijn nationale recht aldus uitleggen, toepassen of aanpassen dat dit rechtsgevolg niet intreedt?

## *Conclusie van de Advocaat-Generaal*

In zijn conclusie[[74]](#footnote-74) stond Advocaat-Generaal Poiares Maduro allereerst stil bij de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing. Volgens hem is in de onderhavige kwestie sprake van een grensoverschrijdend element omdat Rottmann als Unieburger gebruik heeft gemaakt van de vrijheid van reizen en verblijven door als Oostenrijks staatsburger naar Duitsland te vertrekken en zich daar te vestigen. Hierin zit daarom een aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht.[[75]](#footnote-75)

Over nationaliteit merkt hij op dat de verkrijging en het verlies hiervan (en dus van het burgerschap van de Unie) op zich niet worden beheerst door het gemeenschapsrecht, maar de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit verenigbaar moeten zijn met de communautaire voorschriften en dat de rechten van de Europese burger in acht moeten worden genomen.[[76]](#footnote-76) Vervolgens geeft de Advocaat-Generaal enkele argumenten waarom in de zaak Rottmann geen sprake is van een schending van het gemeenschapsrecht. Zo geeft hij aan dat de Europese Gemeenschap zich moet houden aan de regels van algemeen internationaal recht en dus ook aan het voorschrift dat staten die regels stellen op het gebied van nationaliteit, zich houden aan het internationale recht. Weliswaar beogen zowel het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 30 augustus 1961[[77]](#footnote-77) als het Europees verdrag inzake nationaliteit van 6 november 1997[[78]](#footnote-78) staatloosheid te vermijden, maar hierin wordt een uitzondering gemaakt voor de situatie waarin de nationaliteit door bedrog of valse informatie is verkregen, zoals in deze zaak het geval is.[[79]](#footnote-79)

Wat het herkrijgen van de Oostenrijkse nationaliteit betreft, bevat het gemeenschapsrecht, aldus Poiares Maduro geen verplichting in die zin, ook niet wanneer dit leidt tot stateloosheid. Volgens hem zou een andere beslissing eraan voorbij zien dat het verlies van de Oostenrijkse nationaliteit in het geval van Rottmann het gevolg is van een persoonlijke beslissing van de burger van de Unie om doelbewust een andere nationaliteit te verkrijgen en dat het gemeenschapsrecht ook niet in de weg staat aan de Oostenrijkse wettelijke regeling volgens welke een Oostenrijker zijn nationaliteit verliest wanneer hij op eigen verzoek een vreemde nationaliteit verkrijgt. Hij voegt hieraan toe dat de redenering dat de intrekking met terugkerende kracht van de Duitse naturalisatie inhoudt dat Rottmann nooit de Duitse nationaliteit heeft gehad zodat de gebeurtenis die het verlies van de Oostenrijkse nationaliteit heeft veroorzaakt, nooit heeft plaatsgevonden, er een is waarvan het Oostenrijkse recht moet beslissen of die moet worden gehanteerd.[[80]](#footnote-80)

De Advocaat-Generaal komt op grond van zijn bovenstaande overwegingen, kort gezegd, tot de conclusie dat het niet in strijd is met het gemeenschapsrecht dat de intrekking van een naturalisatie in een lidstaat ertoe leidt dat betrokkene stateloos werd.

Verder schrijft hij dat het gemeenschapsrecht niet voorschrijft dat de betrokkene de nationaliteit die hij aanvankelijk bezat, terugkrijgt.

## *Uitspraak van het Hof*

Eerst komen de standpunten aan bod die worden ingenomen door de interveniërende regeringen, de *Freistaat Bayern* en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie). Deze zijn van mening dat de regels betreffende de verkrijging en het verlies van nationaliteit tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Volgens sommige onder hen vloeit hieruit voort dat ook besluiten tot intrekking van de naturalisatie niet onder het Unierecht kan vallen.[[81]](#footnote-81) Daarnaast voeren de Duitse en de Oostenrijkse regering aan dat betrokkene ten tijde van de intrekking van zijn naturalisatie een Duitse onderdaan was, die in Duitsland woonde ten aanzien van wie een bestuurshandeling van een Duitse autoriteit was gesteld. Zowel deze regeringen als de Commissie vonden daarom dat er sprake was van een zuiver interne situatie zonder enige band met het Unierecht. Het feit dat betrokkene gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, kan volgens hen geen grensoverschrijdend element vormen dat van belang is bij de intrekking van de naturalisatie.[[82]](#footnote-82)

Het Hof erkent de bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen over de verkrijging en het verlies van nationaliteit. Volgens het Hof neemt dit echter niet weg dat het Unierecht moet worden eerbiedigd in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Hierbij verwijst het Hof naar onder meer *Garcia Avello.[[83]](#footnote-83)* Het Hof stelt dat de situatie van de betrokken burger van de Unie, die hem na het verlies van de nationaliteit van een andere lidstaat die hij vroeger had door het besluit tot intrekking van zijn naturalisatie in een situatie brengt die kan leiden tot het verlies van de hoedanigheid van het burgerschap van de Unie, wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt.[[84]](#footnote-84) Het Hof acht zich daarom bevoegd de zaak in behandeling te nemen en merkt opnieuw op dat het burgerschap van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten is, dit onder verwijzing naar *Grzelczyk* en *Baumbast.[[85]](#footnote-85)* Voorts wordt opgemerkt dat aan deze hoedanigheid rechten en plichten zijn verbonden ingevolge art. 17, lid 2 EG (thans: art. 20, lid 2 VWEU), waaronder het recht zich op art. 12 van het EG-verdrag (thans: art. 18 VWEU) te beroepen in alle binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties. Hierbij wordt verwezen naar *Martinez Sala.[[86]](#footnote-86)* Zo moeten de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake nationaliteit het Unierecht eerbiedigen. Hierbij verwijst het Hof naar onder meer *Micheletti* en *Zhu en Chen.[[87]](#footnote-87)* Het Hof komt dan ook tot de conclusie dat het zich kan uitspreken over de onderhavige kwestie, dat wil zeggen de situatie waarin een burger van de Unie als gevolg van het verlies van zijn nationaliteit, de primaire hoedanigheid van burger van de Unie kan verliezen en bijgevolg ook de daaraan verbonden rechten.[[88]](#footnote-88)

Het voorbehoud van eerbiediging van het Unierecht doet, aldus het Hof, niet af aan het internationaalrechtelijke beginsel dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, maar het bevestigt dat, wanneer het om burgers van de Unie gaat, de uitoefening van deze bevoegdheid vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht, wanneer deze uitoefening leidt tot aantasting van de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten, zoals met name het geval is met een besluit tot intrekking van de naturalisatie.[[89]](#footnote-89) Wanneer sprake is van het door bedrog verkrijgen van de naturalisatie, kunnen de gevolgen van de intrekking van de naturalisatie verenigbaar zijn met het Unierecht. Immers kan een dergelijke intrekking worden gerechtvaardigd door redenen aan het algemeen belang ontleend, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen de lidstaat en zijn onderdanen.[[90]](#footnote-90) Echter, een beperkende voorwaarde die het Hof hierbij stelt, is dat in voorkomend geval toetsing van het evenredigheidsbeginsel aan het Unierecht moet plaatsvinden naast toetsing van dit beginsel aan het nationaal recht.[[91]](#footnote-91) Deze toetsing houdt volgens het Hof in dat rekening moet worden gehouden met de eventuele gevolgen van het intrekkingsbesluit, wat betreft het verlies van rechten van burger van de Unie, voor niet alleen betrokkene zelf, maar ook met de gevolgen voor zijn gezinsleden. Met name moet worden beoordeeld of het verlies van nationaliteit en het daaraan gekoppelde Unieburgerschap gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de door betrokkene gepleegde inbreuk, het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingsbesluit, en de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.[[92]](#footnote-92) Lidstaten zijn volgens het Hof niet verplicht om af te zien van intrekking van een naturalisatie, enkel en alleen omdat de oorspronkelijke nationaliteit niet opnieuw kan worden verkregen. Echter, ter naleving van het evenredigheidsbeginsel is het noodzakelijk dat, voordat een intrekkingsbesluit ingaat, de nationale rechter beoordeelt of betrokkene een redelijke tijd dient te worden gegeven om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.[[93]](#footnote-93)

De vraag die resteert, is die of de lidstaat, waarvan de betrokkene voorheen staatsburger was, ingevolge het gemeenschapsrecht zijn nationale recht zodanig moet uitleggen, toepassen of aanpassen dat het burgerschap van de Unie (en de daarmee verbonden rechten en fundamentele vrijheden) blijft behouden. Ten aanzien van deze vraag geeft het Hof aan dat deze nog geen antwoord behoeft, met als reden dat de betreffende lidstaat (Oostenrijk) de beslissing over het terugkrijgen van de vroegere nationaliteit van betrokkene nog niet genomen heeft. Hieraan voegt het Hof toe dat het aan de Oostenrijkse rechterlijke instanties is om de regelmatigheid van de genomen beslissing te toetsen aan de uit het onderhavige arrest voortvloeiende beginselen.[[94]](#footnote-94)

## *Betekenis van het arrest*

De betekenis van dit arrest voor de invulling van het begrip Unieburgerschap is zonder meer groot te noemen. Het Hof heeft in dit arrest geoordeeld dat het feit dat besluiten inzake het verlies van de nationaliteit van een lidstaat het verlies van het Unieburgerschap en de hieraan verbonden status en rechten met zich meebrengen, tot consequentie heeft dat deze onder het Unierecht vallen. Voor het eerst is het grensoverschrijdend element niet genoemd, zoals de Advocaat-Generaal in deze zaak wel heeft gedaan en zoals het Hof dit zelf in de eerder besproken arresten, met name *Garcia Avello* en *Zhu en Chen,* eveneens heeft gedaan. Mij lijkt dit logisch, aangezien het in die arresten, vooral *Garcia Avello,* een duidelijke andere situatie betrof. De kinderen in *Garcia Avello* hadden immers twee nationaliteiten en Rottmann had er slechts een.

In het verlengde hiervan heeft het Hof eveneens overwogen dat, hoewel de bevoegdheid op het gebied van nationaliteit tot de lidstaten behoort, dit echter niet wegneemt dat in situaties die binnen de werkingssfeer van de Unie vallen, die bevoegdheid uitgeoefend dient te worden met inachtneming van het Unierecht. Op zich is deze redenering niet nieuw, daar deze in *Micheletti* immers al naar voren is gebracht, ware het niet dat het in de onderhavige zaak een onderdaan van een lidstaat betrof die een conflict had met diezelfde lidstaat naar aanleiding van de door deze lidstaat uitgevaardigde belastende beschikking aangaande zijn nationaliteitstatus. De grote betekenis hiervan is de verdere inperking van de autonomie van de lidstaten op het gebied van de nationaliteit, nu ten opzichte van de eigen onderdanen. Immers, besluiten als de onderhavige dienen niet alleen onderworpen te worden aan de interne proportionaliteitstoets maar eveneens aan de Europese proportionaliteitstoets.

