



Datum van inontvangstneming : 19/04/2019

Zaak C-193/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

27 februari 2019

Verwijzende rechter:

Förvaltningsrätt i Malmö (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 februari 2019

Verzoekende partij:

A

Verwerende partij:

Migrationsverket

[OMISSIS]

Verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

[OMISSIS]

De Förvaltningsrätt i Malmö, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg voor immigratiezaken, Malmö), zesde kamer, heeft [OMISSIS] beslist het Hof van Justitie van de Europese Unie [OMISSIS] te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

[OMISSIS]

Inleiding

- 1 Voor de afgifte van een verblijfsvergunning om een andere reden dan de behoefte aan bescherming en humanitaire overwegingen in verband met een natuurlijke persoon geldt in het Zweedse recht het uitgangspunt dat de identiteit van de aanvrager moet zijn duidelijk gemaakt. In dergelijke situaties geldt dat de vereiste bewijsstandaard synoniem is met bewijs van identiteit; concreet betekent dit dat

een geldig paspoort moet worden getoond dat niet verloopt in de periode waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. In de Zweedse utlänningslag (vreemdelingenwet, hierna: „UL”) zijn geen specifieke regels over identiteit neergelegd, maar wel de eis om in het bezit te zijn van een paspoort.

- 2 Eerder zijn in gevallen van gezinshereniging uitzonderingen toegestaan, als de betrokkenen afkomstig zijn uit een land waar geen acceptabele identiteitsdocumenten kunnen worden getoond: in de praktijk Somalië.
- 3 De Migrationsöverdomstol (rechter in tweede aanleg voor immigratiezaken) heeft in het verleden geoordeeld dat voor de toekenning van een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van een band met Zweden, bijvoorbeeld in de vorm van een huwelijk, werk of studie, waarvan de eerstgenoemde in casu voor de nationale rechter aan de orde is, een duidelijk aangetoonde identiteit een voorwaarde voor Zweden vormt om zijn verplichtingen uit hoofde van het Akkoord van Schengen te kunnen nakomen alsook voor samenwerking binnen Schengen zoals neergelegd in de zogenaamde Schengengrenscode (MIG 2011:11).
- 4 Zweden heeft in 2016 een tijdelijke wet ingevoerd betreffende beperkingen van de mogelijkheden om een verblijfsvergunning in het land te krijgen [lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, wet (2016:752) betreffende voorlopige beperkingen van de mogelijkheid tot verkrijging van een verblijfsvergunning in Zweden; hierna: „wet voorlopige beperkingen”].
- 5 [Or. 2] In die wet (§16, onder f) is nu een bepaling opgenomen op grond waarvan personen die op een Zweedse school hoger voortgezet onderwijs willen volgen, een tijdelijke verblijfsvergunning kunnen krijgen. Een van de vele eisen is dat de betrokkene een definitieve beschikking heeft gekregen waarbij zijn asielaanvraag is afgewezen vergezeld van een aan de betreffende afwijzing gehecht verwijderingsbesluit. De betrokken bepaling bevat ook een specifieke uitzondering op de bovengenoemde legitimatie-eis die in overige gevallen geldt; deze heeft namelijk betrekking op een vergunning voor studies met een beperkte duur. Daarnaast moeten de aanvragen in Zweden worden ingediend. In andere gevallen moeten dergelijke vergunningen worden aangevraagd en ingewilligd voordat de betrokkene Zweden binnenkomt.
- 6 De tekst van de bepaling luidt als volgt: een verblijfsvergunning kan zelfs worden afgegeven indien de identiteit van de vreemdeling onduidelijk is of hij of zij zijn of haar identiteit niet aannemelijk kan maken.
- 7 De förvaltningsrätt i Stockholm, migrationsdomstol (bestuursrechter voor immigratiezaken, Stockholm) heeft [OMISSIS] geoordeeld dat Unierechtelijke bepalingen (de Schengengrenscode en verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en

verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft), die voor Zweden bindend zijn, in de weg staan aan toepassing van de bovengenoemde lagere bewijsstandaard met betrekking tot legitimatie en dat in plaats daarvan de gebruikelijke legitimatieprocedure moet gelden.

