



Datum van
inontvangstneming

:

02/03/2021

Zaak C-22/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

14 januari 2021

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 januari 2021

Verzoekende partijen:

SRS

AA

Verwerende partij:

Minister for Justice and Equality

SUPREME COURT (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)

[*OMISSIS*]

**INZAKE ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG BETREFFENDE
DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE EN
INZAKE EEN VERWIJZING
NAAR HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE**

[*OMISSIS*]

TUSSEN

S R S E N A A

VERZOEKERS

EN

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (minister van Justitie en
Gelijke Kansen)**

VERWEERDER

**BESLISSING VAN 12 JANUARI 2021 TOT HET STELLEN VAN EEN
PREJUDICIËLE VRAAG AAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE
EUROPESE UNIE KRACHTENS ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG**

[Or. 2] [OMISSIS] [Nationale procedurele punten]

[OMISSIS] [Omdat het] de Supreme Court voorkomt dat de beoordeling van de geschilpunten tussen partijen bij dit verzoek vragen oproept betreffende de juiste uitlegging van bepaalde Unierechtelijke bepalingen, te weten artikel 3 van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden [Or. 3] PB L158 van 30.4.2004, blz. 77

HEEFT DE SUPREME COURT BESLIST om de vragen zoals uiteengezet in de verwijzingsbeslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

1. Kunnen de bewoordingen „member of the household of an EU citizen” [in de Nederlandse taalversie: „familieleden [...] die inwonen bij de burger van de Unie”], zoals gebruikt in artikel 3 van richtlijn 2004/38/EG, zodanig worden gedefinieerd dat dit begrip binnen de gehele Unie uniform kan worden toegepast, en zo ja, hoe luidt die definitie?
2. Indien dit begrip niet aldus kan worden gedefinieerd, op grond van welke criteria moeten rechters dan de bewijzen beoordelen zodat de nationale rechterlijke instanties aan de hand van een vaste lijst factoren kunnen beslissen wie – wat de vrijheid van verkeer betreft – wél en wie niet deel uitmaakt van de huishouding van een burger van de Unie?

EN GELAST dat de behandeling van dit hoger beroep wordt geschorst totdat het Hof van Justitie een prejudiciële beslissing over die vragen zal hebben gegeven of tot een tussentijdse nieuwe beslissing zal worden gegeven.

[OMISSIS]

[Or. 4] [OMISSIS] De Supreme Court

[OMISSIS]

Beslissing tot verwijzing door de Supreme Court van bepaalde vragen over de uitlegging van het Unierecht naar het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Inleiding

- 1 De specifieke kwestie waarover de Supreme Court zich in deze procedure moet buigen is de betekenis die moet worden toegekend aan de definitie of omschrijving van een „member of the household” (lid van de huishouding) van een burger van de Unie, waarbij – indien die burger zich naar een andere lidstaat begeeft – die andere persoon of personen als niet-burgers van de Unie in staat moet/moeten worden gesteld hem of haar te begeleiden in het kader van de vrijheid van verkeer van de burger van de Unie. Deze verwijzing betreft derhalve de betekenis van wat op grond van het Unierecht moet worden verstaan onder een lid van de woongemeenschap van een burger van de Unie, en betreft de definitie of omschrijving op grond waarvan iemand krachtens de European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 (S.I. nr. 656, 2006) [regeling betreffende de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) (nr. 2) van 2006], te weten de nationale regeling waarbij richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77, is omgezet, door de minister wordt aangemerkt als een „toegelaten familielid” van een burger van de Unie met het oog op de vraag of de minister hem of haar al dan niet een verblijfskaart zal verstrekken. **[Or. 5]**
- 2 Ierland heeft de richtlijn op correcte wijze via de nationale regelgeving omgezet in nationaal recht. De enige verschillen hebben betrekking op de terminologie en zijn niet belangrijk. Deze verwijzing richt zich derhalve op de achtergrond van de betreffende zaak en de richtlijn en vervolgens worden hierin de vragen uiteengezet waarop de Supreme Court een antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie wenst.

Achtergrond

- 3 Deze procedure doet zich voor nadat S R S, sinds 2013 een Brits staatsburger die oorspronkelijk uit Pakistan afkomstig was, naar Ierland is verhuisd. Kort na zijn verhuizing heeft zijn volle neef A, een Pakistaans staatsburger wiens visum om vier jaar in Groot-Brittannië te studeren net was verstreken, zich zonder visum bij hem gevoegd. Aangezien het wellicht niet gemakkelijk is om precies te

omschrijven wie een „member of the household of an EU citizen” (gezinslid van een burger van de Unie) is met het oog op het vrije verkeer, maar deze term beter kan worden afgebakend aan de hand van een reeks criteria die het Hof voor toepassing in de gehele Unie vastlegt, moet eerste nader worden ingegaan op de feitelijke antecedenten.

