

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 januari 2014 (*)

„Verzoek om prejudiciële beslissing – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 28, lid 3, sub a – Bescherming tegen verwijdering – Berekeningsmethode voor periode van tien jaar – Inaanmerkingneming van tijd in gevangenis”

In zaak C-400/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Verenigd Koninkrijk), bij beslissing van 24 augustus 2012, ingekomen bij het Hof op 31 augustus 2012, in de procedure

Secretary of State for the Home Department

tegen

M. G.,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 juni 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- G., vertegenwoordigd door R. Drabble, QC, L. Hirst, barrister, en E. Sibley,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door A. Robinson als gemachtigde, bijgestaan door R. Palmer, barrister,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam en N. Grünberg als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde, bijgestaan door D. Conlan Smyth, barrister,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szpunar als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Wilderspin en C. Tufvesson als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en rectificatie PB L 229, blz. 35).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken; hierna: „Secretary of State”) en G., over een besluit tot verwijdering van laatstgenoemde van het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 In de punten 23 en 24 van de considerans van richtlijn 2004/38 staat het volgende te lezen:

„(23) Verwijdering van burgers van de [Europese] Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is een maatregel die personen die zich, op grond van de hun door het Verdrag verleende rechten en vrijheden, daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen. De mogelijkheid om dergelijke maatregelen toe te passen, dient derhalve conform het evenredigheidsbeginsel te worden beperkt, teneinde rekening te houden met de graad van integratie van de betrokken personen, de duur van hun verblijf in het gastland, hun leeftijd, hun gezondheidstoestand, hun familiale en economische situatie en hun bindingen met het land van oorsprong.

(24) Aldus zou de bescherming tegen verwijdering des te sterker moeten zijn naarmate de burger van de Unie en zijn familieleden beter in het gastland geïntegreerd zijn. Verwijderingsmaatregelen tegen personen die vele jaren op het grondgebied van het gastland hebben verbleven, in het bijzonder wanneer zij daar geboren zijn en er hun hele leven hebben gewoond, zouden slechts onder uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen, namelijk indien er dwingende redenen van openbare veiligheid in het spel zijn. Voorts zou ook een verwijderingsmaatregel tegen minderjarigen alleen in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen teneinde, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, de banden met de familie in stand te houden.”
- 4 Artikel 2 van richtlijn 2004/38, „Definities”, luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

 - 1) ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
 - 2) ‚familielid’:
 - a) de echtgenoot;
 - [...]
 - 3) ‚gastland’: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

- 5 Artikel 3 van deze richtlijn, „Begunstigden”, bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen.

[...]”

6 Hoofdstuk III van deze richtlijn, „Verblijfsrecht”, bevat de artikelen 6 tot en met 15 ervan. Artikel 6 betreft het „verblijfsrecht voor maximaal drie maanden”. Artikel 7 voorziet onder bepaalde voorwaarden in een „verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”.

7 In hoofdstuk IV van diezelfde richtlijn, „Duurzaam verblijfsrecht”, bepaalt artikel 16, „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden”:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond.

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.”

8 Hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38, „Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid”, omvat artikel 27, „Algemene beginselen”, dat luidt als volgt:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.

3. Om te beoordelen of de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid kan het gastland, wanneer het zulks onontbeerlijk acht, bij de afgifte van de verklaring van inschrijving – of, bij ontbreken van een inschrijvingssysteem, uiterlijk drie maanden na de datum van binnenkomst van de betrokkene op zijn grondgebied of na de in artikel 5, lid 5, bedoelde mededeling van aanwezigheid op het grondgebied, dan wel bij de afgifte van de verblijfskaart –, de lidstaat van oorsprong en eventueel andere lidstaten, verzoeken om mededeling van politieke gegevens betreffende betrokkene. Deze raadpleging mag geen systematisch karakter dragen. De geraadpleegde lidstaat antwoordt binnen twee maanden.

4. De lidstaat die het paspoort of de identiteitskaart heeft afgegeven, laat de houder van dit document die om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uit

een andere lidstaat is verwijderd, zonder formaliteiten weer toe op zijn grondgebied, zelfs indien het document is vervallen of de nationaliteit van de houder wordt betwist.”

