

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. LÉGERvan 7 november 2000<sup>1</sup>

1. De aard van de banden die een persoon met een lidstaat heeft, bepaalt voor een groot deel de rechten die hij krachtens het gemeenschapsrecht geniet. Dat komt tot uitdrukking in de woorden „onderdaan van een lidstaat”, een centraal begrip van de communautaire rechtsorde, aangezien een groot aantal van die rechten, zoals zij uit de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht voortvloeien, van het bezit van die hoedanigheid afhangt.

2. Het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de bewoordingen van artikel 8 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 17 EG<sup>2</sup>) gewijzigd, een burgerschap van de Unie ingesteld en dat burgerschap verleend aan wie de „nationaliteit van een lidstaat” bezit. Aldus heeft de communautaire wetgever bevestigd, dat hij gehecht is aan de voorafgaande nationale verankering van wie zich op het gemeenschapsrecht wenst te beroepen.

3. Geconfronteerd met de bijzondere situatie van het Britse recht betreffende de nationaliteit, dat verschillende nationaliteitscategorïen omvat, waarvan één het mogelijk maakt, de betrokkene ieder recht van toegang tot en verblijf op het Britse grondgebied te ontzeggen, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), het Hof allereerst verzocht om uitlegging van het begrip „persoon die de nationaliteit van een lidstaat bezit”. De verwijzende rechter wenst immers uitspraak te kunnen doen over de toekenning van de hoedanigheid van „burger van de Unie” aan verzoekster.

De High Court of Justice stelt het Hof vervolgens vragen over de inhoud en de draagwijdte van het begrip „burgerschap van de Unie” in artikel 8 A, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 18, lid 1, EG) om zich te kunnen uitspreken over de gevolgen die genoemde hoedanigheid ten aanzien van het recht van binnenkomst en verblijf kan hebben voor een Britse burger die dat recht niet heeft krachtens de nationale wetgeving.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — De henummering van artikel 8 en de nieuwe wijziging in de inhoud ervan [in lid 1 is een nieuwe zin opgenomen (zie punt 27 van de onderhavige conclusie)] vloeien voort uit het Verdrag van Amsterdam.

I — Rechtskader

Artikel 8 A

*Gemeenschapsrecht*

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

4. De artikelen 8 en 8 A, lid 1, van het Verdrag luiden:

„Artikel 8

5. Ter gelegenheid van de ondertekening van de akten betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Gemeenschappen, legde de regering van het Verenigd Koninkrijk de navolgende verklaring betreffende de definitie van het woord „onderdanen” af<sup>3</sup>:

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld.

Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.

„Wat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreft, worden de woorden ‚onderdanen’, ‚onderdanen van lidstaten’ of ‚onderdanen van lidstaten en landen en gebieden overzee’, wanneer zij worden gebruikt in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, dan wel in enige van de uit deze

3 — PB 1972, L 73, blz. 196.

verdragen afgeleide communautaire besluiten, geacht te verwijzen naar:

- a) personen die burger zijn van het Verenigd Koninkrijk en koloniën of personen die Britse „onderdanen” zijn, niet in het bezit van dat burgerschap of het burgerschap van enig ander land of grondgebied van het Gemeenebest, en die, in elk van deze twee gevallen, het recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk genieten en op die grond zijn vrijgesteld van immigratiecontrole vanwege het Verenigd Koninkrijk;
- b) personen die krachtens geboorte in Gibraltar dan wel registratie of naturalisatie aldaar burger van het Verenigd Koninkrijk en koloniën zijn, of wier vader als zodanig in Gibraltar geboren, geregistreerd of genaturaliseerd is.”