- 4 Het ligt voor de hand partijen eerst nader te omschrijven. Verweerder is de verantwoordelijke namens de lidstaat die tot taak heeft de verhuizing naar Ierland te vergemakkelijken van een lid van de huishouding van een burger van de Unie die van de ene lidstaat, Groot-Brittannië, naar de andere lidstaat, Ierland, verhuist. Verzoekers zijn een Brits staatsburger van Pakistaanse afkomst, de heer S, en zijn volle neef de heer A, een Pakistaans staatsburger die geen burger van de Unie is maar zich wel met een studievizum in een lidstaat bevond.
- 5 Zowel de heer S, geboren in 1978, als de heer A, geboren in 1986, zijn in Pakistan geboren en getogen. In 1997 is de heer S, toen hij 19 jaar was, met zijn ouders naar Groot-Brittannië verhuisd en op 8 februari 2013 is hij tot Brits staatsburger genaturaliseerd. In januari 2015 is de heer S naar Ierland verhuisd. Hij was daarna enkele maanden in loondienst en sinds oktober 2015 is hij in dit land als zelfstandige werkzaam. Nadat hij in Ierland is komen wonen, is hij met een vrouw getrouwd die de Pakistaanse nationaliteit heeft en in Pakistan woont en voor wie bij de minister een aanvraag voor gezinshereniging is ingediend. De heer A stelt dat hij een volle neef van de heer S is en ook dat beiden zijn opgegroeid in Peshawar, in dezelfde compound waar meerdere gezinnen wonen, totdat de heer S naar Groot-Brittannië is verhuisd. De heer A zou toen 10 of 11 jaar zijn geweest. De heer A heeft een diploma economie van een universiteit in Pakistan. Naar verluidt zou zijn studie in Pakistan door de heer S zijn gefinancierd, hetgeen niet nader is omschreven of onderbouwd. Omdat de heer A kennelijk verder wilde studeren heeft hij een visum voor een buitenlandse studie in Groot-Brittannië aangevraagd. In 2010 is hij met een studievizum voor vier jaar naar Groot-Brittannië gereisd om een studie accountancy en bedrijfskunde te volgen. Tijdens zijn studie zou hij vier jaar bij de heer S en de ouders en andere familieleden van de heer S hebben gewoond. Hij zou met hen hebben samengewoond in een huis dat eigendom was van de broer van de heer S, eveneens een Brits staatsburger. De heer S zou uit zijn inkomen huur aan die broer hebben betaald. Op 11 februari 2014, ongeveer vier jaar nadat de heer A in Engeland is gaan wonen en minder dan een jaar voordat de heer S in Ierland is gaan wonen, hebben de heer S en de heer A een gezamenlijke huurovereenkomst voor één jaar met die broer gesloten. Vervolgens is het Britse visum van de heer A dat jaar op 28 december 2014 verlopen.
- 6 Op 5 maart 2015 is de heer A zonder visum Ierland binnengekomen door via Noord-Ierland te reizen. De heer A is samen met zijn neef, de heer S, in een plaats in de Ierse Midlands gaan wonen. Op 24 juni 2015 heeft de heer A bij de minister een aanvraag ingediend voor een verblijfskaart als toegelaten familielid van de heer S. De heer A heeft aangevoerd dat hij ten laste was van de heer S, een burger van een andere lidstaat, te weten Groot-Brittannië, die zijn recht van vrij verkeer

uitoefende, en dat hij in de zin van de Ierse Regulations 2006 zowel een familielid als een gezinslid van de heer S in Groot-Brittannië was geweest, het land binnen de Unie waar hij vandaag was gekomen. Verweerder, de minister, was het niet met hem eens: de heer A was geen inwonend familielid van de heer S. Zij weigerde een verblijfskaart te verstrekken. Op 21 december 2015 is een eerste beschikking aan de heer A medegedeeld. De redenen voor weigering kunnen als volgt worden samengevat: **[Or. 6]**

1. Er is onvoldoende bewijs geleverd dat de heer A een familielid van de burger van de Unie was, dat hij een lid van zijn huishouding was, of dat hij ten laste van hem kwam op de wijze als bepaald in de Regulations 2006.
 2. De burger van de Unie heeft in februari 2013 de Britse nationaliteit verkregen en derhalve hebben de heer A en hij in materieel opzicht korter dan twee jaar samengewoond. Bij deze constatering moet vermoedelijk rekening worden gehouden met de rechtspraak en in het bijzonder de beslissing in de zaak ██████████ Secretary of State for the Home Department [2011] UKUT 341, [2012] INLR 53, waarin wordt bevestigd dat de leefsituatie van de burger van de Unie moet worden beoordeeld vanaf het moment waarop die persoon burger van de Unie is geworden, ongeacht de plaats waar dit is geschied.
 3. De vader, de broer en de zus van de burger van de Unie woonden op hetzelfde adres. Hoewel uit documentatie blijkt dat de heer A en de heer S hetzelfde adres hadden, kwam daaruit onvoldoende naar voren dat de heer A een gezinslid van de burger van de Unie was.
 4. De overgelegde bankafschriften tonen niet aan dat de heer A tussen 2010, de datum van de laatste rechtstreekse geldoverboeking, en november 2014 financieel afhankelijk was. Er is onvoldoende bewijs geleverd dat de onderneming van de burger van de Unie actief was in Ierland en derhalve dat de burger van de Unie Unierechten uitoefende.
- 7 Na die beschikking is aan de minister aanvullende financiële documentatie verstrekt waaruit blijkt dat de bovengenoemde betalingen zijn gedaan en is verklaard dat de heer A leefde van de inkomsten van de heer S, zoals hiervoor vermeld, in de periode dat de heer A rechtsgeldig in Groot-Brittannië met een studievizum studeerde. In de herziene beschikking van de minister van 21 december 2016, die in deze procedure de bestreden beschikking vormt, staat dat verzoeker (de heer A) niet had bewezen dat hij in het Verenigd Koninkrijk ten laste was van de heer S en dat hij niet werd aangemerkt als een lid van de huishouding van de heer S, omdat hij weliswaar bewijs had geleverd dat hij op hetzelfde adres woonde als de burger van de Unie (de heer S), maar „niettemin niet had aangetoond dat de burger van de Unie feitelijk het gezinshoofd in het Verenigd Koninkrijk was”. Bij brief van 15 augustus 2016 is hij daarvan in kennis gesteld:

„De minister heeft de documentatie bestudeerd die is ingediend ter onderbouwing van uw aanvraag tot verblijf in de staat op grond van de in het Unieverdrag verankerde rechten. Hierbij deel ik u mede dat de minister ervan overtuigd is dat u niet heeft aangetoond dat u feitelijk ten laste bent van de burger van de Unie, S R S. Wat betreft uw verblijf in het Verenigd Koninkrijk heeft u bewijs geleverd dat u op hetzelfde adres woonde als de burger van de Unie, de heer S. U heeft echter niet aangetoond dat de burger van de Unie feitelijk het gezinshoofd in het Verenigd Koninkrijk was.”

- 8 Voorts is in die brief verklaard dat de heer A onvoldoende bewijs had geleverd dat hij een familielid van de burger van de Unie was en dat hij de bovengenoemde feiten niet had uiteengezet. Zowel de heer S als de heer A hebben bij de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) beroep ingesteld tegen de beschikking van de minister waarbij is geweigerd een verblijfskaart aan de heer A te verstrekken. Het verzoek tot rechterlijke toetsing was gebaseerd op verklaringen onder ede van de heer S en de heer A van 8 september 2016. In de verklaring onder ede van de heer S staat dat hij gedurende vijftien jaar in Groot-Brittannië heeft gewoond voordat hij daar in februari 2013 is genaturaliseerd tot Brits onderdaan, dat hij in februari 2016 met een Pakistaans staatsburger is getrouwd en dat zij in Pakistan blijft wonen. Hij stelt dat hij in januari 2015 naar Ierland is verhuisd voor werk in de IT-branche en uit de verklaring onder ede blijkt dat hij sinds oktober 2015 als zelfstandige werkzaam is in een onderneming die zich bezighoudt met de invoer en verkoop van accessoires voor mobiele telefoons, welke onderneming hij voordien vanuit zijn woning in een plaats in de Ierse Midlands heeft gerund. Volgens de verklaring onder ede wordt die onderneming nu geleid vanuit een opslagruimte op een industrieterrein in de stad Dublin. De heer S bevestigt dat hij zijn volle neef, de heer A, financiële ondersteuning heeft gegeven en stelt dat de heer A voor al zijn uitgaven voor levensonderhoud en collegegelden van hem afhankelijk was toen zij tussen juli 2010 en januari 2015 in Londen onder één dak woonden. [Or. 7]

Hij verklaart het volgende: „Mijn familie in Pakistan verwachtte van mij dat ik voor mijn neef zou zorgen”. Hij zegt dat hij, zijn ouders, zijn broer en zijn zus met de heer A in een huis woonden waarvan een van zijn broers de eigenaar was. De heer S stelt dat hij „specifiek met het oog op werk” naar Ierland is verhuisd en dat de heer A „volledig afhankelijk” van hem was aangezien deze laatste in maart 2015 bij hem in Ierland is komen wonen. Volgens de heer S behoorde de heer A in Groot-Brittannië tot „zijn huishouding” en hij heeft onder ede verklaard dat hij alleen verantwoordelijk was voor de zorg voor en financiële ondersteuning van zijn neef, dat zijn broer, die de eigenaar van het huis was, eigenlijk meer tijd in Pakistan dan in Londen doorbracht, dat zijn ouders op leeftijd waren en dat zijn vader met pensioen was. Hij beweert dat hij de enige persoon binnen de huishouding was die werkte en die de kosten van nutsvoorzieningen betaalde.

- 9 In zijn verklaring onder van 8 september 2016 stelt de heer A dat hij werkloos is. Hij heeft kopieën van overschrijvingsbewijzen overgelegd voor zeven overboekingen die de heer S naar hem in Pakistan heeft gedaan tussen 3 februari

2009, toen de heer A ongeveer 22 jaar was, en 13 mei 2010, toen de heer A 24 jaar oud was, voor een totaalbedrag van 4 675 GBP in die periode van vijftien maanden. De heer A beweert dat hij gedurende het grootste deel van de periode van vier jaar dat hij in Groot-Brittannië accountancy en bedrijfskunde studeerde, geen bankrekening had en dat zijn neef, de heer S, zijn huur en studie betaalde en hem geld gaf voor de kosten voor zijn dagelijkse levensonderhoud. Naar verluidt omdat er geen bankrekening was, ontbreekt er bewijs voor geldoverboekingen in de periode van mei 2010 tot november 2014, een periode van 52 maanden. In november 2014 heeft de heer A een rekening geopend bij een Britse bouwspaarkas. De heer S heeft tussen 6 november 2014 en 13 januari 2015 vier keer geld naar die rekening overgemaakt voor een totaalbedrag van 700 GBP. Kopieën van bankafschriften van de heer A over die periode zijn overgelegd.