- 9 Artikel 28 van deze richtlijn, „Bescherming tegen verwijdering”, dat behoort tot hetzelfde hoofdstuk VI van deze richtlijn, bepaalt:

„1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of

b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989.”

Recht van het Verenigd Koninkrijk

- 10 De Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regeling van 2006 betreffende immigratie (Europese Economische Ruimte)] zet de bepalingen van richtlijn 2004/38 om in het recht van het Verenigd Koninkrijk.

- 11 Regulation 21, „Besluiten vastgesteld om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid”, voert de artikelen 27 en 28 van deze richtlijn uit.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 12 G. is Portugees staatsburger. Op 12 april 1998 is zij samen met haar echtgenoot, eveneens Portugees staatsburger, het Verenigd Koninkrijk binnengekomen. Tussen mei 1998 en maart 1999 had zij een baan. In deze laatste maand is zij met werken gestopt om te bevallen van haar eerste kind, dat is geboren in juni van datzelfde jaar. In 2001 en 2004 kreeg het echtpaar nog twee kinderen. Gedurende de periode waarin G. niet werkte, en tot het echtpaar in december 2006 uit elkaar ging, werd G. door haar echtgenoot onderhouden. Ondanks de feitelijke scheiding zijn G. en haar echtgenoot nog steeds gehuwd.

- 13 In april 2008 zijn de kinderen van G. in een pleeggezin geplaatst nadat ziekenhuismedewerkers erop hadden gewezen dat de verwondingen bij een van de kinderen niet door een ongeval waren veroorzaakt. Op 21 november 2008 heeft de familierechter geoordeeld dat G. verantwoordelijk was voor de aan een van haar kinderen toegebrachte verwondingen. Op 27 augustus 2009 werd G., nadat zij schuldig was bevonden aan één aanklacht wegens mishandeling en drie aanklachten wegens geweldpleging tegen een persoon jonger dan zestien jaar, veroordeeld tot een gevangenisstraf van 21 maanden.

- 14 Na de veroordeling van G. is het ouderlijk gezag over de kinderen aan haar echtgenoot toegewezen. Tijdens haar verblijf in de gevangenis kreeg G. het recht om in het openbaar en onder toezicht contact te hebben met haar kinderen. In april 2010 hebben de plaatselijke autoriteiten deze bezoeken echter stopgezet en in augustus 2010 de schorsing van dit recht gevorderd. Op 5 juli 2011 heeft de familierechter, opmerkend dat G. nog diende aan te tonen dat zij in staat was een stabiel en drugsvrij leven te leiden, besloten het toezicht te

handhaven, de bezoeken te beperken tot indirecte contacten en bepaalde handelingen te verbieden.