## *Commentaren*

Dit arrest heeft gezorgd voor een levendige discussie tussen rechtsgeleerden. Om te beginnen kan Jessurun d’Oliveira worden genoemd, die het arrest met vuur en zwaard wil bestrijden. Hij spreekt over een dwaling van het Hof, aangezien nationaliteitsrecht een aangelegenheid van de lidstaten is, waarmee het Hof zich niet mag bemoeien. Hierbij verwijst hij naar het stelselmatig naar voren gebrachte standpunt van de Commissie, ondanks jurisprudentie van het Hof, die hij overigens niet nader benoemt. Om dit kracht bij te zetten verwijst hij bovendien naar de eerder al genoemde verklaring bij het Verdrag van Maastricht. Voor Jessurun d’Oliveira is het Unieburgerschap een afhankelijke variabele van de nationaliteit van de lidstaat. Het nationaliteitsrecht hoeft zich, zo stelt hij, geen rekenschap te geven van de effecten van zijn werking op het Unieburgerschap. Hij verwijt daarom het Hof de verhouding tussen bezit van nationaliteit van een lidstaat en het Unieburgerschap om te draaien. Volgens Jessurun d’Oliveira verzet de aard van het nationaliteitsrecht zich tegen de interpretatie van het Hof. Het nationaliteitsrecht is niet zo maar een terrein, aldus Jessurun d’Oliveira, maar een ‘reserved domain’ van de staat, dat bevestigd wordt door het internationaal publiekrecht. Verder vindt hij dat de identiteit en de statelijkheid van de lidstaten op gespannen voet staan met het Unierecht. De EU heeft geen directe of indirecte zeggenschap op dit terrein, omdat geen uitdrukkelijke overdracht door de lidstaten van bevoegdheden op dit terrein heeft plaatsgevonden.[[95]](#footnote-95)

De reacties van veel anderen zijn juist lovend. Cambien verwelkomt het arrest als een mijlpaal die voor verduidelijking zorgt in de verhoudingen tussen Unieburgerschap en nationaliteit van een lidstaat. Het Hof heeft bepaald dat bepalingen van het Unierecht directe beperkingen inhouden van de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van nationaliteit. Een van de belangrijkste beperkingen is de proportionaliteitstoets. Tegelijkertijd heeft het Hof de legitieme belangen van de lidstaten wat betreft de bijzondere verhouding met zijn onderdanen erkend en heeft het de proportionaliteitstoets overgelaten aan de nationale rechter, zij het met specifieke richtlijnen. Wat hem betreft, is het Hof erin geslaagd om de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van de nationaliteit te verzoenen met de vereisten die voortvloeien uit de fundamentele status van het Unieburgerschap.[[96]](#footnote-96)

Davies vergelijkt het arrest met gezichtsbepalende arresten zoals *Costa v ENEL, Van Gend en Loos* en *Cassis de Dijon.* Hij vindt dat ook het verkrijgen van het Unieburgerschap onder het Unierecht zou moeten vallen, als logisch gevolg van dit arrest.[[97]](#footnote-97)

Voor De Groot komt het arrest niet als een verrassing. Hij vindt dat de principiele autonomie van lidstaten in nationaliteitszaken heel wel te rijmen valt met indirecte invloed van Europees-rechtelijke beginselen. De lidstaten zijn autonoom maar al te bont mogen zij het niet maken. Hij voorziet gevolgen voor het Nederlandse nationaliteitsrecht.[[98]](#footnote-98) Het Hof kijkt dus mee, of zoals Mouton het zegt het Hof heeft *un droit de regard,* als het gaat om het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit door de lidstaten.[[99]](#footnote-99)

*Tot slot*

Op grond van het arrest heeft het *Bundesverwaltungsgericht* met toepassing van door het Hof gegeven richtlijnen overwogen dat de denaturalisatie van betrokkene in overeenstemming was met het Duitse recht en evenzeer in lijn met het Unierecht.[[100]](#footnote-100)

# HOOFDSTUK 3: DE ZAAK ZAMBRANO

In het voorgaande hoofdstuk is als aanknopingspunt bij het Unierecht gevonden de aantasting van door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten, voortvloeiende uit het Unieburgerschap, in een situatie die anderszins als een zuiver interne situatie bestempeld had kunnen worden. Het Hof heeft geen grensoverschrijdend element benoemd. Mocht de aanwezigheid van dit element wellicht nog voor discussie vatbaar zijn in *Rottmann,* bij *Zambrano[[101]](#footnote-101)* is op geen enkele manier een grensoverschrijdend element te onderscheiden. Hierna zullen wij zien dat de bij *Rottmann* ingezette lijn wordt voortgezet en nader wordt uitgewerkt.

## *De zaak Zambrano*

### *Feiten[[102]](#footnote-102)*

Ruiz Zambrano, die de Colombiaanse nationaliteit bezit, is met vrouw en kind naar België gekomen om daar asiel te aanvragen. Die asielaanvraag werd afgewezen en derhalve kreeg Zambrano geen verblijfsvergunning en ook geen werkvergunning. Uitgezet werd het gezin niet, gelet op de burgeroorlog in Colombia. In België werden nog twee kinderen geboren, Jessica en Diego, die, om stateloosheid te voorkomen, de Belgische nationaliteit kregen en daarmee Unieburgers werden. Ondanks het ontbreken van een verblijfsvergunning en een werkvergunning heeft Zambrano enkele jaren gewerkt, waardoor hij over voldoende bestaansmiddelen beschikte toen zijn eerste kind van Belgische nationaliteit werd geboren. Ook werden voor hem als gevolg van dit werk sociale zekerheidspremies afgedragen. Hij raakte vervolgens echter werkeloos, eerst nog tijdelijk maar later permanent, en heeft toen een werkloosheidsuitkering aangevraagd. Die werd hem geweigerd vanwege het niet beschikken over een verblijfsvergunning en werkvergunning. Zambrano stelde hiertegen verschillende juridische procedures in. Dit leidde tot het stellen van een aantal prejudiciële vragen aan het Hof.

### *Prejudiciële vragen*

De prejudiciële vragen die aan het Hof zijn gesteld, komen op het volgende neer.

1. Hebben Jessica en Diego als Unieburgers recht op verblijf in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten uit hoofde van artt. 20 en 21 VWEU, ondanks het feit dat zij nog geen gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer?
2. Kan Ruiz Zambrano met een beroep op art. 18 VWEU en het arrest van het Hof in de zaak *Chen* aanspraak maken op hetzelfde afgeleide verblijfsrecht?
3. Moet Ruiz Zambrano, als bloedverwant in de opgaande lijn, staatsburger van een derde staat, te wiens laste Jessica en Diego komen, worden vrijgesteld van het vereiste van het bezit van een arbeidsvergunning, zodat het verblijfsrecht van Jessica en Diego het nuttig effect van het Unieburgerschap krijgt?

### *Conclusie Advocaat-Generaal Sharpston*

Voordat de Advocaat-Generaal overging tot beantwoording van de vragen, heeft zij om wille van de duidelijkheid deze eerst herschikt. Zij onderscheidt drie argumentatielijnen, die zij heeft omgezet in drie vragen waarop zij vervolgens ingaat.[[103]](#footnote-103)

De eerste vraag die zij behandelt, is die of Jessica en Diego zich als Unieburgers kunnen beroepen op de artikelen 20 en 21 VWEU, hoewel zij zich nog niet hebben begeven buiten hun nationaliteitslidstaat, en of Ruiz Zambrano op grond daarvan aanspraak kan maken op een afgeleid recht om daar te verblijven en zijn kinderen te verzorgen. Voorts wordt onderzocht of er sprake is van een zuiver interne situatie dan wel of er voldoende aanknoping is met het Unierecht om burgerschapsrechten in te roepen. Tevens wordt ingegaan op de kwestie of art. 21 VWEU twee opzichzelfstaande rechten (dat op verblijf en dat op verplaatsing) omvat of alleen het recht op verplaatsing (en daarna verblijf).[[104]](#footnote-104)

De beantwoording van deze vraag begint Sharpston met het onderstrepen van het belang van het instellen van het Unieburgerschap voor alle onderdanen van de lidstaten, ongeacht of deze economisch actief zijn of niet. Zij beschouwt de uitspraak die is gedaan in de zaak *Grzelczyck,* waarin wordt gesteld dat de hoedanigheid van de burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn, als een van historisch belang, waarvan de gevolgen te vergelijken zijn met die van de zaak *Van Gend en Loos*, waarin wordt gesteld dat de gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de staten hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze lidstaten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn.[[105]](#footnote-105)

Sharpston is van mening dat de uitoefening van de aan het Unieburgerschap ontleende rechten niet altijd onlosmakelijk en dwingend verbonden zijn met verplaatsing. Er zijn inmiddels zaken als *Garcia Avello, Zhu en Chen,* en *Rottmann,* waarin verplaatsing nauwelijks waarneembaar of helemaal afwezig is.[[106]](#footnote-106) Voor de uitoefening van een aantal rechten is, zoals het recht een verzoekschrift te richten aan het Europees Parlement en het recht zich tot de Europese ombudsman te wenden, is verplaatsing geen vereiste.[[107]](#footnote-107)

Verder deelt de Advocaat-Generaal de mening van de lidstaten en de Commissie dat sprake is van een zuiver interne situatie niet, dit onder verwijzing naar *Rottmann* in samenhang met *Zhu en Chen.* Evenzeer concludeert zij op grond van genoemde arresten dat Ruiz Zambrano een afgeleid recht op verblijf heeft, aangezien Diego en Jessica hun rechten als Unieburgers niet volledig en doeltreffend kunnen uitoefenen zonder de bijstand van de ouders.[[108]](#footnote-108) Ook is Sharpton van mening dat de lidstaten na het concept van het Unieburgerschap in het leven te hebben geroepen, niet *dezelfde ongebreidelde bevoegdheid [kunnen] uitoefenen met betrekking tot de gevolgen die het Unierecht verbindt aan het Unieburgerschap dat met de verwerving van de nationaliteit van een lidstaat gepaard gaat.[[109]](#footnote-109)*

Zij concludeert dat het op het Unieburgerschap gebaseerde recht van verblijf op het grondgebied van de lidstaten niet afhankelijk is van het recht zich tussen de lidstaten te verplaatsen. Evenzeer kan een afgeleid verblijfsrecht aan een familielid in opgaande lijn van een Unieburger van de betrokken lidstaat worden geweigerd, zolang het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.[[110]](#footnote-110)

In de tweede vraag gaat het om het inroepen van art. 18 VWEU om omgekeerde discriminatie, die het gevolg is van de wisselwerking tussen Unierecht en nationaal recht, op te heffen. In *Zhu en Chen* had de dochter de nationaliteit van een andere lidstaat dan de lidstaat van verblijf en was er krachtens art. 21 VWEU en het gelijknamige arrest voor haar ouders een afgeleid verblijfsrecht. Kan Ruiz Zambrano, een ouder van twee Belgische kinderen, wonende in België, zich beroepen op art. 18 VWEU om zo aanspraak te maken op hetzelfde verblijfsrecht? In haar beschouwing heeft Sharpston kritiek op de huidige rechtspraak die ‘beweeglijke’ Unieburgers meer rechten toekent dan de ‘onbeweeglijke’ Unieburgers. Zij benadrukt sterk de menselijke dimensie van het vraagstuk. Sharpston acht omgekeerde discriminatie, zoals geformuleerd in de tweede vraag, die gepaard gaat met een schending van een grondrecht dat onder de bescherming van het Unierecht valt, verboden is wanneer het nationale recht niet ten minste een gelijkwaardige bescherming biedt.[[111]](#footnote-111) Zij stelt dat aan drie cumulatieve voorwaarden moet worden voldaan voor de toepassing van art. 18 VWEU.[[112]](#footnote-112) Ten eerste moet de discriminatie onbeweeglijke Unieburgers in hun eigen lidstaat betreffen, van wie de situatie in andere materiële opzichten vergelijkbaar is met die van andere Unieburgers in dezelfde lidstaat die wel rechten kunnen ontlenen aan art. 21 VWEU. De omgekeerde discriminatie bestaat dus uit het overgeleverd zijn van een onbeweeglijke Unieburger aan het nationale recht, terwijl de beweeglijke Unieburger wel bescherming van het Unierecht geniet.[[113]](#footnote-113) Ten tweede moet de omgekeerde discriminatie gepaard gaan met schending van een door het Unierecht beschermd grondrecht. Voor de definitie van schending van een grondrecht zou volgens Sharpston aansluiting kunnen worden gezocht bij de rechtspraak van het Straatburgse Hof.[[114]](#footnote-114) Ten derde zou op art. 18 VWEU slechts kunnen worden teruggevallen in situaties waarin het nationale recht geen afdoende grondrechtbescherming biedt. Deze voorwaarde zorgt voor een gepast evenwicht tussen de autonomie van de lidstaten en het nuttig effect van Unierecht. Tevens vormt het een waarborg dat subsidiaire bescherming uit hoofde van het Unierecht het nationale recht aanvult en niet vervangt.[[115]](#footnote-115)

De derde vraag behelst het toepassingsbereik van grondrechten in het Unierecht en of zij tegenover een lidstaat als opzichzelf staande rechten kunnen worden ingeroepen of er nog een andere aanknoping moet zijn met het Unierecht. Sharpston geeft een uitgebreide beschouwing over de rechtspraak over deze kwestie en komt tot de conclusie dat volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts een beroep kan gedaan op de grondrechten wanneer dit binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.[[116]](#footnote-116) Zij pleit voor een duidelijke regel met betrekking tot de werkingssfeer van het Unierecht. Zodra er een uitsluitende of gedeelde Uniebevoegdheid in een bepaald rechtsgebied is, zouden de grondrechten van de Unie de Unieburger moeten beschermen.[[117]](#footnote-117) Ten tijde van de relevante feiten kon het grondrecht op een gezinsleven onder het recht van de Unie niet zonder enige aanknoping met het recht van de Unie als een opzichzelfstaand recht worden ingeroepen.[[118]](#footnote-118) Kort gezegd was de constitutionele evolutie van de grondslagen van de Unie toen nog niet zover.