- 10 De kern van de vordering is dat de heer S, aangezien hij sinds 2013 een burger van de Unie is, zich van Groot-Brittannië naar Ierland mag begeven en dat de heer A het recht heeft om samen met de heer S naar Ierland te komen, aangezien hij zijn 34-jarige neef is die niet werkt en ten aanzien van wie niet is gebleken dat hij binnen de Unie werk verricht en van wie wordt beweerd dat destijds bij hem inwoonde als lid van zijn woongemeenschap in diens hoedanigheid van burger van de Unie. De heer A is geen écht „familielid”, aangezien dat alleen ouders en kinderen tot de leeftijd van 21 jaar zijn, behoudens uitzonderingen. De heer A zou een „toegelaten familielid” zijn omdat hij zou behoren tot de vermeende huishouding van de heer S.

Richtlijn

- 11 De richtlijn heeft tot doel het wettelijk kader vast te stellen waarbinnen de burgers van de Unie en hun familieleden het recht van vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten kunnen uitoefenen. Artikel 3 van de richtlijn luidt als volgt:

„1. 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.

2. Onverminderd een persoonlijk recht van vrij verkeer of verblijf van de betrokkenen vergemakkelijkt het gastland overeenkomstig zijn nationaal recht, binnenkomst en verblijf van de volgende personen:

- a) andere, niet onder de definitie van artikel 2, punt 2, vallende familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet, of die vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven;

- b) de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft.

Het gastland onderzoekt de persoonlijke situatie nauwkeurig en motiveert een eventuele weigering van toegang of verblijf.” [Or. 8]

12 Artikel 2 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;
 - b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;
 - c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
 - d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn;
3. ‚gastland’: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

- 13 Het gaat hier over het vrij verkeer van personen als burgers van de Unie. In zaak C-83/11, *Secretary of State for the Home Department/█* is benadrukt dat de richtlijn de lidstaat niet verplicht om alle aanvragen tot binnenkomst of tot verblijf in te willigen die zijn ingediend door personen die aantonen dat zij familielid „ten laste” zijn van een burger van de Unie. De richtlijn biedt het kader waarbinnen het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van een lidstaat voor de burgers van de Unie en hun familieleden moet worden beoordeeld. Dit is te vinden in overweging 1: „[...] iedere burger van de Unie [heeft], binnen de beperkingen van de Verdragen en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een *fundamenteel en persoonlijk recht* van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.” Het vrij verkeer van personen wordt in de richtlijn omschreven als „een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt”, een ruimte „zonder binnengrenzen”. In overweging 5 van de richtlijn staat te lezen dat de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van andere lidstaten inhoudt dat dit recht ook aan hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, moet worden verleend:

- „Het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten dient, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend. [...]”
- 14 In overweging 8 vermeldt als een van de doelstellingen van de richtlijn „het vrije verkeer van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, te vergemakkelijken”. In overweging 10 heet het dat een aantal strijdige belangen op elkaar moet worden afgestemd, waaronder de onwenselijkheid dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen een „onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland”. In dit verband kan het van belang zijn dat de heer S in Ierland als zelfstandige zijn geld verdient. De heer A heeft niet het recht om een beroep uit te oefenen en hij heeft geen status op grond waarvan hij betaald werk kan verrichten. Dit hangt af van de beslissing op deze voorziening. In overweging 17 staat te lezen dat het recht van een duurzaam verblijf voor burgers van de Unie die ervoor hebben gekozen zich in een andere lidstaat blijvend te vestigen „het gevoel van Unieburgerschap [zou] versterken en [...] een kernelement [is] voor het bevorderen van de sociale samenhang” en dat moet worden voorzien in een duurzaam verblijfsrecht voor alle burgers van de Unie en hun familieleden in overeenstemming met de voorwaarden van de richtlijn.
- 15 De richtlijn hanteert een verschillende benadering voor familieleden en verwanten in ruime zin. Aan familieleden die vallen onder de definitie van artikel 2, punt 2, van de richtlijn worden het inreisrecht en het verblijfsrecht in het gastland van de burger van de Unie toegekend op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Een familielid is duidelijk gedefinieerd als een echtgenoot, een geregistreerd partner, een rechtstreekse **[Or. 9]** bloedverwant in neergaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner, beneden de leeftijd van 21 jaar of te hunnen laste, en iedere rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn van de burger van de Unie en van de echtgenoot of partner, die te hunnen laste is, waaronder wordt verstaan een moeder of vader te hunnen laste. De heer A is geen eerstegraadsfamilielid. Hij en de heer S hebben twee dezelfde grootouders. Derhalve valt de heer A in de categorie „toegelaten familieleden” die niet onder de definitie van familielid in artikel 2 van de richtlijn vallen en wiens aanvraag tot binnenkomst en tot verblijf in het gastland moet worden vergemakkelijkt, maar van wie niet kan worden gesteld dat hij een inreis- of verblijfsrecht heeft.
- 16 Deze verwijzing richt zich derhalve op artikel 3, lid 2, van de richtlijn. De heer A noch de heer S stellen dat zij een familielid van elkaar in de zin van artikel 2 van de richtlijn zijn. Het staat vast dat indien de heer A op grond van de richtlijn enig recht zou kunnen doen gelden, hij zich daarop kan beroepen indien hij kan worden aangemerkt als een familielid dat ten laste was van of inwoonde bij de burger van de Unie, te weten de heer S.
- 17 De richtlijn is in de staat omgezet bij de Regulations 2006 waarin, net als in de richtlijn, een onderscheid wordt gemaakt tussen een „in aanmerking komend familielid” en een „toegelaten familielid”, de categorie waar het in deze zaak om

gaat. Op grond van artikel 2, lid 1, van de Regulations 2006 is een „toegelaten familielid” als volgt gedefinieerd:

„onder ‚toegelaten familielid’, ten aanzien van een burger van de Unie, wordt verstaan: ieder familielid, ongeacht zijn of haar nationaliteit, dat geen in aanmerking komend familielid van de burger van de Unie is en dat in zijn of haar land van herkomst, normale verblijfplaats of eerdere verblijfplaats

- (a) ten laste komt van de burger van de Unie;
- (b) inwoont bij de burger van de Unie;
- (c) vanwege ernstige gezondheidsredenen persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeft; of
- (d) de partner is met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft.”