6. In 1982 legde de regering van het Verenigd Koninkrijk bij de regering van de Italiaanse Republiek, de depositaris van de Verdragen, een nieuwe verklaring betreffende de definitie van het woord „onderdanen”<sup>4</sup> neer, die luidt:

„Rekening houdende met de inwerkingtreding van de wet op de Britse nationaliteit

van 1981 legt de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de volgende verklaring af, die met ingang van 1 januari 1983 in de plaats komt van de verklaring afgelegd bij de ondertekening van het Verdrag betreffende de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschappen:

„Wat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreft, worden de woorden „onderdanen”, „onderdanen van lidstaten” of „onderdanen van lidstaten en landen en gebieden overzee”, wanneer zij worden gebruikt in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, dan wel in enige van de uit deze Verdragen afgeleide communautaire besluiten, geacht te verwijzen naar:

- a) Britse burgers;
- b) personen die Britse „onderdanen” zijn uit hoofde van deel IV van de wet op de Britse nationaliteit van 1981 en die het recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk genieten en op die grond zijn vrijgesteld van immigratiecontrole vanwege het Verenigd Koninkrijk;

<sup>4</sup> — PB 1983, C 23, blz. 1.

- c) burgers van Britse Afhankelijke Gebieden die hun burgerschap ontleen aan een band met Gibraltar.<sup>5</sup>

*Nationaal recht*

[...]"

7. De conferentie van vertegenwoordigers van de lidstaten, die het Verdrag betreffende de Europese Unie vaststelde, heeft verklaring nr. 2 betreffende de nationaliteit van een lidstaat<sup>5</sup> aanvaard en aan de slotakte gehecht. Die verklaring bepaalt:

„De Conferentie verklaart dat telkens wanneer in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sprake is van onderdanen van de lidstaten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene lidstaat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat. De lidstaten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen.”

8. Ingevolge de British Nationality Act 1948<sup>6</sup> werden naast de burgers van de onafhankelijke staten van het Britse Gemeenebest als Brits onderdaan beschouwd de „burgers van het Verenigd Koninkrijk en koloniën” enerzijds en de „Britse onderdanen zonder burgerschap” anderzijds; deze laatsten konden burger van een pas onafhankelijk geworden land van het Gemeenebest worden, wanneer de wet op de nationaliteit van dat land in werking trad. Gebeurde dit niet, dan verwierven die personen op dat ogenblik het burgerschap van het Verenigd Koninkrijk en koloniën.

9. De Immigration Act 1971<sup>7</sup> introduceerde het begrip „patriality” (recht van verblijf). Enkel personen met patriality waren bij binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk van immigratiecontrole vrijgesteld.

10. Bij de nieuwe British Nationality Act 1981<sup>8</sup> werd het statuut van burger van het Verenigd Koninkrijk en koloniën afgeschaft en werden degenen die het bezaten onderverdeeld in drie categorieën:

- a) Britse burgers, zijnde de burgers van het Verenigd Koninkrijk en koloniën

5 — PB 1992, C 191, blz. 98.

6 — Wet op de Britse nationaliteit; hierna: „wet van 1948”.

7 — Wet op de immigratie.

8 — Hierna: „wet van 1981”.

die het recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk genieten;

overzee. In die hoedanigheid heeft zij krachtens het nationale recht niet het recht het Verenigd Koninkrijk binnen te komen of er te verblijven.

b) „British Dependent Territories Citizens” (burgers van de Britse afhankelijke gebieden), welke de burgers van het Verenigd Koninkrijk en koloniën omvat die niet het recht van verblijf genieten, maar voldoen aan bepaalde voorwaarden betreffende een band met een Brits afhankelijk gebied, dat wordt geacht hun het recht te verlenen om in dat gebied te immigreren;

12. Na verschillende malen tijdelijk op het Britse grondgebied te hebben verbleven, diende Kaur, die zich opnieuw in het Verenigd Koninkrijk bevond, op 4 september 1996 wederom een aanvraag voor een verblijfsvergunning in, zoals zij reeds herhaaldelijk had gedaan sedert zij in 1990 voor het eerst het Britse grondgebied had betreden.

c) „British Overseas Citizens” (Britse burgers van overzee), te weten alle burgers van het Verenigd Koninkrijk en koloniën die geen Britse burgers of burgers van de Britse afhankelijke gebieden zijn geworden. Aangezien zij geen band met een Brits afhankelijk gebied hebben, kan hun ieder immigratieright worden ontzegd.

13. Op 20 maart 1997 ging Kaur bij de High Court of Justice in beroep tegen het besluit van 22 januari 1997, waarbij de Secretary of State for the Home Department haar het recht ontzegde om op het Britse grondgebied te verblijven.