### *Uitspraak van het Hof*

*Beknoptheid is het kenmerk van verstand[[119]](#footnote-119),* moet het Hof hebben gedacht bij het formuleren van de uitspraak in deze zaak. Ten eerste worden de prejudiciële vragen die door de verwijzende rechter zijn gesteld, bijzonder kort samengevat. Volgens het Hof komen deze vragen in wezen neer op de vraag of Zambrano op grond van de Belgische nationaliteit van zijn kinderen, dus Unieburgerschap, aanspraak maken op een afgeleid verblijfsrecht en een vrijstelling van een arbeidsvergunning in België. In de tien rechtsoverwegingen die gewijd worden aan de beantwoording van de vraag, wordt Advocaat-Generaal Sharpston feitelijk gevolgd. Het Hof overweegt dat art. 20 VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, de status van Unieburger verleent en stelt vast dat aangezien de twee kinderen de Belgische nationaliteit bezitten, zij ook die status bezitten.[[120]](#footnote-120) Het Hof herhaalt uit vaste rechtspraak de stelling dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheiden van onderdanen van de lidstaten is, dit onder verwijzing naar enkele belangrijke arresten die hier reeds besproken zijn.[[121]](#footnote-121) In deze omstandigheden, aldus het Hof, zijn nationale maatregelen waardoor de Unieburger geen effectief genot heeft van de belangrijkste rechten die verbonden zijn aan hun status als Unieburger niet toegestaan.[[122]](#footnote-122) Het Hof preciseert dit door te stellen dat een dergelijke situatie ontstaat wanneer een staatsburger van een derde staat niet wordt toegestaan te verblijven in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, die hij onderhoudt en die zelf staatsburgers van die lidstaat zijn, verblijven, en wordt geweigerd hem een arbeidsvergunning af te geven.[[123]](#footnote-123) Volgens het Hof kan ervan worden uitgegaan dat de weigering van een verblijfsvergunning ertoe leidt dat de Belgische kinderen van Zambrano het grondgebied van de Unie zullen moeten verlaten om hun ouders te volgen. Voorts betekent de weigering van een arbeidsvergunning dat Zambrano het risico loopt om niet over voldoende bestaansmiddelen te beschikken ter voorziening van eigen onderhoud en dat van zijn kinderen, hetgeen er eveneens toe zou leiden dat zijn kinderen, die burgers van de Unie zijn, verplicht zouden zijn het grondgebied van de Unie te verlaten. Het zou dan feitelijk voor hen onmogelijk zijn om de belangrijkste aan hun status van Unieburger ontleende rechten uit te oefenen.[[124]](#footnote-124)

## *Belang van het arrest*

Sommige rechtsgeleerden, zoals Boeles[[125]](#footnote-125) en Van Eijken[[126]](#footnote-126), zien het belang van het onderhavige arrest in het voor het eerst ontbreken van het grensoverschrijdende element door het feit dat de kinderen nooit het recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend. De Nederlandse overheid blijkt dezelfde mening toegedaan te zijn, bij monde van minister Leers, de toenmalig minister van Migratie en Asiel, die vond dat voor het eerst een aanknopingspunt bij het Unierecht rechtstreeks gevonden wordt bij het burgerschap van de Unie.[[127]](#footnote-127) Feitelijk was dit al het geval in de zaak *Rottmann*, hoewel de Advocaat-Generaal daar op uiterst creatieve wijze nog een grensoverschrijdend element wist te onderscheiden door te stellen dat Rottmann gebruik had gemaakt van zijn recht op vrij verkeer tussen Oostenrijk en Duitsland om zich daar te vestigen en genaturaliseerd te worden tot Duitser, dit terwijl Rottmann nooit gebruik had gemaakt van zijn recht op vrij verkeer als Duitser. Zoals Advocaat-Generaal Sharpston in haar uitvoerige conclusie betoogde, was dat grensoverschrijdende element ook in andere recente Unieburgerschapszaken nauwelijks waarneembaar. Echter, het grensoverschrijdende element in *Zambrano* ontbrak volledig, zodat zelfs de meest creatieve interpretatie geen mogelijkheid bood dit element toch te vinden. Davies verwijst naar het arrest *Dassonville* uit 1974, dat nationale maatregelen die het vrije verkeer potentieel beperken, verbiedt. Het feit dat de kinderen van Zambrano in de toekomst wellicht naar een andere lidstaat willen gaan en hun die mogelijkheid wordt afgenomen indien zij gedwongen worden het EU-grondgebied te verlaten, is volgens orthodox EU-recht voldoende om de maatregelen onwettig te maken. Veel overtuigender vindt Davies echter dat EU-burgers simpelweg het recht hebben om in de EU te wonen. Het is immers niet meer dan logisch dat een burger het recht heeft te wonen in het territorium van de gemeenschap waarvan hij burger is.[[128]](#footnote-128)

Uit het arrest volgt dat de ouder, staatsburger uit een derde land, van een kind dat Unieburger is, een afgeleid verblijfsrecht krijgt in de lidstaat waarvan zijn kind van jonge leeftijd dat te zijnen laste komt, verblijft en de nationaliteit bezit. Tevens dient de ouder in staat gesteld te worden om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken ten einde te kunnen voorzien in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin. Weigering van zowel de verblijfsvergunning als de verschaffing van de mogelijkheid om over voldoende middelen te beschikken voor zijn onderhoud en dat van zijn gezin, zal ertoe leiden dat het kind gedwongen zal zijn het grondgebied van de Unie te verlaten om zijn ouders te volgen. Bijgevolg zal het kind in de feitelijke onmogelijkheid verkeren om de belangrijkste aan het Unieburgerschap verbonden rechten uit te oefenen.

Volgens Ankersmit en Geursen wordt in het arrest de toetsing aan het Unierecht van de aantasting van genoemde rechten zoals in *Rottmann* vermeld, nader uitgewerkt. In de Nederlandse versie van het arrest valt te lezen dat een aanknopingspunt zou zijn wanneer ėėn van de belangrijkste rechten wordt aangetast. De vraag is dan wat de belangrijkste rechten zijn. Ankersmit en Geursen maken op dit punt een vergelijking met het arrest in de procestaal Frans, die als enige rechtskracht heeft, en in een aantal andere taalversies, waarin wordt gesproken over de essentie of de kern van de rechten, wat beter aangeeft waarom het gaat en duidelijk maakt dat het niet alle belangrijke rechten betreft maar alleen de essentie. Hun conclusie luidt dat bij *Zambrano* de aantasting van de essentie het verblijfsrecht van de Belgische kinderen betreft. Ankersmit en Geursen geven een handige uitwerking van de aantasting van de essentie van het verblijfsrecht van de Belgische kinderen. Zij stellen: *[…] zonder verblijfsvergunning mag je (de jure) niet verblijven en zonder werkvergunning kan je (de facto) niet verblijven.[[129]](#footnote-129)* Verder geven zij aan dat het afgeleid verblijfsrecht niet nieuw is, waarbij zij verwijzen naar *Zhu en Chen,* maar in *Zambrano* was ook de vraag of vader Zambrano mocht werken. Dit heeft het Hof in de sleutel van het afgeleide verblijfsrecht gezet, want anders zou het immers feitelijk onmogelijk worden voor de kinderen op het grondgebied van de Unie te verblijven.[[130]](#footnote-130)

## *Interne situatie?*

Naar aanleiding van het onderhavige arrest rijst de vraag wat de relevantie is van een zuiver interne situatie. Immers spelen zich hier alle feiten af binnen ėėn lidstaat, zonder de geringste aanwezigheid van een grensoverschrijdend element. Ankersmit en Geursen, die het arrest als logisch gevolg van eerdere zaken als *Grzelczyk* en *Rottmann* zien, vinden dat de interne situatie, gelet op de feiten hier, niet goed meer te gebruiken is in de context van het Unieburgerschap, aangezien dit tot verwarring kan leiden, omdat alle feiten zich binnen ėėn lidstaat afspelen en er toch aanknopingspunten met het Unierecht zijn. Zij pleiten voor een meer algemene vraag die luidt: heeft een situatie voldoende aanknopingspunten met het Unierecht om binnen de werkingssfeer ervan te vallen?[[131]](#footnote-131)

Boeles was in zijn noot meer kritisch over het arrest. Verwijzend naar volgens hem vaste jurisprudentie[[132]](#footnote-132) stelt hij dat het opmerkelijk is dat het Hof zich überhaupt bevoegd heeft verklaard in deze zaak. Volgens alle regeringen die opmerkingen hadden ingediend en de Commissie, is bij *Zambrano* sprake van een zuiver interne situatie en worden deze volgens Boeles ondersteund in de genoemde jurisprudentie.[[133]](#footnote-133) Hij lijkt weinig enthousiast te zijn over de uitspraak van het Hof, maar zich er schijnbaar bij neer te leggen. Volgens hem zal de nadruk in het vervolg bij vergelijkbare zaken niet meer vallen op de vraag of de situatie binnen het Unierecht valt, maar op de vraag of het Unierecht is geschonden.[[134]](#footnote-134)

Fernhout verbaast zich erover waarom het Hof bij vrij verkeer van personen überhaupt zo vasthoudt aan de uitsluiting van zuiver interne situaties. Op andere terreinen is dit geheel niet het geval, zoals bijvoorbeeld het mededingingsrecht of het terrein van non-discriminatie en gelijke behandeling en sinds het Verdrag van Maastricht ook onderwijs en cultuur, en vanaf het Verdrag van Amsterdam legale migratie en asiel. Op de genoemde terreinen geldt het Unierecht juist wel voor situaties die zich in en binnen ėėn lidstaat afspelen. *Zambrano,* maar ook het zo dadelijk te bespreken *Dereci*-arrest, tonen volgens hem aan dat ook de verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap intern werken.[[135]](#footnote-135)

## *Onbeantwoorde vragen*

Niet op alle vragen heeft het Hof in de onderhavige uitspraak een antwoord gegeven. Eėn van die vragen is of het verblijfsrecht voor ėėn of beide ouders moet worden toegekend. Een andere vraag is in hoeverre de situatie zich beperkt tot minderjarige kinderen.[[136]](#footnote-136)

En wanneer houdt de afhankelijkheid op? Toenmalig minister Leers geeft in zijn eerdergenoemde brief een nogal beperkende interpretatie aan de uitspraak.[[137]](#footnote-137) Hij gaat ervan uit dat het specifiek geldt voor minderjarige kinderen, gelet op het feit dat de motivering van het Hof zeer summier is.

Bovendien is de vraag over het inroepen van grondrechten en omgekeerde discriminatie, zoals door Advocaat-Generaal Sharpston besproken heeft in haar conclusie (vraag 2 en 3) onbeantwoord gebleven. Hieraan is het Hof niet toegekomen, omdat het in art. 20 VWEU afgeleid verblijfsrecht heeft gevonden. Evenzeer is niet besproken of een afgeleid verblijfsrecht kan worden aangetast om redenen aan algemeen belang ontleend. Sharpston was van mening dat een dergelijke aantasting mogelijk was, mits aan evenredigheidstoets onderworpen. Ankersmit en Geursen zijn de mening toegedaan dat dit wel de juiste benadering is, gelet op het arrest *Rottmann*. Een dergelijke aantasting kan gerechtvaardigd worden op gronden van openbare orde en veiligheid, op voorwaarde dat er een reële en voldoende ernstige bedreiging is.[[138]](#footnote-138) Het arrest *Zambrano* zal vergaande gevolgen hebben. Daarover zijn de rechtsgeleerden het wel eens.