18 Het wordt niet betwist dat de richtlijn naar behoren is omgezet door de Regulations 2006. De enige wijziging betreft de term „familielid” die als „in aanmerking komend familielid” is aangeduid, terwijl een „toegelaten familielid” is gedefinieerd en omschreven als hierboven vermeld. Het verschil is terminologisch en niet juridisch-inhoudelijk van aard. De heer A is geen kind van de heer S en komt ook niet ten laste van hem. De heer A heeft voorts, als iemand die ouder is dan 21 jaar, geen ernstige gezondheidsproblemen. De heer A heeft beweerd dat hij een toegelaten familielid van zijn volle neef is aangezien hij ten laste is van zijn volle neef, maar dat is afgewezen en op dat punt is geen toestemming verkregen om in beroep te gaan. In deze verwijzing gaat het niet om „ten laste zijn”. De enige vraag die resteert is of de heer A samen met de heer S van Groot-Brittannië naar Ierland is verhuisd en dat deed omdat de heer A deel uitmaakt van het gezin van de heer S, een burger van de Unie in Groot-Brittannië. In die omstandigheden stelt de heer [A] dat hij zich kan beroepen op artikel 5 van de Regulations 2006 en dat hij derhalve het recht heeft om de staat binnen te komen en een verblijfskaart aan te vragen.

Rechterlijke toetsing van de weigering van de minister om een verblijfskaart af te geven

19 De High Court is de rechterlijke instantie die de beschikking van de minister toetst. In september 2016 is de procedure gestart. Op 25 juli 2018 heeft de High Court uitspraak gedaan; [2018] IEHC 458. De High Court heeft het verzoek tot rechterlijke toetsing van de beschikking van de minister afgewezen. Naar het oordeel van de High Court had de minister de wet juist toegepast en lagen de feitelijke vaststellingen binnen de grenzen van de redelijkheid en het gezond verstand en waren zij gebaseerd op een analyse van de stukken die de heer S en de heer A hadden ingediend. Rechter Keane van de High Court heeft het argument van de heer A dat hij ten laste was van de heer S afgewezen. Volgens de High

Court was de situatie in Groot-Brittannië niet zodanig dat de heer A een inwonend familielid van de heer S was. [Or. 10]

- 20 De heer S en de heer A zijn in hoger beroep gegaan bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) die op 19 december 2019 uitspraak heeft gedaan; [2019] IECA 330. Ook de Court of Appeal heeft het verzoek afgewezen. Bij de beschouwing van het begrip „familieleden [...] die inwonen bij de burger van de Unie” en wie als zodanig moet worden beschouwd, was rechter Baker van mening dat het niet mogelijk is een sluitende definitie te geven van wie moet worden beschouwd als een „familielid [...] dat woont bij een burger van de Unie” en dus in staat moet worden gesteld om met die burger van de Unie naar een andere lidstaat te verhuizen. Haar uiteenzetting is illustratief en nuttig om hier te herhalen:

67. Op zich lijkt het mij echter, om redenen die nog duidelijk zullen worden, dat aan het beginsel niet wordt voldaan door de wellicht formulistische aanwijzing van een „head of household” („gezinshoofd”), maar eerder door na te gaan of de samenwonen- of samenleefsituatie meer dan alleen het gemak dient en of het familielid dat geen burger van de Unie is, deel uitmaakt van een hechte, duurzame en samenhangende eenheid die in zijn algemeenheid een „huishouding” zou kunnen worden genoemd. In dat licht bezien ben ik van mening dat de beoordeling van de leefsituatie geen oppervlakkige momentopname moet zijn, maar dat moet worden gekeken naar de continuïteit van de samenwoning en dat ook moet worden nagegaan welke voornemens voor de toekomst met betrekking tot het voortbestaan van de huishouding objectief kunnen worden verondersteld.

68. Wellicht is het zinvoller om het begrip „huishouding” te onderzoeken aan de hand van wat daaronder niet wordt verstaan. Personen die onder één dak wonen, behoren niet noodzakelijkerwijs tot eenzelfde gezin en het is goed mogelijk dat zij, populair gezegd, slechts huisgenoten zijn. Van een element van samen delen, dat in een huishouding essentieel is, kan sprake zijn wanneer de samenwoners afspraken maken over de verdeling van huishoudelijke taken en evenredige bijdragen in de kosten van de huishouding. Omdat voor de toepassing van de burgerschapsrichtlijn echter vooral moet worden gekeken naar de leefsituatie van de burger van de Unie, moeten de leden van de huishouding van de burger van de Unie, op basis van de feiten, personen zijn die op een of andere wijze een centrale rol spelen in zijn of haar gezinsleven; die familieleden moeten integraal deel uitmaken van het dagelijks leven van het kerngezin van de burger van de Unie en daarvan naar verwachting in de afzienbare of redelijk afzienbare toekomst ook deel blijven uitmaken. Kenmerkend is dat de leden van de groep de intentie hebben hun samenleefsituatie voor onbepaalde tijd te laten voortduren en dat hun band de norm is geworden, als blijvend wordt beschouwd en deel uitmaakt van ieders persoonlijke leven.