## II — De feiten en het procesverloop in het hoofdgeding

11. M. Kaur<sup>9</sup>, in 1949 in Kenia geboren, was burger van het Verenigd Koninkrijk en koloniën in de zin van de wet van 1948. Na de inwerkingtreding van de wet van 1981 verwierf zij het statuut van Brits burger van

14. Bij die gelegenheid sprak zij de wens uit, in het Verenigd Koninkrijk te blijven en er werk te vinden, alsook zich naar andere lidstaten te begeven om er goederen te kopen, diensten te ontvangen en, in voorkomend geval, te werken.

15. Van oordeel dat de oplossing van het bij hem aanhangig geding van de uitlegging van het gemeenschapsrecht afhangt, heeft de High Court of Justice de behandeling

<sup>9</sup> — Hierna ook „verzoekster” genoemd.

van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Ter bepaling of verzoekster, als Britse burger van overzee, die (naar het recht van het Verenigd Koninkrijk) niet gerechtigd is het Verenigd Koninkrijk binnen te komen of er te verblijven, een persoon is ‚die de nationaliteit van een lidstaat bezit’ en dus een ‚burger van de Unie’ is in de zin van artikel 8 EG-Verdrag:
- a) Wat zijn de (eventuele) gevolgen naar gemeenschapsrecht van
    - i) de ten tijde van de toetreding tot de Europese Gemeenschappen afgelegde en aan de slotakte van de toetredingsconferentie gehechte verklaring van het Verenigd Koninkrijk van 1972 betreffende de definitie van het woord ‚onderdanen’,
    - ii) de verklaring van het Verenigd Koninkrijk van 1982 betreffende de definitie van het woord ‚onderdanen’, en
  - b) Indien en voorzover het Verenigd Koninkrijk naar gemeenschapsrecht niet gerechtigd is zich te beroepen op de boven (sub a) bedoelde verklaringen, wat zijn de relevante criteria ter bepaling of een persoon de nationaliteit van een lidstaat bezit in de zin van artikel 8 EG-Verdrag, wanneer er naar nationaal recht verschillende nationaliteitscategorieën zijn, waarvan alleen sommige het recht geven om die lidstaat binnen te komen en er te verblijven?
  - c) Wat is, in deze context, het gevolg van het door verzoekster aangevoerde beginsel, dat naar gemeenschapsrecht de fundamentele mensenrechten moeten worden geëerbiedigd, in het bijzonder waar verzoekster zich beroept op artikel 3, lid 2, van het door het Verenigd Koninkrijk niet bekrachtigde Vierde protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, volgens hetwelk aan niemand het recht mag worden ontnomen, het grond-
- iii) verklaring nr. 2 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend op 7 februari 1992, volgens welke de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene lidstaat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken staat, en de lidstaten, ter informatie door middel van een verklaring, kunnen aangeven welke personen voor gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd?

gebied te betreden van de staat waarvan hij onderdaan is?

III — De tweede prejudiciële vraag, sub d, betreffende de toepasselijkheid van artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag

2) Moet artikel 8 A, lid 1, EG-Verdrag in de omstandigheden van de onderhavige zaak aldus worden uitgelegd dat het:

16. Deze vraag dient als eerste te worden behandeld, aangezien het van het antwoord op die vraag afhangt of de andere vragen moeten worden onderzocht.

a) een burger van de Unie het recht verleent om de lidstaat waarvan hij onderdaan is, binnen te komen en aldaar te verblijven, ook al geniet hij dit recht niet naar nationaal recht;

17. De verwijzende rechter vraagt, of artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag van toepassing is op een situatie als die in het hoofdgeding, waarin een persoon die krachtens het nationale recht de nationaliteit van een lidstaat bezit, zonder het recht van toegang tot en verblijf op het grondgebied van die staat te genieten, zich op artikel 8 A beroept om op dat grondgebied te mogen verblijven.

b) rechten verleent bovenop de rechten welke uit hoofde van het EG-Verdrag bestonden vóór de wijziging ervan bij het Verdrag betreffende de Europese Unie;

18. Indien deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, verliest de eerste prejudiciële vraag, die ertoe strekt te vernemen of verzoekster al dan niet een persoon is „die de nationaliteit van een lidstaat bezit” in de zin van artikel 8 van het Verdrag, haar reden van bestaan.

c) rechtstreeks geldende rechten doet ontstaan, waarop de burgers van de Unie zich voor nationale rechterlijke instanties kunnen beroepen;

d) van toepassing is op situaties die volledig intern zijn binnen een enkele lidstaat?”