## *Dereci*

Het arrest *Dereci[[139]](#footnote-139)* heeft voor verduidelijking gezorgd op sommige punten die in de zaak *Zambrano* nog vragen opriepen. Hier wil ik op ingaan.

Feitelijk gaat het in *Dereci* om vijf zaken die zijn samengevoegd. Het betreft in alle gevallen de afwijzing met wisselende gronden van een verblijfsaanvraag van derdelanders, familieleden van Oostenrijkse onderdanen die nooit gebruik hadden gemaakt van het recht op vrij verkeer. Die afwijzingsgrond was bijvoorbeeld dat de beslissing op de aanvraag in het buitenland afgewacht had moeten worden of dat er sprake was van onvoldoende bestaansmiddelen.[[140]](#footnote-140) De verwijzende rechter heeft vier prejudiciële vragen gesteld aan het Hof, waarvan de eerste drie van belang zijn voor het onderwerp van deze scriptie. Deze drie vragen betreffen namelijk de uitlegging van art. 20 VWEU, meer in het bijzonder de vraag onder welke voorwaarden de bepalingen van het VWEU een afgeleid verblijfsrecht opleveren voor een derdelander die de huwelijkspartner, een van de ouders of het kind van een Unieburger is, wanneer die Unieburger nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer.[[141]](#footnote-141)

Volgens Advocaat-Generaal Mengozzi is in geen van de vijf zaken sprake van aantasting van het effectief genot van de belangrijkste uit het Unieburgerschap voortvloeiende rechten, met name het recht op vrij reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten, en hoeven de Unieburgers het grondgebied van de Unie niet te verlaten om hun echtgenoten of meerderjarige kinderen te volgen.[[142]](#footnote-142) In deze zaken zijn de Unieburgers niet afhankelijk van de zorg van hun echtgenoten of meerderjarige kinderen, burgers van derdelanden, niet economisch en/of juridisch, administratie en affectief. Maar dit had geheel anders kunnen zijn wanneer de situatie anders was geweest. Indien mevrouw Dereci arbeidsongeschikt zou zijn, en dus niet in het levensonderhoud van haar kinderen zou kunnen voorzien, zou volgens Mengozzi grote kans bestaan dat de weigering van een verblijfstitel voor haar echtgenoot, en zeker zijn uitzetting naar Turkije, de kinderen van het echtpaar zou beroven van hun genot van de belangrijkste Unieburgerschapsrechten.[[143]](#footnote-143) Tot die belangrijkste Unieburgerschapsrechten behoort niet het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, als neergelegd in art. 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) en in art. 8, lid 1, EVRM, aldus de Advocaat-Generaal.[[144]](#footnote-144) Verder geeft Mengozzi aan dat de draagwijdte van *Zambrano* niet is beperkt tot gevallen van minderjarige Unieburgers die ten laste komen van een van hun ouders, derdelanders.[[145]](#footnote-145) Wanneer een derdelander zou moeten zorgen voor een van zijn ouders, Unieburger, en hem wordt een verblijfstitel geweigerd, zou ook het risico bestaan dat de Unieburger het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten.[[146]](#footnote-146)

Uit de uitspraak van het Hof blijkt dat ontzegging door lidstaten van het verblijfsrecht aan derdelanders die familie zijn van een Unieburger is toegestaan, zolang de belangrijkste Unieburgerschapsrechten van de Unieburger niet worden aangetast. Hiervoor moet de nationale rechter eerst onderzoeken of de situatie van de voorgelegde zaken onder de werkingssfeer van het Unierecht valt, waarna de beoordeling volgt of er sprake is van aantasting van art. 7 van het Handvest. Indien de nationale rechter van mening is dat de zaken niet onder de werkingssfeer van het Unierecht valt, zal hij deze zaken in het licht van art. 8 EVRM moeten beoordelen.[[147]](#footnote-147) Duidelijk is in ieder geval dat economische redenen of redenen van het bewaren van de eenheid van de familie niet volstaan om voldoende aan te nemen dat de Unieburger het grondgebied van de Unie zal moeten verlaten indien geen verblijfsrecht wordt toegekend aan de derdelander.[[148]](#footnote-148)

Van Eijken ziet het belang van het arrest in nieuwe grenzen die het Hof stelt aan de toepassing van art. 20 VWEU. Zo licht het Hof in r.o. 66 toe dat het criterium van de ontzegging van het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van Unieburger ontleende rechten, betrekking heeft op die gevallen die erdoor gekenmerkt worden dat de Unieburger feitelijk wordt verplicht om het grondgebied van niet alleen de lidstaat waarvan hij staatsburger is, maar ook dat van de Unie als geheel te verlaten.[[149]](#footnote-149) Hij merkt voorts op dat de verblijfsrechten uit art. 20 VWEU heel beperkt zijn. Onder de belangrijkste rechten van het Europees burgerschap worden in ieder geval niet de bepalingen van het Handvest gerekend. Evenwel merkt hij op dat een beroep op *Zambrano* niet beperkt wordt tot de situatie waarin jonge kinderen betrokken zijn, dit omdat het Hof over ‘burger van de Unie in algemene zin spreekt. Hoewel volgens Van Eijken *Dereci* het arrest *Zambrano* limiteert, is principieel de werkingssfeer van het Unierecht vergroot ten behoeve van de rechten van Unieburgers. Hij vergelijkt dit met de reeds genoemde brief van toenmalig minister Leers.[[150]](#footnote-150) Al met al kan *Dereci* worden beschouwd als een hulpmiddel ter verduidelijking van een aantal situaties die onvoldoende zijn belicht in *Zambrano,* zoals het criterium van effectief genot, geen beperking tot minderjarige kinderen, de mate van afhankelijkheid van de Unieburger van de derdelander en het niet betrekken van de grondrechten uit het Handvest.

Het belang van het arrest wordt door Lenaerts beeldend als volgt beschreven: *[…] Ruiz Zambrano has emancipated EU citizenship from the constraints inherent in its free movement origins.[[151]](#footnote-151)*

Na *Zambrano* en *Dereci* is Nederlandse jurisprudentie gevolgd die invulling geeft aan het bepaalde in de twee arresten. Uit die jurisprudentie blijkt dat de specifieke omstandigheden bepalend zijn voor het verlenen van afgeleid verblijfsrecht op grond van art. 20 VWEU. Met name is van belang dat in eerste instantie wordt bekeken of het effectief genot van de uit het Unieburgerschap voortvloeiende rechten aan een minderjarige Unieburger gefaciliteerd kan worden op dusdanige wijze dat de verlening van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander niet noodzakelijk is. Zo zorgde in een zaak waarin een vader met de Nederlandse nationaliteit aanwezig was, ervoor dat de kinderen geacht werden bij hun vader te verblijven om zo gebruik te kunnen maken van hun rechten als Unieburger. Zij werden dus niet gedwongen te vertrekken.[[152]](#footnote-152) Wanneer de Nederlandse ouder psychische problemen heeft, is dit in beginsel niet anders. Dit blijkt uit een andere zaak, waarin de Nederlandse moeder psychische problemen had en niet zelfstandig voor haar dochter kon zorgen. De rechtbank zag hierin geen aanleiding om de vader uit een derde land afgeleid verblijfsrecht te geven, want de moeder kon immers maatschappelijk ondersteund worden.[[153]](#footnote-153) In weer een andere zaak vond de rechtbank wel aanleiding voor het verlenen van een afgeleid verblijfsrecht aan een Turkse vader die aan psychoses leed. In die zaak oordeelde de rechtbank dat het niet verstrekken van een afgeleid verblijfsrecht aan de vader bij scheiding van zijn gezin het risico van zijn psychotische ontregeling en daarmee een medische noodsituatie zou betekenen. Om dit te voorkomen zouden zijn partner en de kinderen feitelijk verplicht zijn het grondgebied van de Unie te verlaten om vader te volgen.[[154]](#footnote-154)

# HOOFDSTUK 4: ZAMBRANO EN VERSTREKKING VAN SOCIALE VOORZIENINGEN

In het voorgaande hebben wij gezien dat *Zambrano* vergaande gevolgen heeft gehad voor het afgeleid verblijfsrecht van ouder uit een derde land die illegaal verblijven in de lidstaat waarvan hun minderjarige kinderen de nationaliteit bezitten. Aan het afgeleid verblijfsrecht van de ouders is volgens het Hof verbonden dat de ouder ook in de gelegenheid wordt gesteld om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken. Zonder die bestaansmiddelen zou het immers onmogelijk zijn voor de kinderen, Unieburgers, om op het grondgebied van de Unie te verblijven. Hieronder ga ik in op de vraag wat *Zambrano* betekent voor de aanspraak op bijstand van ouder uit een derde lands in Nederland met een Nederlands kind dat te hunner laste komt. Reden voor de aanvraag van bijstand kan zijn dat de ouders geen werkvergunning hebben en beroep op bijstand willen doen om in de basisbehoeften van zichzelf en hun kind te kunnen voorzien. Wanneer sprake is van het te hunner laste komen van een kind, wordt volgens Boeles verduidelijkt in het *Jia-*arrest. Kort samengevat en voor hier van belang is dat er sprake is van een kind dat materiële ondersteuning nodig heeft van de ouder om in zijn basisbehoeften te kunnen voorzien.[[155]](#footnote-155) De ouders uit derde landen zonder verblijfstatus hebben geen werkvergunning en kunnen derhalve niet via werk in de basisbehoeften van hun kinderen en hunzelf voorzien.

## *Wie is bijstandsgerechtigd?*

Uit art. 11, lid 1, Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB) blijkt dat alleen Nederlanders in aanmerking kunnen komen voor bijstand. Lid 2 van hetzelfde artikel leert dat met Nederlanders worden gelijkgesteld, de rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in de zin van art. 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Dit houdt in dat ouders uit een derde land zonder verblijfstatus, dus niet in Nederland verblijvend, niet onder dit artikel vallen.

In art. 16, lid 1 WWB is bepaald dat zeer dringende redenen ertoe kunnen leiden dat een persoon die geen recht heeft op bijstand, toch bijstand wordt verleend. In het tweede lid wordt bepaald dat het eerste lid niet geldt voor andere vreemdelingen dan bedoeld in art. 11, lid 1 en 2 WWB. Dit betekent dat ouders uit een derde land zonder verblijfstatus buiten het bereik van dit artikel vallen.

## *Situatie voor Zambrano*

In het begin, toen nog geen sprake was van Unieburgerschap, konden buitenlandse ouders geen verblijfsrecht claimen op basis van de Nederlandse nationaliteit van hun kind. Hoewel dit alleen over toelating gaat en de grondslagen anders waren, namelijk art. 8 EVRM en Vierde Protocol art. 3 EVRM, kan dit worden geïllustreerd aan de hand van het arrest *Bruinhart tegen de Staat der Nederlanden[[156]](#footnote-156).* Dit laat zien hoe begin jaren 90 gedacht werd over het afgeleid verblijfsrecht. Volgens de rechter kon de Surinaamse moeder geen afgeleid verblijfsrecht ontlenen aan het Nederlanderschap van haar minderjarige kinderen. Er was geen dreiging van uitzetting van de kinderen, omdat deze te allen tijde terug konden keren naar Nederland. Wel moesten zij kiezen of zij mee zouden gaan met hun moeder of in Nederland blijven. Hoewel dan sprake kon zijn van een inbreuk op het gezinsleven, was dit volgens het Hof gerechtvaardigd vanwege het feit dat de moeder was aangewezen op een bijstandsuitkering. Dit werd in strijd geacht met het belang van de Staat om de openbare orde en het economisch welzijn van Nederland te beschermen.