69. Het gaat niet om de vraag met wie de burger van de Unie zou willen samenleven, maar eerder met wie hij of zij verwacht te mogen of kunnen samenleven zodat zijn of haar gezinseenheid blijft voortbestaan, en wiens wegvallen uit de gezinseenheid een belangrijke factor is die de burger van de Unie zou kunnen belemmeren in de beslissing of de mogelijkheid om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen. Dat tweede element weerspiegelt mijns inziens goed het kernbeginsel dat de burgerschapsrichtlijn beoogt te beschermen.

70. Het kan riskant zijn om een voorbeeld te geven en daarom doe ik dat alleen ter verduidelijking. Een familielid dat jarenlang in hetzelfde huis als een burger van de Unie heeft gewoond voordat het recht van vrij verkeer wordt uitgeoefend, kan een familielid zijn geworden met wie een zodanige emotionele verbondenheid is ontstaan dat die persoon onlosmakelijk is verbonden met het gezinsleven van de burger van de Unie. Die persoon kan deel uitmaken van een huishouding omdat uit de leefsituatie aanknopingspunten blijken die in een individueel geval met de term „inwonend familielid” kunnen worden aangeduid. Wanneer het aannemelijk is dat het recht van vrij verkeer van een burger van de Unie binnen de groep wordt aangetast door die leefsituatie, omwille van morele verplichtingen jegens de andere groepsleden of om andere redenen, dan moet aanspraak kunnen worden gemaakt op de rechten waarin de burgerschapsrichtlijn voorziet.

71. De heer S heeft verklaard: „mijn familie in Pakistan verwachtte van mij dat ik voor mijn neef zou zorgen”. Deze verklaring wijst op factoren aan het andere eind van het spectrum, waar de heer S zich beroept op een **[Or. 11]** verplichting om zijn volle neef te onderhouden teneinde hem in staat te stellen te studeren en zelf een zelfstandig leven te leiden, of om hem te helpen „op eigen benen te gaan staan”. Dit kan niet dienen te staving van het argument dat de voortdurende aanwezigheid van de heer A in het huis van zijn volle neef essentieel was voor de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer, en dat die vermeende verplichting om hulp te bieden inhoudt dat de heer S als burger van de Unie in de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer werd aangetast.

72. Volgens overweging 6 van de burgerschapsrichtlijn heeft deze onder meer tot doel de eenheid van het gezin te handhaven, doch dit berust op de vaststelling dat het voor een goede benadering van het vrije verkeer noodzakelijk is om degene die zijn recht van vrij verkeer wil uitoefenen te ondersteunen zodat zijn of haar gezin in stand blijft. Het doel is niet om volledige families bijeen te houden, maar eerder om een burger van de Unie in staat te stellen zijn of haar gezin te laten binnenkomen en verblijven in het gastland met het oog op het permanente gezinsleven van de burger van de Unie. Abstract gezien kan dit verschil subtiel lijken, maar in een concreet geval is de mate van onderlinge verbondenheid en de vaststelling van wat ik een „kerngezin” zou noemen, vaak minder moeilijk.

73. Het informele gebruik van de term „gezinshoofd” kan in het moderne taalgebruik enigszins ongelukkig, cru of zelfs politiek incorrect lijken, en mijns inziens heeft rechter Keane terecht erkend dat een gezinshoofd niet altijd één persoon en uiteraard niet de man van het gezin hoeft te zijn of degene die vanwege zijn persoonlijkheid of om een andere reden de regels voor het dagelijks samenleven bepaalt. Naar mijn mening is de juiste benadering dat wordt gekeken naar de essentiële familierelaties van de burger van de Unie en hoe die relaties moeten worden opgevat en ondersteund om de burger van de Unie in staat te stellen zijn recht van vrij verkeer en vestiging in het gastland uit te oefenen. Er moet in die omstandigheden ten minste sprake zijn van een intentie of een vermoeden dat de toegelaten familieleden niet louter gemakshalve, maar omwille van een emotionele en sociale band, affectie of partnerschap in hetzelfde huis in het gastland zouden blijven wonen.

- 21 De Supreme Court kan machtiging verlenen om beroep in cassatie in te stellen in het belang van de rechtspleging of op grond van een rechtsvraag van algemeen belang. Op 20 juli 2020 is machtiging verleend inzake het punt „membership of a household”; [2020] IESCDET 89. Op 5 november 2020 is het cassatieberoep behandeld; de datum van het arrest en de verwijzing zijn hierboven vermeld. Het cassatieberoep betrof het taalgebruik in andere talen van de Uniewetgeving en „welke betekenis werkelijk moet worden gegeven aan de term ‚member of household’ [familieleden [...] die inwonen bij de burger van de Unie] in de richtlijn en in de Regulations waarin die term wordt gehanteerd”.

