



Datum van inontvangstneming : 30/05/2022

Zaak C-248/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 april 2022

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 maart 2022

Verzoekende partijen:

Z.K.

M.S.

Verweerder:

The Minister for Justice and Equality

[OMISSIS]

[*Titel van de zaak, opschrift, conclusies*]

[OMISSIS] [*Procedurale beschikkingen met inbegrip van een schorsing van de behandeling van de zaak en een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie.*]

[OMISSIS] [*Formele titel*]

BESLUIT van de High Court of Ireland (rechter in eerste aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, uitgesproken op 1 maart 2022.

[OMISSIS] [adres]

PREJUDICIËLE VRAGEN

- 1 De High Court of Ireland [OMISSIS] verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie zich overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de

werking van de Europese Unie (VWEU) bij wijze van prejudiciële beslissing uit te spreken over de volgende vraag:

Verzet richtlijn 2004/38/EG zich ertegen dat gelijktijdig afgeleide verblijfsrechten worden toegekend aan de vervreemde echtgenote en aan de feitelijke, duurzame partner van een Unieburger die zijn recht van vrij verkeer als werknemer uit hoofde van de richtlijn rechtmatig uitoefent?

PARTIJEN

- 2 Partijen voor de High Court [OMISSIS] waren [ZK en MS, verzoekers, en de Minister for Justice and Equality, verweerder] [*namen en adressen van de vertegenwoordigers van partijen vermeld in een tabel*] [OMISSIS]

VOORWERP VAN HET GEDING EN RELEVANTE ACHTERGRONDFEITEN

- 3 ZK heeft de Kroatische nationaliteit en werkt sinds augustus 2015 in Ierland onder uitoefening van zijn recht op vrij verkeer uit hoofde van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 (hierna: „Verblijfsrichtlijn”), die in Ierland is omgezet bij de European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. 548/2015) [regeling inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) 2015] (hierna: „regeling van 2015”).
- 4 Op 24 juni 2016 is ZK in Belfast, Noord-Ierland, getrouwd met DLS, Braziliaans staatsburger. Op 9 april 2017 kreeg DLS op grond van de Verblijfsrichtlijn en het instrument tot omzetting ervan in Iers recht, de regeling van 2015, wegens haar huwelijk met ZK een verblijfskaart met een geldigheidsduur van vijf jaar. Partijen wonen sinds mei 2017 niet langer samen.
- 5 De eerste verzoeker [ZK] heeft aangevoerd dat hij sindsdien met DLS geen vooruitgang heeft kunnen maken ten aanzien van de voorgenomen echtscheiding en dat hij geen contact meer met haar heeft. Als gevolg hiervan blijven de eerste verzoeker en DLS getrouwd en blijft DLS in Ierland wonen als echtgenoot van een Unieburger overeenkomstig de Verblijfsrichtlijn en de regeling van 2015.
- 6 MS, een Colombiaans staatsburger, arriveerde in of rond mei 2017 in Ierland om een studie te volgen op basis van een „stamp two permission” (stempel 2-vergunning). ZK en MS hebben sinds augustus 2017 een relatie en zijn in december 2017 gaan samenwonen.
- 7 Op 29 mei 2019 heeft MS bij de Ierse autoriteiten een aanvraag ingediend voor een verblijfskaart als partner en aanvaard familielid van ZK overeenkomstig de regeling van 2015.

- 8 Op 6 juni 2019 is het verzoek door verweerder afgewezen op grond van het feit dat DLS in Ierland is blijven wonen op grond van de aan haar als echtgenoot van ZK afgegeven verblijfskaart. In het besluit werd gesteld dat de regeling van 2015 en de Verblijfsrichtlijn niet toestaan dat aan zowel de echtgenoot als een partner gelijktijdig afgeleide rechten worden verleend in omstandigheden waarin de echtgenoot van de Unieburger als in aanmerking komend familielid een afgeleid verblijfsrecht in Ierland blijft genieten.
- 9 Op 24 juni 2019 heeft MS bezwaar gemaakt tegen het besluit van 6 juni 2019.
- 10 Op 15 januari 2020 werd de dat bezwaar afgewezen op dezelfde grond als de oorspronkelijke weigering, namelijk dat de regeling van 2015 niet toestaat dat zowel aan een echtgenoot als aan een partner, inclusief de feitelijke partner, gelijktijdig afgeleide rechten worden toegekend.
- 11 Op 25 juni 2020 hebben ZK en MS in Ierland de onderhavige procedure ingeleid tot nietigverklaring van het besluit op bezwaar van 15 januari 2020, waarbij werd aangevoerd dat de weigering een schending van bepaling 5 van de regeling van 2015 en/of artikel 2, lid 2, onder d), artikel 3, lid 2, en de artikelen 15, 30 en 31 van de Verblijfsrichtlijn inhield.

RELEVANTE WETTELIJKE BEPALINGEN

Uniewetgeving

- 12 Artikel 3, lid 2, onder b), van de Verblijfsrichtlijn is de belangrijkste bepaling van Unierecht ten aanzien waarvan het Hof om uitlegging wordt verzocht. Partijen hebben zich op verschillende manieren en met name op de overwegingen 5 en 6 beroepen ter ondersteuning van hun verschillende uitleggingen van de richtlijn.