Indien artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag en de daarin vermelde, aan het begrip „burgerschap van de Unie” verbonden rechten immers zouden worden beschouwd als niet ter zake doende in een situatie als

die in het hoofdgeding, zou immers geen uitspraak behoeven te worden gedaan over de nationaliteit van Kaur, waarvan de hoedanigheid van „burger van de Unie” juist afhangt. Dezelfde redenering geldt voor de andere onderdelen van de tweede prejudiciële vraag, die slechts nuttig zijn indien het geschil het gemeenschapsrecht betreft.

19. De Italiaanse en de Deense regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie betogen, dat de gestelde vraag buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht valt, en beroepen zich daarvoor op de rechtspraak van het Hof, inzonderheid het arrest van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet.<sup>10</sup>

20. Kaur voert daarentegen aan, dat haar situatie niet door die rechtspraak wordt gedekt, en dus aan het gemeenschapsrecht moet worden onderworpen. Zij zet uiteen, dat het haar ontzegde recht om op het grondgebied van de Unie te verblijven, inherent is aan het begrip burgerschap van de Unie. Volgens haar kan een lidstaat niet zonder het gemeenschapsrecht te schenden, maatregelen treffen die tot gevolg hebben dat een van zijn onderdanen rechten niet kan uitoefenen die hem door de communautaire rechtsorde worden verleend. Zij moet toestemming krijgen om het grondgebied van de Unie binnen te komen, teneinde alle uit haar hoedanigheid van

burger van de Unie voortvloeiende rechten te kunnen uitoefenen.

21. Het voornoemde arrest Uecker en Jacquet is een van de laatste die het Hof heeft gewezen overeenkomstig zijn vaste rechtspraak, dat sommige bepalingen van het gemeenschapsrecht niet kunnen worden toegepast op activiteiten die geen enkele aanknopingspunt hebben met een van de situaties die het gemeenschapsrecht op het oog heeft en waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen.<sup>11</sup>

22. Die rechtspraak is ontwikkeld naar aanleiding van geschillen betreffende het beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit niet is toegestaan. Dat beginsel is neergelegd in artikel 6, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 12, eerste alinea, EG) en in de artikelen die de toepassing ervan verzekeren op specifieke gebieden, zoals het vrije verkeer van personen of diensten.<sup>12</sup>

11 — Arrest Uecker en Jacquet, reeds aangehaald, punt 16. Zie ook de arresten van 28 maart 1979, Saunders (175/78, Jurispr. blz. 1129); 27 oktober 1982, Morson en Jhanjan (35/82 en 36/82, Jurispr. blz. 3723); 15 januari 1986, Hurd (44/84, Jurispr. blz. 29); 28 juni 1984, Moser (180/83, Jurispr. blz. 2539); 17 december 1987, Zaoui (147/87, Jurispr. blz. 5511); 23 april 1991, Höfner en Elser (C-41/90, Jurispr. blz. I-1979); 28 januari 1992, López Brea en Hidalgo Palacios (C-330/90 en C-331/90, Jurispr. blz. I-323); Steen (C-332/90, Jurispr. blz. I-341); 19 maart 1992, Batista Morais (C-60/91, Jurispr. blz. I-2085); 22 september 1992, Petit (C-153/91, Jurispr. blz. I-4973); 16 december 1992, Koua Poirrez (C-206/91, Jurispr. blz. I-6685); 16 februari 1995, Aubertin e.a. (C-29/94—C-35/94, Jurispr. blz. I-301); 16 januari 1997, USSL n° 47 di Biella (C-134/95, Jurispr. blz. I-195); 9 september 1999, R.I.SAN. (C-108/98, Jurispr. blz. I-5219), en 21 oktober 1999, Jägerskiöld (C-97/98, Jurispr. blz. I-7319).

12 — Zie de in voetnoot 11 aangehaalde arresten.