Samenvatting van de argumenten van partijen

- 22 Kort samengevat richt een groot deel van de argumenten van de heer A en de heer S en van het antwoord van de minister zich op de bewoordingen van de richtlijn, de overwegingen daarvan en de analyse van de betekenis die de Court of Appeal heeft gegeven aan de centrale term „member of a household”. Aangezien een en ander hierboven reeds is uiteengezet, hoeven we niet in herhaling te vallen. De heer S en de heer A betogen dat de heer A, als gevolg van een bepaalde mate van financiële hulp in combinatie met het onder één dak wonen met de heer S, een inwonend familielid van de heer S is, de burger van de Unie die naar Ierland is verhuisd. Zij hebben veel nadruk gelegd op het feit dat zij hun vroege jeugd samen hebben doorgebracht, welke periode eindigde toen de heer A tien of elf jaar oud was, en hebben voortdurend gehamerd op de familiebanden die ervoor hebben gezorgd dat de heer A door de heer S is geholpen toen hij vanuit Pakistan naar Groot-Brittannië ging omdat hij verder wilde studeren. Zij stellen dat de afspraken over hun leefsituatie zich door een combinatie van factoren hebben ontwikkeld tot een meer permanente situatie waarin het niet langer ging om zomaar een gezamenlijke huishouding, wat voor veel mensen het geval is wanneer zij woonruimte delen met een specifiek doel, zoals studie of werk om praktische redenen. Daardoor zou het de heer S zonder het gezelschap van de heer A worden belet om van Groot-Brittannië naar Ierland te verhuizen. De minister heeft de

aanvraag evenwel afgewezen [**Or. 12**] omdat niet was aangetoond dat de heer [S] het hoofd is van het gezin waarvan de heer [A] deel uitmaakt en omdat die bewering onjuist zou zijn.

- 23 Ook al hebben de heer A en de heer S geen affectieve relatie met elkaar in die zin dat zij een duurzame fysieke relatie onderhouden, is namens hen aangevoerd dat er niets vergelijkbaars is met wat een partnerschap kan worden genoemd in het geval twee mannen een stel vormen. Evenmin, zo wordt betoogd, kan er met betrekking tot de uitlegging van de richtlijn een concludente gevolgtrekking worden verbonden aan de omstandigheid dat iemand volgens de richtlijn familielid is op grond van het feit dat hij ouder is van een kind tot aan de 21e verjaardag van dat kind tenzij de afhankelijkheid daarna voortduurt. Er wordt beargumenteerd dat de richtlijn niet tot doel heeft een grens te trekken, maar wel om een ruime omschrijving te geven van een flexibele situatie. De heer A is weliswaar 34 jaar oud, maar dat doet niet ter zake, zo wordt gesteld, en dat van hem wordt verwacht dat hij gaat trouwen en zijn weg vervolgt in het leven of zelf betaalde arbeid zoekt, is evenmin relevant.
- 24 Namens de staat wordt aangevoerd dat de begrippen familielid en toegelaten familielid juist moeten worden afgebakend. Het zou immers zinloos zijn dat de term „famielid” strikt wordt gedefinieerd (een ouder, een echtgenoot of een kind beneden de leeftijd van 21 jaar of een kind dat ten laste is) of dat relaties deugdelijk moeten worden bewezen, terwijl neven van middelbare leeftijd wegens het enkele feit dat de ene neef die burger van de Unie is aan de andere neef wat hulp geeft en zij woonruimte delen, kunnen beweren dat degene die hulp ontvangt tot het gezin van de ander behoort. Dat is inzonderheid het geval wanneer de onderlinge afspraken uitsluitend betrekking hebben op het volgen van een studie, via afgifte van een visum, hetgeen per definitie een tijdelijke situatie betreft, en een vervolgopleiding, een studie die ook per definitie eindig is. Namens de staat wordt aangevoerd dat het delen van woonruimte niet oneindig is, een visum verstrijkt, een universitaire studie tot een einde komt evenals hulp aan iemand die probeert zichzelf te ontwikkelen. Om al deze redenen, zo stelt de staat, behoort de heer A volgens geen enkele aanvaardbare uitlegging van de richtlijn tot het gezin van de heer S. De staat wijst erop dat de heer A pas naar Ierland is gekomen toen zijn visum voor Groot-Brittannië was afgelopen, en dus niet vanwege enige band van afhankelijkheid waardoor hij als een bij de heer S inwonend familielid zou kunnen worden aangemerkt.

Noodzaak van de prejudiciële verwijzing

- 25 Om te kunnen bepalen wie een lid van de huishouding van een burger van de Unie is, zou de vraag kunnen worden gesteld of die persoon de gezinshereniger of het gezinshoofd is. Hoewel deze laatste term ouderwets is, is hij wellicht toch nuttig wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen familierelaties die wel en die niet onder de richtlijn vallen. De kwestie is welke criteria dienen te gelden. Alleen omdat neven close met elkaar zijn, zoals zoveel neven close met elkaar zijn op

emotioneel vlak en omdat zij in hun jeugd veel tijd samen hebben doorgebracht, houdt dit dan per definitie in dat indien een van hen een burger van de Unie is de anderen deel uitmaken van het gezin van die burger? In Ierland komt het veel voor dat mensen van de oudere generaties, van boven de 50, wel zo'n twintig of zelfs dertig volle neven en nichten hebben. In het geval van meerdere huwelijken kan dat aantal even groot zijn voor culturen waarin dergelijke gebruiken worden geaccepteerd.