- 15 Op 11 mei 2010, tijdens haar verblijf in de gevangenis, heeft G. de Secretary of State verzocht om een kaart voor duurzaam verblijf in het Verenigd Koninkrijk. Op 8 juli 2010 heeft de Secretary of State dit verzoek afgewezen en overeenkomstig regulation 21 van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 de uitzetting van G. bevolen om redenen van openbare orde en veiligheid.
- 16 Op 11 juli 2010 werd G., hoewel zij haar gevangenisstraf had uitgezeten, niettemin in detentie gehouden op grond van een besluit van de Secretary of State waarbij haar uitzetting werd gelast. In dat besluit heeft de Secretary of State ten eerste vastgesteld dat de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming tegen verwijdering afhangt van de integratie van de burger in het gastland en dat deze integratie niet kan worden verwezenlijkt wanneer deze burger in de gevangenis verblijft. Ten tweede was de Secretary of State van mening dat G. evenmin recht had op het tussenliggende niveau van bescherming tegen verwijdering, aangezien zij niet had aangetoond dat zij een duurzaam verblijfsrecht had verworven en verder ernstige redenen van openbare orde en veiligheid haar uitzetting rechtvaardigden. In de derde plaats had G. volgens de Secretary of State a fortiori evenmin recht op de basisbescherming tegen verwijdering.
- 17 G. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber). Op 10 januari 2011 heeft dit Tribunal dit beroep toegewezen op grond dat G. voorafgaand aan het besluit tot uitzetting gedurende meer dan tien jaar in het Verenigd Koninkrijk had verbleven en dat de Secretary of State niet had aangetoond dat zich dwingende redenen van openbare veiligheid voordeden. Het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) heeft echter geoordeeld dat G., wegens het ontbreken van bewijs dat haar echtgenoot had gewerkt of op een andere wijze door het VWEU toegekende rechten had uitgeoefend, niet had aangetoond dat zij een duurzaam verblijfsrecht in de zin van richtlijn 2004/38 had verworven.
- 18 De Secretary of State heeft tegen de beslissing van het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Bij een op 13 augustus 2011 betekende beslissing heeft de verwijzende rechter de beslissing van het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) vernietigd op grond dat deze beslissing in strijd was met de nationale rechtspraak.
- 19 In het kader van de voor de verwijzende rechter aanhangige procedure heeft de Secretary of State erkend dat G. in mei 2003 een duurzaam verblijfsrecht in de zin van richtlijn 2004/38 had verworven en dat zij dit recht vervolgens niet had verloren. Partijen in het hoofdgeding zijn het echter oneens zowel over de berekeningswijze van de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode van tien jaar, als over de beoordeling, in de onderhavige zaak, van de in artikel 28, leden 1 en 2, van deze richtlijn bedoelde ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid.
- 20 Terwijl de procedures bij het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) en de verwijzende rechter aanhangig waren, is de bij de familierechter aanhangige procedure in september 2011 beëindigd nadat de echtgenoot van G. naar Manchester (Verenigd Koninkrijk) was verhuisd. G. bleef in de gevangenis tot 20 maart 2012.
- 21 In deze context heeft het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Doorbreekt een periode in de gevangenis na een veroordeling wegens het plegen van een strafbaar feit door een burger van de Unie de verblijfsperiode in het gastland die is vereist om krachtens artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38[...] het hoogste niveau van bescherming tegen verwijdering te genieten, of verzet deze gevangenisstraf zich er anderszins tegen dat die persoon zich op dit niveau van bescherming beroept?

- 2) Moet de verwijzing naar ‚de laatste tien jaar’ in artikel 28, lid 3, sub a, [van richtlijn 2004/38] aldus worden uitgelegd dat een burger van de Unie slechts het hoogste niveau van bescherming tegen verwijdering geniet indien sprake is van een ononderbroken verblijf?
- 3) Wordt voor de toepassing van [dat] artikel 28, lid 3, sub a, de vereiste periode van tien jaar gedurende welke een burger van de Unie in het gastland moet hebben verbleven, berekend
 - a) door achteruit te tellen vanaf het besluit tot verwijdering, of
 - b) door vooruit te tellen vanaf de aanvang van diens verblijf in het gastland?
- 4) Indien het antwoord op [de derde vraag 3, sub a,] is dat de periode van tien jaar wordt berekend door achteruit te tellen, maakt het dan verschil of die persoon vóór die gevangenisstraf daar reeds tien jaar heeft verbleven?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede en derde vraag