10 — C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171.



23. De gemeenschappelijke beginselen in verband met het vrije verkeer van personen en diensten dienen immers te verzekeren, dat een lidstaat de nationaliteit van een onderdaan van een andere lidstaat of de omstandigheid dat een van zijn staatsburgers in een andere lidstaat een opleiding heeft genoten, niet als voorwendsel kan aangrijpen om de bewegingsvrijheid van de betrokkene op zijn grondgebied te beperken. Het burgerschap van de Unie, waarvoor die beginselen ook gelden, heeft tot doel het vrije verkeer van personen in een ruimte zonder binnengrenzen te waarborgen, zoals bepaald in artikel 7 A, tweede alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 14, lid 2, EG).

24. 's Hof's standpunt met betrekking tot interne situaties wordt gerechtvaardigd door het streven, de toepassing van de bepalingen van het Verdrag of de daaruit voortvloeiende regels van afgeleid recht te beperken tot situaties die bepaalde aanknopingspunten met het buitenland bevatten, en met name worden gekenmerkt door de aanwezigheid van grensoverschrijdende elementen.

25. Wanneer die elementen ontbreken, kan het gemeenschapsrecht niet meer worden toegepast op situaties die, in dat geval, binnen de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten liggen. Het onderhavige hoofdgeding moet in het licht van die rechtspraak worden onderzocht.

26. Tot staving van haar verzoek om op het Britse grondgebied te mogen verblijven, beroept Kaur zich op haar hoedanigheid van persoon „die de nationaliteit van een

lidstaat bezit” in de zin van artikel 8 van het Verdrag, en van „burger van de Unie” in de zin van artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag. Zij geeft van het begrip „persoon die de nationaliteit van een lidstaat bezit”, een uitlegging in overweging, die het recht van de lidstaten beperkt om de toekenningscriteria en de inhoud van die nationaliteit vast te stellen.<sup>13</sup>

27. Het „burgerschap van de Unie” is een recent begrip van het gemeenschapsrecht, dat door het Hof nog zeker niet volledig is onderzocht, en over bepaalde aspecten waarvan nog wordt gediscussieerd.<sup>14</sup> Dat neemt niet weg dat artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag, wat het onderhavige hoofdgeding betreft, op ondubbelzinnige wijze verklaart, dat iedere burger van de Unie het recht heeft om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.<sup>15</sup> Daarmee is het vrije verkeer van de onderdanen van de lidstaten van de ene naar een andere lidstaat bedoeld.

Het Hof heeft reeds onderscheid gemaakt tussen enerzijds het vrije verkeer van werk-

13 — Verzoekster stelt immers, dat „het gemeenschapsrecht een rol heeft te spelen bij het bepalen van de personen die wel of niet als ‚onderdanen’ in de zin van de bepalingen van het Verdrag moeten worden beschouwd. Ofschoon het gaat om een gebied waarop het interne recht een belangrijke rol heeft te spelen, zal het gemeenschapsrecht bijvoorbeeld een lidstaat beletten, een persoon zijn nationaliteit te ontnemen of te weigeren een persoon als een van zijn onderdanen te erkennen, wanneer die vervallenverklaring of die weigering de elementaire regels van het gemeenschapsrecht zou miskennen” (punt 2.14 van haar schriftelijke opmerkingen).

14 — Zie bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal La Pergola in de zaak Martínez Sala (arrest van 12 mei 1998, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691), en de conclusie van advocaat-generaal Cosmas in de zaak Wijsenbeek (arrest van 21 september 1999, C-378/97, Jurispr. blz. I-6207). Zie ook Mattered, A., „La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l'applicabilité directe de l'article 8 A du traité EG”, *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, blz. 413.