- 26 Er zij op gewezen dat het begrip „familieleden” zich in de richtlijn toespitst op het kerngezin, twee ouders en hun kinderen. Kinderen worden volwassen en het is wellicht van belang dat zij op de leeftijd van 21 jaar niet langer kind zijn, tenzij er nog sprake is van afhankelijkheid, bijvoorbeeld om gezondheidsredenen of omdat ouders een zeer substantiële bijdrage aan een lange studie leveren. Kinderen zijn vanaf die leeftijd niet meer rechtens gehouden met hun ouders mee te verhuizen. Wat is de positie van neven van middelbare leeftijd? Men kan zich afvragen hoe zij toegelaten familieleden kunnen zijn als beiden in goede gezondheid verkeren en in staat zijn om te werken. De begrippen „familieleden” en „toegelaten familieleden” moeten wellicht samen en niet afzonderlijk worden benaderd, als onderdelen van één en dezelfde regelgeving.
- 27 Het kan nuttig zijn om naar andere talen te kijken, maar soms ook niet. Een letterlijke vertaling is altijd mogelijk, maar in die taal kan een bepaalde weerklank verloren gaan. Dit wordt geïllustreerd door deze richtlijn. De zin dat iemand een „member of the household of an EU citizen” is, luidt in het Duits „oder der mit ihm im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat”, letterlijk vertaald: of die met hem in het land van herkomst in hetzelfde huis [Or. 13] heeft gewoond. De Griekse tekst luidt: „ή ζει υπό τη στέγη του στη χώρα προέλευσης”, letterlijk vertaald: of in het land van herkomst in zijn huis woont. De Franse, misschien wel mooist verwoorde taalversie luidt: „si, dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal”, volgens welke tekst het recht voortvloeit uit afhankelijkheid of het behoren tot de huishouding. In de Italiaanse taalversie staat „se è a carico o convive”, hetgeen letterlijk alleen kan duiden op mensen die samenwonen. En in de Spaanse taalversie staat „o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal”, letterlijk vertaald: of die woont bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet.
- 28 Wie als „inwonend familielid” moet worden beschouwd, kan wellicht niet precies worden omschreven. Dit concept, dat echter binnen de gehele Unie wordt gebruikt, dient te worden verduidelijkt. Dit kan misschien het best worden gedaan aan de hand van een aantal criteria, die nationale rechterlijke instanties in staat stellen om tot een uniforme uitlegging te komen. Eén belangrijk criterium is tijd. Van belang is de duur van de periode die in het gezin van een burger van de Unie is doorgebracht. Deze kan wijzen op een tijdelijke of vaste plaats in de huishouding van de burger van de Unie. Maar moet er sprake zijn van een gezinshereniger of een gezinshoofd die de burger van de Unie is, in tegenstelling tot vrienden of broers en zussen die louter woonruimte delen? Kunnen personen

die woonruimte met elkaar delen over en weer steeds als gezinsleden van de ander worden beschouwd wanneer een van hen een burger van de Unie is? Daarom kan ook het doel dat wordt nagestreefd, een belangrijk criterium zijn. Wanneer een neef met een bepaald doel voor ogen naar een gezin gaat, zoals in Ierland zeer gebruikelijk is, bijvoorbeeld om aan een universiteit te studeren of om gedurende een bepaalde periode te helpen kinderen groot te brengen, dan ligt die relatie niet vast maar is ze afhankelijk van externe factoren, namelijk hoe lang een opleiding duurt of wanneer een kind naar school kan. De onderliggende intentie kan een volgend criterium zijn. Heeft de burger van de Unie een vaste bedoeling om een niet-burger van de Unie als een lid van zijn huishouding op te nemen of is de niet-burger van de Unie daar vanwege een tijdelijke reden of voor een specifieke taak? Wat ook een belangrijk criterium kan zijn, is de relatie tussen degenen die woonruimte delen, of zij nu neven, vrienden of collega's zijn. Welke partij heeft de overhand, is het de burger van de Unie of de niet-burger van de Unie? Onder „dominant” kan hier worden verstaan: in de positie verkeren om de niet-burger van de Unie op te nemen in de huishouding van de burger van de Unie. Kan die burger van de Unie de niet-burger van de Unie vragen om te vertrekken? Of is er daarentegen sprake van het delen van een huis of een flat, een situatie die vaak jaren duurt omdat het beide partijen goed uitkomt, maar betekent dit dat een ieder die woonruimte deelt behoort tot het gezin van de ander, en om welke reden? Tot slot is als mogelijk criterium geopperd dat, aangezien de richtlijn tot doel heeft het vrij verkeer te vergemakkelijken, de vraag moet worden gesteld op welke wijze de heer S, indien hij als burger van de Unie van Groot-Brittannië naar Ierland verhuist, wordt belemmerd wanneer de heer A hem niet zou vergezellen? Indien wordt aangevoerd dat sprake is van een dergelijke belemmering, berust deze dan op een seksuele relatie waaraan mogelijk een ander juridisch aspect ten grondslag ligt, namelijk een “rechtens genoegzaam bewezen duurzame relatie” die moet worden gelijkgesteld met een huwelijk en dus niet relevant is in de onderhavige zaak, of berust die op affectieve banden (hoe moeilijk zijn die te verbreken?) of op de vaststelling dat de afgesproken regeling geschikt was en goed uitkwam, en zo ja, waarom was dat zo, om welke reden en voor hoe lang?

Gestelde vragen

- 29 Derhalve verzoekt de Supreme Court het Hof van Justitie van de Europese Unie de navolgende vragen te beantwoorden:

[OMISSIS] [Herhaling van de bovengenoemde vragen]

[OMISSIS] [Or. 14] [OMISSIS]