- 8 De Kammarrätt i Stockholm, Migrationsöverdomstol (bestuursrechter in tweede aanleg voor immigratiezaken, Stockholm) heeft daarna [*OMISSIS*] geoordeeld dat de in de bovengenoemde zaak MIG 2011:11 vastgestelde beginselen betrekking hebben op aanvragen die buiten Zweden zijn ingediend (derhalve kennelijk ook buiten het Schengengebied) en heeft de beslissing van de migrationsdomstol zodanig herzien dat de bovengenoemde lagere bewijslast werd toegestaan.
- 9 Het is derhalve niet duidelijk welk vereist niveau van legitimatie op grond van de hiervoor genoemde Unierechtelijke bepalingen (punten 3 en 7) van toepassing is op aanvragen die in Zweden worden ingediend om andere redenen dan de behoefte aan bescherming en humanitaire overwegingen in verband met een persoon.

Motivering van de vraag van de rechter hoe de Unierechtelijke bepalingen in casu moeten worden uitgelegd

Unierechtelijke bepalingen

- 10 Volgens overweging 6 van de Schengengrenscodex is grenstoezicht in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen.
- 11 Uit artikel 5, lid 1, van de Schengengrenscodex volgt onder meer dat een derdelander in het bezit dient te zijn van een geldig reisdocument dat hem het recht geeft op grensoverschrijding, alsook dat hij niet in het Schengeninformatiesysteem (SIS) mag gesignaleerd zijn met het oog op weigering van toegang. Voorts kan een lidstaat een derdelander die niet aan de genoemde voorwaarden voldoet, op grond van ditzelfde artikel toegang tot zijn grondgebied verlenen op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen.
- 12 Ingevolge artikel 7, lid 3, van de Schengengrenscodex wordt een derdelander bij binnenkomst en uitreis onderworpen aan een grondige controle, waarbij nauwgezet wordt onderzocht of de derdelander in het bezit is van een document dat geldig is voor grensoverschrijding en waarvan de geldigheidsduur niet is verstreken en dat, in voorkomend geval, vergezeld gaat van het vereiste visum of de vereiste verblijfsvergunning.

- 13 [Or. 3] Artikel 13, lid 1, van de Schengengrenscode bepaalt onder meer dat indien een derdelander niet voldoet aan alle toegangsvoorwaarden, hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten wordt geweigerd. Dit laat de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet.
- 14 Op grond van artikel 6, lid 4, van de terugkeerrichtlijn (richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven) kunnen lidstaten te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf.
- 15 Artikel 25, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst bepaalt dat wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven, hij systematisch het SIS dient te raadplegen. Wanneer een lidstaat moet beslissen of een verblijfstitel wordt afgegeven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling, moet hij vooraf in overleg treden met de signalerende lidstaat en rekening houden met de belangen van deze lidstaat. Een verblijfstitel wordt dan slechts afgegeven in bijzondere gevallen, met name uit humanitaire overwegingen of ter nakoming van internationale verplichtingen.

Relevante nationale bepalingen die van toepassing zijn in de zaak voor de verwijzende rechter

- 16 Hoofdstuk 5, lid 3, aanhef, § 1 en § 8 van de utlänningslag (2005:716) (vreemdelingenwet (2005:716); hierna: „UL”) en hoofdstuk 5, lid 16, eerste en tweede alinea, van deze wet inzake het recht op een verblijfsvergunning. Hoofdstuk 2, lid 1, van de [UL] en hoofdstuk 2, lid 1, van de utlänningsförförordning (2006:97) (vreemdelingenverordening (2006:97); hierna: „UF”) inzake de eis om in het bezit te zijn van een geldig paspoort. De [UL] bevat geen bepalingen met betrekking tot de legitimatie-eis. In de bovengenoemde wet voorlopige beperkingen is echter wel een bepaling opgenomen inzake identiteit.