- 22 Met zijn tweede en derde vraag, die allereerst moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of (i) het in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde verblijf van tien jaar moet worden berekend door achteruit te tellen, namelijk vanaf het besluit tot uitzetting van de betrokkene, dan wel, integendeel, vooruit, namelijk vanaf het begin van diens verblijf, en (ii) of deze periode ononderbroken dient te zijn.
- 23 In dit verband moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat het Hof reeds heeft vastgesteld dat ofschoon de punten 23 en 24 van de considerans van richtlijn 2004/38 inderdaad spreken van een bijzondere bescherming van personen die zich daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, met name wanneer zij daar zijn geboren en er hun hele leven hebben gewoond, dit niet wegneemt dat, gelet op de bewoordingen van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38, het beslissende criterium is of de burger van de Unie in de tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit in die lidstaat heeft gewoond (arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, Jurispr. blz. I-11979, punt 31).
- 24 Daaruit volgt dat, anders dan wat geldt voor de periode vereist voor het verwerven van het duurzame verblijfsrecht, die ingaat met het rechtmatige verblijf van de betrokkene in het gastland, het verblijf van tien jaar vereist voor de toekenning van de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming, door achteruittelling vanaf de datum van het besluit tot verwijdering van deze persoon moet worden berekend.
- 25 In de tweede plaats heeft het Hof tevens geoordeeld dat artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat, om te bepalen of een burger van de Unie gedurende de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering in het gastland heeft verbleven – hetgeen het bepalende criterium is voor de toekenning van de verhoogde bescherming waarin deze bepaling voorziet – per geval rekening moet worden gehouden met alle relevante aspecten, met name met de duur van elke afwezigheid van de betrokkene uit het gastland, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden en de beweegredenen van de betrokkene bij het verlaten van dit land, waaruit kan worden afgeleid of door deze afwezigheden het centrum van zijn persoonlijke, beroeps- bedrijfs- of familiebelangen naar een andere staat is verplaatst (reeds aangehaald arrest Tsakouridis, punt 38).
- 26 Deze overwegingen hadden tot doel de vraag te beantwoorden in hoeverre afwezigheden uit het gastland tijdens de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 vermelde periode de betrokkene verhinderen een beroep te doen op de bij deze bepaling verleende verhoogde bescherming en zij waren gebaseerd op de voorafgaande vaststelling dat diezelfde bepaling niet de omstandigheden vermeldde die de periode van tien jaar verblijf, vereist voor de

verkrijging van het recht op die bescherming, kunnen doorbreken (zie in die zin arrest Tsakouridis, punten 22 en 29).

- 27 Aangezien voor de betrokkene het verblijf in het gastland gedurende de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering het bepalende criterium vormt voor de toekenning van de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38, en aangezien afwezigheden uit dat land kunnen afdoen aan de toekenning van die bescherming, moet worden geoordeeld dat de in deze bepaling bedoelde verblijfsperiode in beginsel ononderbroken moet zijn.
- 28 Gelet op het voorgaande moet op de tweede en derde vraag worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde verblijfsperiode van tien jaar in beginsel ononderbroken dient te zijn en door achteruittelling vanaf de datum van het besluit tot verwijdering van de betrokkene moet worden berekend.

Eerste en vierde vraag

- 29 Met zijn eerste en vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een door de betrokkene in de gevangenis doorgebrachte periode het ononderbroken karakter van het verblijf in de zin van deze bepaling kan doorbreken en bijgevolg een negatieve invloed kan hebben op de toekenning van de verhoogde bescherming waarin deze bepaling voorziet, zelfs indien deze persoon gedurende de tien jaar voorafgaand aan zijn gevangenisstraf in het gastland heeft verbleven.
- 30 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het bij richtlijn 2004/38 ingevoerde beschermingsstelsel tegen verwijderingsmaatregelen is gebaseerd op de mate waarin de betrokkenen in het gastland zijn geïntegreerd, zodat naarmate de burgers van de Unie en hun familieleden beter in het gastland zijn geïntegreerd, zij beter tegen verwijdering dienen te worden beschermd, gelet op de omstandigheid dat deze verwijdering ernstige schade kan toebrengen aan personen die zich op grond van de hun door het VWEU verleende rechten en vrijheden daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd (zie in die zin arrest Tsakouridis, punten 24 en 25).
- 31 Het Hof heeft bij zijn uitlegging van artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 reeds geoordeeld dat de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf door de nationale rechter aantoonde dat de betrokkene de door de samenleving van het gastland in diens strafrecht tot uiting gebrachte waarden niet eerbiedigt, zodat de inaanmerkingneming van in de gevangenis doorgebrachte perioden voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 door de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, klaarblijkelijk zou indruisen tegen het doel dat door deze richtlijn met de instelling van dit verblijfsrecht wordt nagestreefd (arrest van 16 januari 2014, Onuekwere, C-378/12, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 26).
- 32 Aangezien de mate van integratie van de betrokkenen de wezenlijke basis vormt voor zowel het duurzame verblijfsrecht als het beschermingsstelsel tegen de verwijderingsmaatregelen van richtlijn 2004/38, moet in het kader van de uitlegging van artikel 28, lid 3, sub a, van deze richtlijn tevens rekening worden gehouden met de redenen die rechtvaardigen dat de in de gevangenis doorgebrachte perioden niet in aanmerking worden genomen voor het verwerven van het duurzame verblijfsrecht of dat deze perioden het ononderbroken karakter van het verblijf doorbreken.
- 33 Hieruit volgt dat de in de gevangenis doorgebrachte perioden niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de toekenning van de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 en dat deze perioden het ononderbroken karakter van het verblijf in de zin van deze bepaling in beginsel doorbreken.
- 34 Aangaande dit ononderbroken karakter van het verblijf, is in punt 28 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht dat de verblijfsperiode van tien jaar vereist voor de