De introductie van het Unieburgerschap bracht geen directe verandering in de handelwijze binnen de Nederlandse rechtspraak. Bestudering van de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) vóór *Zambrano* leert dat de verblijfsrechtelijke status van de ouders van doorslaggevende betekenis was voor het recht op bijstand. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een zaak uit 1999 over een Peruaanse moeder met twee minderjarige kinderen die Nederlander waren, waarin de Raad heeft bepaald dat de moeder geen beroep toekomt op art. 11, lid 1 ABW (thans: art. 16, lid 1 WWB) vanwege het ontbreken van rechtmatig verblijf. Ook is geen sprake van een acute noodsituatie die zeer dringende redenen zouden opleveren voor het alsnog verstrekken van een bijstandsuitkering. De kinderen zelf zijn in beginsel uitgesloten van het recht op bijstand wegens minderjarigheid en het feit dat deze de Nederlandse nationaliteit bezitten, is onvoldoende aanleiding om van de uitsluiting af te wijken.[[157]](#footnote-157) Latere jurisprudentie laat een belangrijke nuancering van het standpunt zien. Zo heeft de Raad op 29 maart 2005 uitspraak gedaan in een zaak over een Marokkaanse moeder die bijstand ten behoeve van haar minderjarige kind was geweigerd, gelet op diens minderjarigheid.[[158]](#footnote-158) Daarin heeft de Raad vastgesteld dat voorbijgegaan is aan de in art. 11, lid 1 ABW neergelegde bevoegdheid om bij zeer dringende redenen wel over te gaan tot verstrekking van een bijstandsuitkering aan minderjarigen. Bij de beoordeling of sprake is van zeer dringende redenen dient acht te worden geslagen op artt. 3, lid 1 en 2, en 27 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind[[159]](#footnote-159) (hierna: IVRK), aangezien het hier gaat om een minderjarig kind van Nederlandse nationaliteit. Omdat sprake was van ontbreken van voldoende middelen, had het minderjarige kind met de Nederlandse nationaliteit recht op bijstand.

In een andere zaak uit hetzelfde jaar vroeg een vrouw met de Chileense nationaliteit en toen zonder verblijfstatus niet alleen voor haar minderjarige kinderen, allen met de Nederlandse nationaliteit, maar ook voor haarzelf bijstand aan.[[160]](#footnote-160) De Raad oordeelde dat de moeder geen bijstand toekwam ingevolge de ABW, omdat zij geen vreemdeling in de zin van art. 8, aanhef en onder a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000 was. Evenmin kon zij gelijkgesteld worden met een Nederlander op grond van art. 7, lid 3 ABW (thans: art. 11, lid 2 WWB). Wat de kinderen betreft, heeft de Raad toetsing aan het IVRK toegepast om vast te stellen of sprake is van zeer dringende redenen. Wegens het ontbreken van voldoende middelen om te voorzien in essentiële kosten van de kinderen, zoals voeding en kleding en andere noodzakelijke kosten, en gezien het feit dat de kinderen zelf niet over voldoende middelen beschikten, was sprake van zeer dringende redenen.

Het voorgaande laat een kleine verschuiving zien in de rechtspraak. Eerst was er een rigide afwijzing van een bijstandsuitkering voor zowel ouder als kind. Later volgt een nog steeds rigide afwijzing voor de moeder maar een beperkte toetsing bij het minderjarige Nederlandse kind of er sprake is van zeer dringende redenen. Die toetsing leidde vervolgens tot een afwijzing vanwege het ontbreken van een acute noodsituatie. In een nog latere fase werd bij de beantwoording van de vraag of er zeer dringende redenen zijn, getoetst aan het IVRK. Toekenning diende alleen plaats te vinden aan het Nederlandse kind in de situatie dat onvoldoende middelen voor handen waren.

## *Situatie na Zambrano*

Wat *Zambrano* betekent voor de verstrekking van sociale voorzieningen, zoals een bijstandsuitkering, aan ouders uit een derde land met Nederlandse kinderen, begint zich enigszins af te tekenen, al is er nog geen eenduidigheid. De Rechtbank Amsterdam bijvoorbeeld besliste in een zaak over een moeder met de Azerbeidzjaanse nationaliteit met twee minderjarige Nederlandse kinderen dat de moeder, die niet beschikte over een verblijfsvergunning maar in afwachting was van haar aanvraag, niet in aanmerking kwam voor een bijstandsuitkering.[[161]](#footnote-161) Volgens de rechtbank bleek niet dat de kinderen genoodzaakt waren om het grondgebied van de Unie te verlaten om de moeder te volgen, omdat immers de moeder rechtmatig in Nederland verbleef in afwachting van een beslissing op haar aanvraag en aan de kinderen een bijstandsuitkering was toegekend waarmee zij zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien. De rechtbank legde *Zambrano* aldus uit dat hieruit geen verplichting voortvloeide tot het toekennen van een bijstandsuitkering naar de norm van eenoudergezin in de situatie waarin aanvrager legaal verblijft in Nederland in afwachting van de beslissing op zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning.[[162]](#footnote-162)

De Rechtbank Arnhem kwam tot een ander oordeel in de zaak over een Venezolaanse moeder zonder rechtmatig verblijf met een Nederlandse dochter. De Nederlandse vader was uit beeld. De moeder had gedurende vier maanden van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) een uitkering op grond van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (hierna: Rvb) ontvangen. Hierna had zij een bijstandsuitkering op grond van de WWB aangevraagd, die haar was geweigerd wegens het ontbreken van rechtmatig verblijf in Nederland, terwijl de dochter een uitkering wegens zeer dringende redenen was toegekend op basis van het verschil van een alleenstaande en een alleenstaande ouder, aangevuld met het bedrag aan kinderbijslag als zij hierop recht zou hebben. De rechtbank heeft echter geoordeeld dat uit *Zambrano* volgt dat aan moeder en dochter samen een uitkering moet worden verstrekt, zodat zij samen over voldoende bestaansmiddelen beschikken, want alleen dan wordt aan de dochter het effectieve genot van haar Unieburgerschap geëffectueerd. Dit motiveerde de rechtbank door te stellen dat de dochter niet valt onder de regelgeving voor opvang en financiële ondersteuning van vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel. Verder stelde zij dat deze regelgeving niet in de eerste plaats is afgestemd op verstrekking van een vergoeding waardoor de gerechtigde over voldoende bestaansmiddelen beschikt om in zijn eigen onderhoud te voorzien. In deze situatie betekent dit dat de moeder gelijk moet worden gesteld met een vreemdeling, als bedoeld in art. 11, lid 2 WWB en daarmee ook art. 16, lid 1 WWB van toepassing is.[[163]](#footnote-163) De rechter volstaat met de hiervoor besproken motivering. Voor Pepers betekent deze uitspraak een breuk met de gangbare jurisprudentie van de Raad ten aanzien van het recht op uitkering krachtens de WWB in de situatie dat ouders geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, terwijl hun minderjarig kind de Nederlandse nationaliteit of die van een andere lidstaat bezit. Hij vindt deze breuk ook juist en dringt aan op een koerswijziging, die is ingegeven door het *Zambrano-*arrest.[[164]](#footnote-164)

De uitspraak van de Raad van 17 december 2012[[165]](#footnote-165) in een zaak betreffende een afwijzing van kinderbijslag lijkt een omslagpunt in de jurisprudentie te zijn. In deze zaak heeft de Raad geoordeeld dat de SVB alsnog moest onderzoeken of een Surinaamse moeder die op het moment van aanvraag van de kinderbijslag voor haar Nederlandse kind geen verblijfstatus bezat, in aanmerking kon komen voor kinderbijslag, onder verwijzing naar o.a. *Zambrano* en *Dereci.* Volgens de Raad had de SVB ten onrechte aangenomen dat uit genoemde arresten geen afgeleid verblijfsrecht voor de moeder volgde indien haar kind zich in een situatie bevindt als in genoemde arresten benoemd. Ook het standpunt van de SVB dat het niet de bevoegde instantie was om zich over de verblijfstatus van de moeder uit te laten en pas aan inhoudelijke beoordeling van de aanvraag van kinderbijslag toe te komen als een verblijfsvergunning is afgegeven, kon geen genade vinden bij de Raad. Die was van mening dat de SVB had moeten onderzoeken of zich omstandigheden voordeden die maakten dat het kind feitelijk werd verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten als aan haar moeder kinderbijslag werd geweigerd. Weliswaar is het de primaire verantwoordelijkheid van de staatssecretaris om de rechtmatigheid van het verblijf van vreemdelingen te beoordelen, maar de Raad wees in dit verband op het beginsel van Unietrouw, zoals bedoeld in art. 4, lid 3 VWEU[[166]](#footnote-166) (voorheen art. 10 EG-Verdrag), dat met zich meebrengt dat de autoriteiten van de lidstaten onderling, maar ook binnen de lidstaat met elkaar in overleg treden met het oog op een nuttige toepassing van het Unierecht. Daarom ligt het op de weg van de SVB om in overleg met de staatssecretaris genoegzaam te onderzoeken of verblijfsrecht kan worden ontleend aan art. 20 VWEU in deze situatie.[[167]](#footnote-167) Bij dit onderzoek gaat het er primair om of de weigering om verblijf toe te staan aan de moeder ertoe leidt dat haar kind, burger van de Unie, geen andere keus heeft dan met haar moeder, staatsburger van een derde land, buiten de Unie te verblijven. Het nuttig effect van de status van burger van de Unie brengt met zich mee dat de ouder die het verblijfsrecht toekomt ook over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorzien in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin, aldus de Raad.[[168]](#footnote-168)

De Raad geeft in zijn uitspraak nog een belangrijke overweging ten aanzien van het afgeleid verblijfsrecht en de rechten die hieruit voortvloeien. De Raad merkt op dat dit afgeleid verblijfsrecht niet als verblijfstitel voorkomt in de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: AKW) en evenmin in de Vw 2000. De Vw 2000 noemt wel als verblijfstitel verblijf op grond van de verblijfsrichtlijn 2004/38/EG, maar deze betreft Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer. In de arresten *Zambrano* en *Dereci* is bepaald dat deze richtlijn in de onderhavige situatie geen toepassing vindt. De burger van de Unie kan echter wel een beroep doen op de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie. De Raad concludeert hieruit:

*[…] Nu* *uit de bewoordingen van artikel 8, onder e in verbinding met artikel 1, onder e, van de Vw 2000 volgt dat de grondslag voor de binnenkomst en het verblijf van een gemeenschapsonderdaan is gelegen in het Unierecht en dat het verblijfsrecht rechtstreeks aan dit recht wordt ontleend, is er ruimte voor verdragsconforme toepassing van artikel 6, tweede lid, van de AKW op de situatie waarin het verblijfsrecht wordt ontleend aan artikel 20 van het VWEU.[[169]](#footnote-169)*

## *Knelpunten*

Uit het voorgaande komen enkele knelpunten naar voren met betrekking tot verstrekking van sociale uitkeringen aan ouders uit een derde land van minderjarige Nederlanders en dus Unieburgers, die hieronder worden besproken.

Ten eerste wordt bij de vaststelling van het recht op een sociale uitkering uitgegaan van de formele verblijfstatus van de derdelander. Uit de brief van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Den Haag van 16 februari 2010, gericht aan de VVD-fractie van de gemeenteraad, wordt duidelijk dat de verblijfstitel van vreemdelingen door middel van een code in de GBA[[170]](#footnote-170) geregistreerd wordt en de gemeente aan de hand hiervan vaststelt of recht bestaat op een WWB-uitkering.[[171]](#footnote-171) Zoals hiervoor besproken heeft de Raad in zijn uitspraak van 17 december 2012, weliswaar met betrekking tot de AKW, opgemerkt dat in de Vw 2000 thans nog niet is voorzien in een verblijfstitel rechtstreeks voortvloeiend uit art. 20 VWEU. Als gevolg hiervan wordt een dergelijke verblijfstitel ook niet genoemd in de AKW, en analoog ook niet in de WWB. Beide behoren immers tot de socialezekerheidswetten en kennen vergelijkbare uitsluitingsgronden ten aanzien van de niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de zin van de Vw 2000 (vgl. art. 6, lid 2 AKW en art. 11, lid 2 WWB). Aangezien de WWB verwijst naar de Vw 2000 en deze geen verblijfstitel op grond van art. 20 VWEU kent, wordt deze bijgevolg niet in de GBA-codelijst vermeld. In de situatie waarin verblijfsrecht wordt ontleend aan art. 20 VWEU is er ruimte voor verdragsconforme toepassing van de AKW en, naar analogie daarvan, van de WWB. Of er sprake is van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht moet blijken uit een onderzoek of zich een situatie voordoet zoals in het *Zambrano-*arrest. Voorstelbaar is dat men denkt dat de Sociale Dienst of een ander uitkeringsorgaan van mening is dat het niet de bevoegde instantie is om zich uit te laten over de verblijfsrechtelijke status van verzoeker, omdat dit voorbehouden is aan de IND. Uit de aangehaalde uitspraak van de Raad blijkt echter dat op grond van het beginsel van Unietrouw, art. 4, lid 3 VEU, dat het uitkeringsorgaan in overleg moet treden met de IND om genoegzaam te onderzoeken of verzoeker op grond van de verstrekte en zo nodig alsnog te verstrekken informatie een verblijfsrecht aan art. 20 VWEU kan ontlenen. Controle van de GBA-code alleen is blijkens deze uitspraak volstrekt onvoldoende.