Noodzaak tot verduidelijking door het Hof van Justitie

- 17 In de onderhavige zaak is aan een persoon genaamd A, geboren op 11-11-81 en een Gambiaans staatsburger, een verblijfsvergunning verleend vanwege zijn band met zijn echtgenote (een Zweeds staatsburger).

- 18 Deze aanvraag ingediend en ingewilligd voordat hij Zweden binnenkwam. Men mag ervan uitgaan dat zijn identiteit destijds is aangetoond en hij heeft een paspoort uit zijn land van herkomst getoond waarvan ook moet worden aangenomen dat het voldoet aan de eisen die in die situatie aan een dergelijk paspoort mogen worden gesteld.
- 19 De man verzoekt nu om dezelfde redenen om een verlenging van zijn verblijfsvergunning (de man is in Zweden). Bij de verlengingsaanvraag is de volgende relevante informatie naar voren gekomen. De politie in Noorwegen heeft informatie verstrekt dat de man in Noorwegen in bewaring is gehouden. Ook is er informatie ontvangen dat de betrokken persoon een aantal aliassen in Noorwegen heeft gebruikt. Hij was daar mede bekend als B, geboren op 18-08-75, onderdaan van Gambia (op basis van een vals paspoort), en mede als C, geboren op 12-12-82 (asielzoeker zonder paspoort). Bij een doorzoeking in Noorwegen is nog een paspoort gevonden (paspoortnummer PC239064), op naam van D, geboren op 08-08-80, ook een onderdaan van Gambia. Bovendien is eerder in Zweden een verblijfsvergunning aangevraagd op naam van D, geboren op 08-08-80, een Gambiaans staatsburger (paspoortnummer PC239064). Die aanvraag is vanuit Dakar gedaan. Aangezien het om een schijnhuwelijk ging, is de aanvraag afgewezen.
- 20 [Or. 4] Tot slot zij opgemerkt dat D levenslang uit Noorwegen is verwijderd en dat Noorwegen hem onder die naam, met de geboortedatum 08-08-80, als Gambiaans staatsburger, in het SIS heeft geregistreerd. Als laatste is nog vermeld dat de man in Noorwegen onder de laatstgenoemde naam wegens het in bezit hebben en verkopen van drugs (cocaine) is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 120 dagen.
- 21 De Migrationsverket heeft de lopende aanvraag feitelijk afgewezen omdat zijn identiteit niet duidelijk is gemaakt.
- 22 Gelet op het voorgaande is de migrationsdomstol van oordeel dat het Hof om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet worden verzocht, met betrekking tot de uitlegging van de vraag of op grond van Unierecht legitimatie vereist is voor de inwilliging van aanvragen die in Zweden zijn ingediend om andere redenen dan bescherming of humanitaire overwegingen.

[Or. 5] Vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

1. Staan de bepalingen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, waaronder meer bepaald de bepalingen inzake de systematische raadpleging van het SIS en de Schengengrenscodes, en waaronder meer bepaald de daarin opgenomen eis om in het bezit te zijn van een geldig paspoort, in de weg aan de toekenning van verblijfsvergunningen op basis van aanvragen die in Zweden zijn ingediend om andere redenen

dan bescherming of humanitaire overwegingen, wanneer de identiteit onduidelijk is?

2. Indien dit het geval is, kan de uitzondering inzake identiteitsvaststelling dan worden beheerst door het nationale recht of door de rechtspraak?
3. Indien de hierboven in punt 2 omschreven situatie niet aan de orde is, in welke uitzondering voorziet het Unierecht dan eventueel?

Malmö, 15 februari 2019.

[*OMISSIS*]

[Or. 6] **Partijen in het hoofdgeding** [*OMISSIS*]

Verzoekende partij:

A

[*OMISSIS*]

Verwerende partij

Migrationsverket

Zweden

[*OMISSIS*]