toekenning van de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38, in beginsel ononderbroken dient te zijn.

- 35 Wat de vraag betreft in hoeverre de onderbreking van het verblijf tijdens de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering van de betrokkene verhindert dat deze in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming, dient steeds precies op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet een algehele beoordeling van de situatie van de belanghebbende plaats te vinden (zie in die zin arrest Tsakouridis, punt 32).
- 36 Aangezien de in de gevangenis doorgebrachte perioden het ononderbroken karakter van het verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 in beginsel doorbreken, kunnen deze perioden in dit verband, samen met de andere factoren die in het individuele geval alle relevante aspecten vormen, door de nationale instanties die belast zijn met de toepassing van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38, worden meegewogen in de algehele beoordeling die is vereist om te bepalen of de eerder met het gastland opgebouwde banden van integratie zijn verbroken en dus of de in die bepaling bedoelde verhoogde bescherming al dan niet wordt toegekend (zie in die zin arrest Tsakouridis, punt 34).
- 37 Aangaande ten slotte de invloed van de omstandigheid dat de betrokkene gedurende de tien jaar voorafgaand aan zijn gevangenisstraf in het gastland heeft verbleven, moet in herinnering worden gebracht dat ofschoon, zoals in de punten 24 en 25 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, het verblijf van tien jaar vereist voor de toekenning van de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming, door achteruittelling moet worden berekend, namelijk vanaf de datum van het besluit tot verwijdering van deze persoon, deze omstandigheid, daar de krachtens deze bepaling gemaakte berekening verschilt van die welke wordt gemaakt voor de toekenning van het duurzame verblijfsrecht, kan worden meegewogen bij de in het vorige punt genoemde algehele beoordeling.
- 38 Gelet op een en ander moet op de eerste en vierde vraag worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een door de betrokkene in de gevangenis doorgebrachte periode in beginsel het ononderbroken karakter van het verblijf in de zin van deze bepaling kan doorbreken en een negatieve invloed kan hebben op de toekenning van de verhoogde bescherming waarin deze bepaling voorziet, zelfs indien deze persoon gedurende de tien jaar voorafgaand aan zijn gevangenisstraf in het gastland heeft verbleven. Die omstandigheid kan echter worden meegewogen bij de algehele beoordeling die vereist is om te bepalen of de eerder met het gastland opgebouwde banden van integratie al dan niet zijn verbroken.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde verblijfsperiode van tien jaar in beginsel ononderbroken dient te zijn en door achteruittelling moet worden berekend vanaf de datum van het besluit tot verwijdering van de betrokkene.**

- 2) **Artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat een door de betrokkene in de gevangenis doorgebrachte periode in beginsel het ononderbroken karakter van het verblijf in de zin van deze bepaling kan doorbreken en een negatieve invloed kan hebben op de toekenning van de verhoogde bescherming waarin deze bepaling voorziet, zelfs indien deze persoon gedurende de tien jaar voorafgaand aan zijn gevangenisstraf in het gastland heeft verbleven. Deze omstandigheid kan echter worden meegewogen bij de algehele beoordeling die vereist is om te bepalen of de eerder met het gastland opgebouwde banden van integratie al dan niet zijn verbroken.**

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.