Er is nog een ander probleem. In recente jurisprudentie van de Raad heeft zij het standpunt ingenomen dat illegale vreemdelingen niet in aanmerking kunnen komen voor een uitkering in het kader van de WWB, gezien de beperkte doelstelling van deze wet. Een beroep op de hardheidsclausule van art. 16, lid 1 WWB komt hen niet toe. Indien een positieve verplichting van de staat bestaat om recht te doen aan art. 8 EVRM, rust die op het bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van de wettelijk geregelde voorliggende voorzieningen als bedoeld in art. 15 lid 1 WWB. Het COA heeft de publiekrechtelijke bevoegdheid en gehoudenheid om in zeer bijzondere omstandigheden buiten de Regeling verstrekking asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: Rva), opvang te bieden. Aangezien de positieve verplichting rust op het COA, ziet de Raad in die gevallen dan ook geen aanleiding om art. 16, lid 2 WWB wegens strijd met art. EVRM buiten toepassing te laten.[[172]](#footnote-172) Gezien deze jurisprudentie is het goed voorstelbaar dat iedere illegale vreemdeling, ook diegenen die zich in de *Zambrano-*situatie bevinden, worden doorverwezen naar het COA, enkel en alleen omdat zij geen geldige verblijfstitel hebben. Dat dit niet juist is, blijkt uit de reeds besproken uitspraak van de Rechtbank Arnhem, waarin de rechter overwoog:

*[…] Om-dat enerzijds [naam 3]* [= de dochter met de Nederlandse nationaliteit, LP] *niet is onderworpen aan de regelgeving zoals deze geldt voor opvang en financiele on-dersteuning van vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel en anderzijds deze regelgeving niet in de eerst plaats is afgestemd op verstrekking van een vergoeding waardoor de gerechtigde over voldoende bestaansmid-delen beschikt om in zijn eigen onderhoud te voorzien, brengt een op dit geval afgestemde wetstoepassing mee dat eiseres als moeder van [naam 3] gelijk wordt gesteld met een vreemdeling, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wwb, zodat artikel 16, eerste lid, van de Wwb ook op haar van toepassing is.[[173]](#footnote-173)*

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het gevolg van *Zambrano* is dat een ouder uit een derde land die niet legaal in Nederland verblijft met een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit dat te zijner of harer laste komt, aan art. 20 VWEU een afgeleid verblijfsrecht ontleent, waarvan de verblijfstitel niet met name wordt genoemd, noch in de Vw 2000, noch in de WWB. Hij dient dan wel gelijkgesteld te worden met een Nederlander. Bijgevolg kan hij niet uitgesloten worden van sociale voorzieningen, zoals o.a. een bijstandsuitkering. Verkeert de aanvrager in een *Zambrano-*situatie dan dient hem een bijstandsuitkering te worden verstrekt, teneinde voor zijn of haar kind, Unieburger, het effectief genot van de belangrijkste aan de status van het Unieburgerschap ontleende rechten te garanderen.

In de inleiding is melding gemaakt van de zaak van een Chinese moeder zonder rechtmatig verblijf in Nederland met een Nederlands kind die een afwijzing kreeg van de Sociale Dienst van de gemeente Den Haag van haar aanvraag van een bijstandsuitkering. In bezwaar heeft zij *Zambrano* aangevoerd en in de gerechtelijke procedure[[174]](#footnote-174) heeft zij dit weer ingetrokken.[[175]](#footnote-175) Gaandeweg de bezwaarprocedure is gebleken dat zij in bezit was van een verblijfstitel voor onbepaalde tijd voor Italië.[[176]](#footnote-176) Mede hierom heeft de gemeente haar bezwaar ongegrond verklaard, omdat immers door terug te keren naar Italië, haar minderjarige kind haar Unieburgerrechten niet hoefde op te geven. Dit standpunt vond weerklank bij de rechter.

# CONCLUSIE

In deze scriptie heb ik beschreven welke invulling het *Zambrano-*arrest geeft aan het begrip Unieburgerschap in bepaalde situaties en de betekenis hiervan voor de verstrekking van sociale voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. Aan de orde is geweest wat het grote belang is van de introductie van het Unieburgerschap, met dezelfde attributen die horen bij het gewone, nationale burgerschap. Met deze introductie hebben de lidstaten feitelijk een deel van hun soevereiniteit overgedragen, alle verklaringen ten spijt. Het gevolg hiervan is, zoals Advocaat-Generaal Sharpston heeft gesteld, dat die lidstaten daardoor niet kunnen verlangen te bepalen welke gevolgen aan het Unieburgerschap moeten worden verbonden.

Ik heb laten zien hoe aan het Unieburgerschap door Unieburgers, maar onder omstandigheden indirect ook aan ouders uit een derde land zonder geldige verblijfstitel met een Nederlands kind, rechten kunnen worden ontleend. Eerst bestond de situatie waarin de rechten die voortvloeiden uit het Unieburgerschap nog als het ware moesten worden geactiveerd door gebruik te maken van het recht op vrij verkeer van personen door verplaatsing naar een andere lidstaat, voordat een beroep kon worden gedaan op het Unierecht. Hierna volgde een ontwikkeling die uiteindelijk in *Zambrano* ertoe heeft geleid dat een succesvol beroep op art. 20 VWEU kan worden gedaan in situaties waarin geen gebruik is gemaakt van het recht op vrij verkeer van personen, situaties dus die voorheen geen link met het Unierecht zouden hebben opgeleverd. Die link wordt niet langer vastgesteld aan de hand van het al dan niet aanwezige grensoverschrijdende element. Ook het ontzeggen van het effectief genot van een aan het Unieburgerschap verbonden recht kan een link met het Unierecht opleveren, ook wanneer de betrokken Unieburger verblijft in zijn eigen lidstaat en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer.

De conclusie die uit de bestudeerde literatuur en jurisprudentie kan worden getrokken, is dat *Zambrano* ertoe heeft geleid dat onder bepaalde omstandigheden aan een ouder uit een derde land met een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit dat te zijner of harer laste komt, een afgeleid verblijfsrecht toekomt op grond van art. 20 VWEU. Die omstandigheden houden in dat het niet verlenen van verblijfsrecht en een werkvergunning aan de ouder uit een derde land, ervoor zorgen dat het voor het minderjarige Nederlandse kind feitelijk onmogelijk wordt gemaakt om het effectief genot van de essentie van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten te effectueren, doordat het minderjarige Nederlandse kind gedwongen is zijn ouder te volgen en daarmee het grondgebied van de Unie te verlaten.

Het Nederlandse kind, dat Unieburger is, heeft het essentiële recht op het grondgebied van de Unie te verblijven. Zijn recht kan hij alleen via zijn ouder uit een derde land effectueren, omdat hij van die ouder afhankelijk is. Indien die ouder onvoldoende bestaansmiddelen heeft, zal hij bijgevolg genoodzaakt zijn het grondgebied van de Unie te verlaten. Het kind, dat van hem afhankelijk is, zal hem moeten volgen en in de feitelijke onmogelijkheid verkeren om de essentie van zijn rechten als Unieburger uit te oefenen. Onder die omstandigheden moet aan de ouder uit een derde land bijstand worden verstrekt. Anders ontbeert het Nederlandse kind het nuttig effect van de essentie van de aan het Unieburgerschap verbonden rechten met name het recht om op het grondgebied van de Unie te verblijven. Zijn ouder uit een derde land kan worden beschouwd als faciliteerder van de rechten van het kind, Unieburger, dat in dit jaar van de Europese burger kan zeggen *civis europaeus sum* om hiermee zijn rechten als Unieburger te doen gelden.

Ook kan worden geconcludeerd dat een verzoek om verstrekking van een WWB-uitkering door een ouder uit een derde land op wie de *Zambrano-*situatie van toepassing is, niet kan worden afgewezen op grond van het simpele feit dat deze niet beschikt over ėėn van de in de GBA-codelijst genoemde, door de IND afgegeven, verblijfstitels. Aangezien de Vw 2000 geen verblijfstitel op grond van art. 20 VWEU kent, komt hiervoor evenmin een GBA-code voor.

Een ouder uit een derde land zonder verblijfsrecht met een te zijner of harer laste komend minderjarig Nederlands kind die een beroep op bijstand doet, kan niet worden doorverwezen naar het COA, als voorliggende voorziening. Het kind verblijft immers als Nederlander rechtmatig in Nederland en op hem is de COA niet van toepassing.

Ook kan de gemeente de bijstandsaanvraag niet afwijzen met als argument dat het niet het bevoegde orgaan is aangaande het verblijf. De uitspraak van de Raad van 17 december 2012 heeft aangetoond dat vanwege het Unietrouwbeginsel, dat stelt dat ook autoriteiten binnen ėėn lidstaat met elkaar in overleg moeten treden om het nuttig effect van het Unierecht te behouden, door de gemeente overlegd moet worden met de IND teneinde uitsluitsel te krijgen over de vraag of betreffende in aanmerking komt voor een verblijfstitel op grond van art. 20 VWEU.

# LITERATUURLIJST

*Geraadpleegde literatuur*

Bogaert, S. van den, *Grzelczyk: de student met de Moeilijke Naam die mee Gestalte heeft Gegeven aan het Burgerschap van de Unie*, in G. Essers et al (red.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten: de zegeningen van het Europees burgerschap,* Kluwer Deventer 2012

Condinanzi, M. et al, *Citizenship of the Union and Freedom of Movements of Persons,* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2008

Jessurun d’Oliveira, H.U., *European Citizenship: Its Meaning, Its Potential,* in: R. Dehousse (ed.), *Europe after Maastricht, An Ever Closer Union?,* LBE Munchen 1994

Lenaerts, K. en Nuffel, P. van, *Europees Recht in hoofdlijnen,* Maklu Antwerpen/Apeldoorn 2003

Mancini, G.F., *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays,* Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon 2000

O’Leary, S., *The Evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship,* Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1995

Schrauwen, A.A.M., *Naar een waarlijk ‘fundamentele status’? Democratie en Europees burgerschap na het Verdrag van Lissabon,* in R.H. van Ooik en R.A. Wessel (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon,* Kluwer Deventer 2009

*Geraadpleegde artikelen*

Ankersmit , L. en Geursen, W., *Ruiz Zambrano: de interne situatie voorbij,* in *A& MR,* 2011, nr. 4, pp. 156-164

Boeles, P., Noot onder arrest *Zambrano* in *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht,* 2011/146

Cambien, N., *Janko Rottmann vs Freistaat Bayern,* in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 17, No. 2, 2011, pp. 375-394

Davies, G., *Ruiz Zambrano en de non-EU ouders van (bijna) Nederlandse kinderen,* in A & MR, 2011, nr. 7, pp. 274-283

Eijken, H. van, *Ruiz Zambrano the aftermath: de impact van artikel 20 VWEU op de Nederlandse rechtspraak,* in *NtEr* Februari 2012, nr. 2, pp.41-48

Groot, G. de, en Rutten, S., *Op weg naar een Europees IPR op het gebied van het personen- en familierecht,* in NIPR, 2004, afl. 3, p. 274

Fernhout, R., Noot onder arrest HvJ EU 15-11-2011, RV 2011 2012-2011, 32, (Dereci). pp.280-295

Groot, G.-R. de, *Overwegingen over de Janko Rottmann-beslissing van het Europese Hof van Justitie,* in AR & MR, 2010, Nr. 5 en 6, pp. 293-300