15 — Arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chrysanthakopoulos (C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 22).

nemers en het recht van vestiging van een onderdaan van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, die onder het gemeenschapsrecht vallen, en anderzijds de binnenkomst en het verblijf van die onderdaan op zijn eigen grondgebied, die berusten op de rechten die aan zijn nationaliteit zijn verbonden.<sup>16</sup> Deze scheidingslijn is volgens mij behouden in de tekst die bij het Verdrag van Amsterdam aan artikel 8, lid 1, van het Verdrag is toegevoegd. Door te preciseren, dat „[h]et burgerschap van de Unie [...] het nationale burgerschap [aanvult] doch [...] niet in de plaats daarvan [komt]”, heeft de communautaire wetgever de gedachte van een bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap op de gebieden die verband houden met de rechten en de verplichtingen die een persoon aan zijn nationaliteit kan ontleen, opnieuw bevestigd. De betrekkingen die een staatsburger met zijn lidstaat van oorsprong onderhoudt, wat het recht van binnenkomst en verblijf betreft, moeten dus in beginsel tot de bevoegdheden van die staat blijven behoren. Daaruit volgt, dat het „burgerschap van de Unie” in de onderhavige zaak slechts relevant is uit het oogpunt van het vrije verkeer tussen lidstaten.<sup>17</sup>

16 — Arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 22).

17 — Weliswaar heeft het Hof in het voornoemde arrest Singh eraan herinnerd, dat een staat volgens artikel 3 van het Vierde protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens een van zijn eigen onderdanen niet van zijn grondgebied kan verwijderen of kan uitzetten (punt 22). Indien het die norm zowel in het algemeen als in het onderhavige geval van toepassing zou achten, zouden als gevolg daarvan de rechten van de lidstaten ter zake worden beperkt. Er zij echter aan herinnerd, dat de fundamentele rechten weliswaar integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, maar enkel indien het gebied waarop de bij het Hof aanhangige zaak betrekking heeft, binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt (zie bijvoorbeeld het arrest van 18 juni 1991, ERT, C-260/89, Jurispr. blz. I-2925, punten 41 en 42). Ik houd echter juist staande, dat het begrip „burgerschap van de Unie” zich niet uitstrekt tot de betrekkingen die een lidstaat met zijn staatsburgers onderhoudt, wat het recht van binnenkomst en verblijf op zijn grondgebied betreft, aangezien hun vrije verkeer van de ene lidstaat naar een andere niet in geding is.

28. Volgens vaste rechtspraak van het Hof gelden de regels inzake het vrije verkeer van personen „enkel [...] voor een onderdaan van een lidstaat van de Gemeenschap die zich op het grondgebied van een andere lidstaat wil vestigen, dan wel voor een onderdaan van die staat die zich in een situatie bevindt die enige aanknopings heeft met een van de in het gemeenschapsrecht bedoelde situaties”.<sup>18</sup>

29. Er zij op gewezen, dat, strikt juridisch, de door Kaur ingediende aanvraag niet strekt tot verkrijging van het recht van vrij verkeer op het grondgebied van de Gemeenschap, maar van het recht om te verblijven op het grondgebied van de staat waarvan zij, volgens het interne recht, een vorm van nationaliteit bezit.

30. Verzoekster valt dus onder geen van de in 's Hof's rechtspraak bedoelde hypothesen, aangezien enerzijds het hoofdeding niet strekt tot verkrijging van het recht om zich op het grondgebied van een andere lidstaat te vestigen, en anderzijds haar situatie geen aanknopings heeft met een van de situaties die het gemeenschapsrecht op het oog heeft.

18 — Arrest van 29 oktober 1998, Awoyemi (C-230/97, Jurispr. blz. I-6781, punt 29).

31. Uit de door de nationale rechter vastgestelde feiten blijkt, dat Kaur, die niet „Brits burger” in de zin van het nationale recht is, wel de hoedanigheid van „Brits burger van overzee” bezit.

32. Twee mogelijkheden zijn dus denkbaar.

33. Laat ons in de eerste plaats aannemen, dat het aan het gemeenschapsrecht wordt overgelaten om te bepalen of het statuut van „Brits burger van overzee”, dat Kaur de Britse nationaliteit verleent, haar tevens de „nationaliteit van een lidstaat” in de zin van artikel 8 van het Verdrag toekent. Indien deze tekst aldus wordt uitgelegd, dat Kaur *de Britse nationaliteit bezit*, zou duidelijk het voor toepassing van het gemeenschapsrecht noodzakelijke grensoverschrijdende element ontbreken. Dan zou blijken dat verzoekster niet de bedoeling heeft om zich op het grondgebied van een andere lidstaat te vestigen, en dat de situatie in ieder geval geen aanknopingspunt heeft met een van de situaties die het gemeenschapsrecht op het oog heeft.