Jessurun d’Oliveira, H.U., *Ontkoppeling van nationaliteit en Unieburgerschap? Opmerkingen over de Rottmann-zaak,* in NJB 2010, 785, pp. 1028-1034

Jessurun d’Oliveira, H.U., *Het Europese Hof activeert het Europese burgerschap,* in NJB 28 november 2003, afl. 43, pp. 2238-2243

Kadelbach, S., *European Integration: The New German Scholarship, Jean Monnet Working Paper 9/03, Union Citizenship,* Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg 2003, pp. 13-14

Lehmann, M., *What’s in a Name? Grunkin-Paul and Beyond*, in *Yearbook of Private International Law,* Volume 10 (2008), pp.149-150

Lenaerts, K., *‘Civis europaeus sum’: from the cross-border link to the status of citizenship of the Union,* in FMW, Online Journal on free movement of workers within the European Union, No. 3, december 2011, pp. 6-18

Mei, A.P. van der, *De juridische meerwaarde van het Burgerschap van de Europese Unie (1),* in Migrantenrecht, 2003, pp. 268-275

Mouton, J.-D., *Réflexions sur la nature de l’Union européenne à partir de l’arrêt Rottmann,* in Revue Générale de Droit International Public, vol. 114, no. 2

Veraart, W., *Commentaar Grondwet en democratie,* in *Netherlands Journal of Legal Philosophy,* p. 137, geraadpleegd op http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/rechtsfilosofieentheorie/2005/2/RenR\_2005\_035\_002\_001.pdf

*Verdragen*

IVRK

EVRM

Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit

Verdrag van Maastricht

Verdrag van Lissabon

*Jurisprudentie*

HvJ EU, 7 juli 1992, C-369/90, *Micheletti*

HvJ EU, 12 mei 1998, C-85/96, *Martinez Sala*

HvJ EU, 20 september 2001, C-184/99, *Grzelczyk*

HvJ EU 17 september 2002, C-413/99, *Baumbast*

HvJ EU 2 oktober 2003, C-148/02, *Garcia Avello*

HvJ EU 19 oktober 2004, C-200/02, *Zhu en Chen*

HvJ EU 14 oktober 2008, C-353/06, *Grunkin-Paul*

HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann*

HvJ EU, 8 maart 2011, C-34/09, *Ruiz Zambrano*

HvJ EU 15 november 2011, Zaak C-256/11, *Dereci*

CRvB, 27 juli 1999, nr. 98/6383 NABW

CRvB, 29 maart 2005, nr. 03/1458 NABW, LJN: AT3468

CRvB, 5 juli 2005, JWWB2005, 410, LJN: AT 9963

CRvB, 17 december 2012, Zaaknummer 09/5380 AKW + 11/948 AKW, LJN: BY641

Hof ’s-Gravenhage, 26 september 1991, NJ 1992, 347

Rb ’s-Gravenhage, zittingsplaats Roermond, 28 maart 2011, LJN: BQ0062

Rb ’s-Gravenhage, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch, 14 juli 2011, LJN: BR1625

Rb Amsterdam, 5 september 2011, AWB 11/2088 WWB, LJN: BS8886

Rb ’s-Gravenhage, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch, 4 november 2011, LJN: BU3365

Rb ’s-Gravenhage, 6 april 2012, AWB12/2199 en AWB 12/2198, LJN: BW3362

Rb Arnhem, 10 juli 2012, AWB 11/5567, LJN: BX 3418

*Parlementaire stukken*

TK, 2010-2011, 19637, nr. 1408 (brief minister van 31 maart 2011)

*Internet*

Bundesverwaltungsgericht, 11 november 2010, 5 C 12.10, geraadpleegd op http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=111110U5C12.10.0

CPJI, Avis consultatif no.4, *Dėcrets de nationalitė promulguės en Tunisie et au Maroc,* 7 februari 1923, p.24, geraadpleegd op http://www.icj-cij.org/pcij/serie\_B/B\_04/Decrets\_de\_nationalite\_promulgues\_en\_Tunisie\_et\_au\_Maroc\_Avis\_consultatif\_1.pdf

Davies, G.T., *The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights,* http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?showall=&start=1

http://european-convention.eu.int/pdf/LKNNL.pdf

http://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/06INK04516.pdf

http://www.vvddenhaag.nl/2588/reactie-geen-bijstand-zonder-duurzame.htm

1. Uitspraak uit 1966 van Josef Klaus, toenmalig bondskanselier van Oostenrijk, in zijn rede voor de Raad van Europa, geraadpleegd op http://service.wien.gv.at/mdb/gr/2003/gr-035-w-2003-11-25-006.htm [↑](#footnote-ref-1)
2. HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, *Ruiz Zambrano* [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie bijvoorbeeld Rb Arnhem, 10 juli 2012, AWB 11/5567, LJN: BX 3418. [↑](#footnote-ref-3)
4. HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, *Ruiz Zambrano,* r.o. 40 [↑](#footnote-ref-4)
5. K. Lenaerts en P. van Nuffel, *Europees Recht in hoofdlijnen,* Maklu Antwerpen/Apeldoorn 2003, p. 494 [↑](#footnote-ref-5)
6. A.A.M. Schrauwen, *Naar een waarlijk ‘fundamentele status’? Democratie en Europees burgerschap na het Verdrag van Lissabon,* in R.H. van Ooik en R.A. Wessel (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon,* Kluwer Deventer 2009, p. 99-108 [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie HvJ EU, 8 maart 2009, C-34/09, r.o. 41 [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie voetnoot 5. [↑](#footnote-ref-8)
9. HvJ EU, 15 november 2011, C-256/11. [↑](#footnote-ref-9)
10. Noot P. Boeles, onder d, punt 11, vierde alinea, onder arrest *Zambrano* in *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht,* 2011/146 [↑](#footnote-ref-10)
11. Verdrag van Maastricht, art. 8 [↑](#footnote-ref-11)
12. Voor een uitgebreidere bespreking van de aanloop naar het Unieburgerschap zie: M. Condinanzi et al, *Citizenship of the Union and Freedom of Movements of Persons,* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2008, pp. 1-2; en K. Lenaerts en P. van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen,* Maklu Antwerpen/Apeldoorn 2003, pp. 491-492 [↑](#footnote-ref-12)
13. K. Lenaerts, *‘Civis europaeus sum’: from the cross-border link to the status of citizenship of the Union,* in FMW, Online Journal on free movement of workers within the European Union, No. 3, december 2011, pp. 6-18 [↑](#footnote-ref-13)
14. M. Condinanzi et al, *op cit,* p.5 [↑](#footnote-ref-14)
15. H.U. Jesourun d’Oliveira, *European Citizenship: Its Meaning, Its Potential,* in: R. Dehousse (ed.), *Europe after Maastricht, An Ever Closer Union?,* LBE Munchen 1994, p.134 [↑](#footnote-ref-15)
16. S. O’Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship,* Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1995, p. 9 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ibid, pp.10-11 [↑](#footnote-ref-17)
18. CPJI, Avis consultatif no.4, *Dėcrets de nationalitė promulguės en Tunisie et au Maroc,* 7 februari 1923, p.24, geraadpleegd op http://www.icj-cij.org/pcij/serie\_B/B\_04/Decrets\_de\_nationalite\_promulgues\_en\_Tunisie\_et\_au\_Maroc\_Avis\_consultatif\_1.pdf [↑](#footnote-ref-18)
19. Trb. 1967 (73) [↑](#footnote-ref-19)
20. S. Kadelbach, *European Integration: The New German Scholarship, Jean Monnet Working Paper 9/03, Union Citizenship,* Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg 2003, pp. 13-14, geraadpleegd op http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/03/030901-01.pdf [↑](#footnote-ref-20)
21. K. Lenaerts en P. van Nuffel, op. cit., p. 495 [↑](#footnote-ref-21)
22. Art. 2, lid 9, daarna art. 17 EG [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 2, lid 11, daarna art. 21 EG [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 191A [↑](#footnote-ref-24)
25. Geraadpleegd op http://european-convention.eu.int/pdf/LKNNL.pdf [↑](#footnote-ref-25)
26. #  W. Veraart, *Commentaar Grondwet en democratie,* in *Netherlands Journal of Legal Philosophy,* p. 137, geraadpleegd op http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/rechtsfilosofieentheorie/2005/2/RenR\_2005\_035\_002\_001.pdf

 [↑](#footnote-ref-26)
27. Ibid, p.139 [↑](#footnote-ref-27)
28. A.A.M. Schrauwen, *Naar een waarlijk ‘fundamentele status’? Democratie en Europees burgerschap na het Verdrag van Lissabon,* in R.H. van Ooik en R.A. Wessel (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon,* Kluwer Deventer, 2009, p.99 [↑](#footnote-ref-28)
29. Ibid, p. 100 [↑](#footnote-ref-29)
30. A.P. van der Mei, *De juridische meerwaarde van het Burgerschap van de Europese Unie (1),* in Migrantenrecht, 2003,

 pp. 268-275, p. 268 [↑](#footnote-ref-30)
31. G.F. Mancini, *Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays,* Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon 2000, p. 123 [↑](#footnote-ref-31)
32. HvJ EU, 7 juli 1992, C-369/90, *Micheletti* [↑](#footnote-ref-32)
33. Conclusie van Advocaat-Generaal G.Tesauro van 30 januari 1992, Zaak C-369/90, *Micheletti,* punten 3 en 4 [↑](#footnote-ref-33)
34. HvJ EU, 7 juli 1992, C-369/90, *Micheletti*, r.o. 10 [↑](#footnote-ref-34)
35. HvJ EU, 12 mei 1998, C-85/96, *Martinez Sala* [↑](#footnote-ref-35)
36. Conclusie van Advocaat-Generaal A. La Pergola van 1 juli 1997, Zaak C-85/96, *Martinez Sala*, punt 18 [↑](#footnote-ref-36)
37. Ibid, punt 22 [↑](#footnote-ref-37)
38. r.o. 60-63 [↑](#footnote-ref-38)
39. A.P. van der Mei, *op. loc.*, p. 270 [↑](#footnote-ref-39)
40. S. van den Bogaert, *Grzelczyk: de student met de Moeilijke Naam die mee Gestalte heeft Gegeven aan het Burgerschap van de Unie*, in G. Essers et al (red.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten: de zegeningen van het Europees burgerschap,* Kluwer Deventer 2012, [↑](#footnote-ref-40)
41. HvJ EU, 20 september 2001, C-184/99, *Grzelczyk* [↑](#footnote-ref-41)
42. Conclusie van Advocaat-Generaal S. Alber van 28 september 2000, punten 121 en 122. [↑](#footnote-ref-42)
43. r.o. 29-33 [↑](#footnote-ref-43)
44. H.U. Jessurun d’Oliveira, *Het Europese Hof activeert het Europese burgerschap,* in NJB 28 november 2003, afl. 43, pp. 2238-2243, p. 2240 [↑](#footnote-ref-44)
45. HvJ EU 17 september 2002, C-413/99, *Baumbast* [↑](#footnote-ref-45)
46. r.o. 28 onder 3) a) [↑](#footnote-ref-46)
47. Verordening 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, Publicatieblad nr. L 257 van 19 oktober 1968, pp. 0002-0012. [↑](#footnote-ref-47)
48. Conclusie van Advocaat-Generaal Geelhoed van 5 juli 2001, punt 83 [↑](#footnote-ref-48)
49. Ibid, punt 93 [↑](#footnote-ref-49)
50. Ibid, punt 122 [↑](#footnote-ref-50)
51. R.o. 84 [↑](#footnote-ref-51)
52. R.o. 93 [↑](#footnote-ref-52)
53. R.o. 73 [↑](#footnote-ref-53)
54. HvJ EU 2 oktober 2003, C-148/02, *Garcia Avello* [↑](#footnote-ref-54)
55. Conclusie van Advocaat-Generaal F.G. Jacobs van 30 juni 2005, punt 55 [↑](#footnote-ref-55)
56. Ibid, punt 56 [↑](#footnote-ref-56)
57. Ibid, punt 63 [↑](#footnote-ref-57)
58. R.o. 27 [↑](#footnote-ref-58)
59. R.o. 37 [↑](#footnote-ref-59)
60. R.o. 44 [↑](#footnote-ref-60)
61. G. de Groot en S. Rutten, *Op weg naar een Europees IPR op het gebied van het personen- en familierecht,* in NIPR, 2004, afl. 3, p. 274 [↑](#footnote-ref-61)
62. HvJ EU 19 oktober 2004, C-200/02, *Zhu en Chen* [↑](#footnote-ref-62)
63. Conclusie Advocaat-Generaal A. Tizzano van 18 mei 2004, punt 33 [↑](#footnote-ref-63)
64. Ibid, punt 45 [↑](#footnote-ref-64)
65. Ibid, punt 78 [↑](#footnote-ref-65)
66. Ibid, punt 90 [↑](#footnote-ref-66)
67. HvJ EU 14 oktober 2008, C-353/06, *Grunkin-Paul* [↑](#footnote-ref-67)
68. Conclusie Advocaat-Generaal E. Sharpston van 24 april 2008, punten 54-58 [↑](#footnote-ref-68)
69. Ibid, punt 63 [↑](#footnote-ref-69)
70. Ibid, punt 94 [↑](#footnote-ref-70)
71. M. Lehmann, *What’s in a Name? Grunkin-Paul and Beyond*, in *Yearbook of Private International Law,* Volume 10 (2008), pp.149-150 [↑](#footnote-ref-71)
72. HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann* [↑](#footnote-ref-72)
73. Ibid, r.o. 22-30 [↑](#footnote-ref-73)
74. Conclusie van Advocaat-Generaal M. Poiares Maduro van 30 september 2009, Zaak C-135/08, *Rottmann* [↑](#footnote-ref-74)
75. Ibid, punt 11 [↑](#footnote-ref-75)
76. Ibid, punt 23 [↑](#footnote-ref-76)
77. Trb, 1967, 124 [↑](#footnote-ref-77)
78. Trb. 1998, 10 [↑](#footnote-ref-78)
79. Ibid, punt 29 [↑](#footnote-ref-79)
80. Ibid, punt 33 [↑](#footnote-ref-80)
81. HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08, *Rottmann,* r.o. 37 [↑](#footnote-ref-81)
82. Ibid, r.o. 38 [↑](#footnote-ref-82)
83. Ibid, r.o. 41 [↑](#footnote-ref-83)
84. Ibid, r.o. 42 [↑](#footnote-ref-84)
85. Ibid, r.o. 43 [↑](#footnote-ref-85)
86. Ibid, r.o. 44 [↑](#footnote-ref-86)
87. Ibid, r.o. 45 [↑](#footnote-ref-87)
88. Ibid, r.o. 46 [↑](#footnote-ref-88)
89. Ibid, r.o. 48 [↑](#footnote-ref-89)
90. Ibid, r.o. 50 en 51 [↑](#footnote-ref-90)
91. Ibid, r.o. 55 [↑](#footnote-ref-91)
92. Ibid, r.o. 56 [↑](#footnote-ref-92)
93. Ibid, r.o. 57 en 58 [↑](#footnote-ref-93)
94. Ibid, r.o. 63 [↑](#footnote-ref-94)
95. H.U. Jessurun d’Oliveira, *Ontkoppeling van nationaliteit en Unieburgerschap? Opmerkingen over de Rottmann-zaak,* in NJB 2010, 785, pp. 1028-1034 [↑](#footnote-ref-95)
96. N. Cambien, *Janko Rottmann vs Freistaat Bayern,* in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 17, No. 2, 2011, pp. 375-394, p. 393 [↑](#footnote-ref-96)
97. Zie: G.T. Davies, *The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights,* http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?showall=&start=1 [↑](#footnote-ref-97)
98. G.-R. de Groot, *Overwegingen over de Janko Rottmann-beslissing van het Europese Hof van Justitie,* in AR & MR, 2010, Nr. 5 en 6, pp. 293-300, pp. 299-300 [↑](#footnote-ref-98)
99. J.-D. Mouton, *Réflexions sur la nature de l’Union européenne à partir de l’arrêt Rottmann,* in Revue Générale de Droit International Public, vol. 114, no. 2, p. 260 [↑](#footnote-ref-99)
100. Bundesverwaltungsgericht, 11 november 2010, 5 C 12.10, geraadpleegd op http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=111110U5C12.10.0 [↑](#footnote-ref-100)
101. HvJ EU, 8 maart 2011, C-34/09, *Zambrano* [↑](#footnote-ref-101)
102. Conclusie Advocaat-Generaal E. Sharpston van 30 september 2010, Zaak C-34/09, *Zambrano,* punten 18-32 [↑](#footnote-ref-102)
103. Ibid*,* punten 45 en 49 [↑](#footnote-ref-103)
104. Ibid, punt 50 [↑](#footnote-ref-104)
105. Ibid, punt 68 [↑](#footnote-ref-105)
106. Ibid, punten 77 en 78 [↑](#footnote-ref-106)
107. Ibid, punt 79 [↑](#footnote-ref-107)
108. Ibid, punten 91-97 [↑](#footnote-ref-108)
109. Ibid, punt 115 [↑](#footnote-ref-109)
110. Ibid ibid [↑](#footnote-ref-110)
111. Ibid, punt 144 [↑](#footnote-ref-111)
112. Ibid, punt 145 [↑](#footnote-ref-112)
113. Ibid, punt 146 [↑](#footnote-ref-113)
114. Ibid, punt 147 [↑](#footnote-ref-114)
115. Ibid, punt 148 [↑](#footnote-ref-115)
116. Ibid, punt 156 [↑](#footnote-ref-116)
117. Ibid, punt 163 [↑](#footnote-ref-117)
118. Ibid, punt 176 [↑](#footnote-ref-118)
119. Vertaald citaat uit Hamlet van William Shakespeare: “brevity is the soul of wit” [↑](#footnote-ref-119)
120. r.o. 40 [↑](#footnote-ref-120)
121. r.o. 41 [↑](#footnote-ref-121)
122. r.o. 42 [↑](#footnote-ref-122)
123. r.o. 43 [↑](#footnote-ref-123)
124. r.o. 44 [↑](#footnote-ref-124)
125. Noot P. Boeles, punt 3 onder arrest *Zambrano* in *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht,* 2011/146 [↑](#footnote-ref-125)
126. H. van Eijken, *Ruiz Zambrano the aftermath: de impact van artikel 20 VWEU op de Nederlandse rechtspraak,* in *NtEr* Februari 2012, nr. 2, pp.41-48, p. 42 [↑](#footnote-ref-126)
127. Zie brief minister van 31 maart 2011, TK, 2010-2011, 19637, nr. 1408 [↑](#footnote-ref-127)
128. G. Davies, *Ruiz Zambrano en de non-EU ouders van (bijna) Nederlandse kinderen,* in A & MR, 2011, nr. 7, pp. 274-283, p.276 [↑](#footnote-ref-128)
129. L. Ankersmit en W. Geursen, *Ruiz Zambrano: de interne situatie voorbij,* in *A& MR,* 2011, nr. 4, pp. 156-164, p. 162 [↑](#footnote-ref-129)
130. Ibid, p. 163 [↑](#footnote-ref-130)
131. Ibid, p. 164 [↑](#footnote-ref-131)
132. Hij vermeldt slechts twee zaken, HvJ EEG 27 oktober 1983, zaken 35 en 36/82, *RV* 1982, 113, *Morson en Jhanjan,* en HvJ EU 25 juli 2008, 2008/921, *Metock* [↑](#footnote-ref-132)
133. Boeles, *op. loc.,* punt 3 [↑](#footnote-ref-133)
134. Ibid, punt 10 [↑](#footnote-ref-134)
135. R. Fernhout, noot bij: HvJ EU. (15-11-2011), RV 2011 2012-2011, 32, (Dereci). pp.280-295, p. 291 [↑](#footnote-ref-135)
136. Van Eijken, *op. loc.,* p. 42 [↑](#footnote-ref-136)
137. Zie voetnoot 26 [↑](#footnote-ref-137)
138. Ankersmit en Geursen, *op. loc.,* p.162 [↑](#footnote-ref-138)
139. HvJ EU 15 november 2011, Zaak C-256/11, *Dereci* [↑](#footnote-ref-139)
140. Conclusie Advocaat-Generaal P. Mengozzi van 29 september 2011*,* punten 6-10 [↑](#footnote-ref-140)
141. Ibid, punt 16 [↑](#footnote-ref-141)
142. Ibid, punten 34-36 [↑](#footnote-ref-142)
143. Ibid, punt 47 [↑](#footnote-ref-143)
144. Ibid, punt 37 [↑](#footnote-ref-144)
145. Ibid, punt 46 [↑](#footnote-ref-145)
146. Ibid, punt 48 [↑](#footnote-ref-146)
147. r.o. 72 [↑](#footnote-ref-147)
148. r.o. 68 [↑](#footnote-ref-148)
149. Van Eijken, *op. loc.,* p. 42 [↑](#footnote-ref-149)
150. Ibid, p. 43 [↑](#footnote-ref-150)
151. K. Lenaerts, *op. loc.*, p. 7 [↑](#footnote-ref-151)
152. Rb ’s-Gravenhage, zittingsplaats Roermond, 28 maart 2011, LJN: BQ0062, r.o. 12 [↑](#footnote-ref-152)
153. Rb ’s-Gravenhage, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch, 14 juli 2011, LJN: BR1625 [↑](#footnote-ref-153)
154. Rb ’s-Gravenhage, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch, 4 november 2011, LJN: BU3365, r.o. 12 [↑](#footnote-ref-154)
155. Zie voetnoot 10 [↑](#footnote-ref-155)
156. Hof ’s-Gravenhage, 26 september 1991, NJ 1992, 347 [↑](#footnote-ref-156)
157. CRvB, 27 juli 1999, nr. 98/6383 NABW [↑](#footnote-ref-157)
158. CRvB, 29 maart 2005, nr. 03/1458 NABW, LJN: AT3468 [↑](#footnote-ref-158)
159. Trb. 1990, 170 [↑](#footnote-ref-159)
160. CRvB, 5 juli 2005, JWWB2005, 410, LJN: AT 9963 [↑](#footnote-ref-160)
161. Rb Amsterdam, 5 september 2011, AWB 11/2088 WWB, LJN: BS8886 [↑](#footnote-ref-161)
162. Ibid, r.o. 4.4.1 [↑](#footnote-ref-162)
163. Rb Arnhem, 10 juli 2012, nr. AWB 11/5567, LJN: BX3418, r.o. 10 [↑](#footnote-ref-163)
164. Rb Arnhem, 10 juli 2012, nr. AWB 11/5567, LJN: BX3418 (met noot mr. A. Pepers) [↑](#footnote-ref-164)
165. CRvB, 17 december 2012, Zaaknummer 09/5380 AKW + 11/948 AKW, LJN: BY6416 [↑](#footnote-ref-165)
166. Kennelijk wordt bedoeld: art. 4, lid 3 VEU [↑](#footnote-ref-166)
167. r.o. 3.3 en 4.6 [↑](#footnote-ref-167)
168. r.o. 4.7 [↑](#footnote-ref-168)
169. r.o. 4.11 [↑](#footnote-ref-169)
170. Voor de lijst met gebruikte codes wordt verwezen naar verzamelbrief ministerie van SZW van 9 juni 2006 te vinden op: http://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/06INK04516.pdf, geraadpleegd op 9 juli 2013 [↑](#footnote-ref-170)
171. http://www.vvddenhaag.nl/2588/reactie-geen-bijstand-zonder-duurzame.htm, geraadpleegd op 9 juli 2013 [↑](#footnote-ref-171)
172. Voor een uitgebreide beschouwing van de jurisprudentie en het commentaar hierop zie noot mr. C. Lennertz bij arrest CRvB, 8 februari 2012, nrs. 11/787 WWB e.a., LJN: BV3563 [↑](#footnote-ref-172)
173. Rb Arnhem, 10 juli 2012, nr. AWB 11/5567, LJN: BX3418, r.o. 10 [↑](#footnote-ref-173)
174. Rb ’s-Gravenhage, 6 april 2012, AWB12/2199 en AWB 12/2198, LJN: BW3362 [↑](#footnote-ref-174)
175. Ibid, r.o. 3.4 [↑](#footnote-ref-175)
176. Ibid, r.o. 2 [↑](#footnote-ref-176)