Kaur beroept zich immers op het vrije verkeer van personen binnen de Gemeenschap — of, om het met de woorden van artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag te zeggen, het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven —, teneinde op het Britse grondgebied te mogen verblijven. Verzoekster, die per hypothese de Britse nationaliteit heeft, is fysiek op dat grondgebied aanwezig, zonder dat zij uit een andere lidstaat blijkt te komen. De weigering van de Britse autoriteiten om haar op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te laten verblijven, doet dus in het geheel geen afbreuk aan het vrije verkeer op het grondgebied van de Gemeenschap. Het enige grensoverschrijdende element ligt in de omstandigheid, dat Kaur uit een derde staat komt. Met uitzondering van die extracommunautaire factor liggen alle elementen van het hoofdinging dus geheel binnen de sfeer van één enkele lidstaat.

34. Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit, dat verzoekster aanspraak maakt op het recht om naar Ierland te reizen en er de rechten van een burger van de Unie uit te oefenen.<sup>19</sup> Een louter hypothetisch vooruitzicht van een reis op

<sup>19</sup> — Punt 15 van de verwijzingsbeschikking.

het grondgebied van de Europese Gemeenschap levert geen voldoende band met het gemeenschapsrecht op om de toepassing van artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag te rechtvaardigen.<sup>20</sup> Bovendien wordt in het hoofdgeding enkel opgekomen tegen een besluit houdende weigering om haar in het Verenigd Koninkrijk te laten verblijven, hetgeen bevestigt dat de hoofdvraag waarmee de verwijzende rechter wordt geconfronteerd, bij gebreke van andere overtuigende elementen die het vrije verkeer van personen in de zaak betrekken, beperkt is tot een zuiver nationale problematiek.<sup>21</sup>

35. In de tweede plaats staat vast dat Kaur, indien zij — zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk stelt — met het oog op de toepassing van het Verdrag *niet de Britse nationaliteit bezit*, evenmin de nationaliteit van een andere lidstaat heeft. In die omstandigheden moet zij naar gemeenschapsrecht als een onderdaan van een derde staat worden beschouwd.

20 — Voorbeelden van situaties die volledig intern zijn binnen één enkele lidstaat, en waarin het vooruitzicht van een externe evolutie van de situatie niet voldoende geloofwaardig werd geoordeeld om het Hof het gemeenschapsrecht toepasselijk te doen verklaren, vindt men in de voornoemde arresten Moser, punten 17 en 18, en Höfner en Elser, punt 39.

21 — Punt 3 van de verwijzingsbeschikking.

36. Het beginsel van het vrije verkeer van personen vindt echter geen toepassing in een situatie waarin de persoon die zich erop beroept, niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, maar wenst een van de lidstaten van de Gemeenschap binnen te komen en aldaar te verblijven.

37. Dienaangaande heeft het Hof er duidelijk aan herinnerd, dat een onderdaan van een derde land „zich [...] niet met succes [kan] beroepen op de regels inzake het vrije verkeer van personen [...]”.<sup>22</sup>

38. Bijgevolg lijkt het gemeenschapsrecht — en met name het aan het burgerschap van de Unie verbonden vrije verkeer van personen —, onverschillig of Kaur al dan niet de Britse nationaliteit bezit, kennelijk niet van toepassing op een situatie als die in het hoofdgeding.

39. Gezien die conclusie behoeven, zoals gezegd, de andere vragen niet te worden beantwoord.

22 — Arrest Awoyemi, reeds aangehaald, punt 29.

## Conclusie

40. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 8 A, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 18, lid 1, EG) vindt geen toepassing in een situatie waarin:

- een persoon die de nationaliteit van een lidstaat bezit en zich niet op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt, opkomt tegen de weigering van de eerste lidstaat om hem een recht van verblijf op zijn grondgebied te verlenen;
  
- een persoon die de nationaliteit van een derde staat bezit, opkomt tegen de weigering van een lidstaat om hem een recht van verblijf op zijn grondgebied te verlenen.”