Relevante bepalingen van nationaal recht

De regeling van 2015 is op 1 februari 2016 in Ierland in werking getreden en is ingevoerd met het oog op de verdere uitvoering van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004. Bepaling 5, lid 1, onder b), van de regeling van 2015 weerspiegelt de bepalingen van artikel 3, lid 2, onder b), van de Verblijfsrichtlijn.

REDENEN VOOR DE VERWIJZING

Opmerkingen van de verzoekende partijen

- 13 Verzoekende partijen betogen dat de Verblijfsrichtlijn geen bepaling bevat die verbiedt dat een verblijfskaart wordt toegekend aan de partner van een Unieburger met wie die Unieburger een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft, in omstandigheden waarin ook de vervreemde echtgenoot van die Unieburger houder is van een verblijfskaart in de zin van artikel 2, lid 2, van de richtlijn.

14 Verzoekers stellen vast dat het Hof in het arrest van 5 september 2012, ██████ e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punt 32) heeft geoordeeld dat artikel 3, lid 2, onder a), tot doel heeft „de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven” door de binnenkomst en het verblijf te vergemakkelijken van personen die niet onder de in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 gegeven definitie van „familielid van een burger van de Unie” vallen, maar niettemin nauwe en duurzame familiebanden met een burger van de Unie hebben wegens bijzondere feitelijke omstandigheden, zoals financiële afhankelijkheid, het behoren tot het huishouden of ernstige gezondheidsredenen.

15 Verzoekers betogen voorts dat het Hof in punt 22 heeft vastgesteld dat de lidstaat, om aan de verplichtingen van artikel 3, lid 2, van de Verblijfsrichtlijn te voldoen, voor de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, genoemde personen moet voorzien in de mogelijkheid om een beslissing aangaande hun aanvraag te verkrijgen die op een nauwkeurig onderzoek van hun persoonlijke situatie is gebaseerd en, in geval van weigering, is gemotiveerd.

„22. Om deze verplichting na te komen, moeten de lidstaten volgens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 voor de in lid 2, eerste alinea, genoemde personen voorzien in de mogelijkheid om een beslissing aangaande hun aanvraag te verkrijgen die op een nauwkeurig onderzoek van hun persoonlijke situatie is gebaseerd en, in geval van weigering, is gemotiveerd.

23. In het kader van dit onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager, moet de bevoegde autoriteit, zoals uit punt 6 van de considerans van richtlijn 2004/38 volgt, rekening houden met de verschillende omstandigheden die naargelang het geval relevant kunnen zijn, zoals de mate van financiële of lichamelijke afhankelijkheid en de graad van verwantschap tussen het familielid en de burger van de Unie die hij wenst te begeleiden of bij wie hij zich wenst te voegen.

24. Gelet op het ontbreken van nadere bepalingen in richtlijn 2004/38 en op het gebruik van de woorden ‚overeenkomstig zijn nationaal recht’ in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn, moet worden vastgesteld dat iedere lidstaat over een ruime beoordelingsmarge beschikt wat de in aanmerking te nemen omstandigheden betreft. Het gastland moet er evenwel over waken dat zijn wetgeving voorwaarden bevat die verenigbaar zijn met de gebruikelijke betekenis van het woord ‚vergemakkelijkt’ en van de bewoordingen die betrekking hebben op afhankelijkheid als bedoeld in artikel 3, lid 2, en die deze bepaling niet van haar nuttig effect beroven.”

16 Verzoekers stellen ook vast dat het arrest ██████ e.a. is toegepast in het arrest van 12 juli 2018, ██████ (C-89/17, EU:C:2018:570). In de punten 38 tot en met 40 heeft het Hof aangegeven dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat, bij het verrichten van het door artikel 3, lid 2, van de Verblijfsrichtlijn vereiste relevante onderzoek, rekening moet houden met de verschillende factoren die naargelang

het geval van belang kunnen zijn, en hoewel de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken wat de in aanmerking te nemen omstandigheden betreft, moeten zij er evenwel over waken dat de voorwaarden deze bepaling niet van haar nuttig effect beroven.

- 17 De verplichtingen die aan verweerder zijn opgelegd bij de beoordeling van een verzoek dat door een feitelijke partner is ingediend op grond van artikel 3, lid 2, van de Verblijfsrichtlijn, zijn behandeld door de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) in de zaak ██████ -v- Minister for Justice & Equality & ors [2020] IESC 27 P, waarin de Supreme Court onder meer heeft geoordeeld dat het recht op vrij verkeer wordt versterkt en ondersteund als de burger van de Unie verzekerd kan zijn van het feit dat zijn of haar vaste partner, met wie hij of zij een langdurige toegewijde relatie heeft en hoopt te blijven hebben, in het gastland kan reizen en verblijven. De anticipatie op de afwezigheid van die persoon in het leven van de Unieburger zonder dit ondersteunende recht zou in de praktijk kunnen neerkomen op een beperking van het recht van vrij verkeer en een verzuim van de wet om dat recht op een praktische manier volledig te ondersteunen.
- 18 Verzoekers betogen dat het in strijd is met de doelstellingen van de Verblijfsrichtlijn om een recht op verblijf in de staat voor de partner van ZK a priori uit te sluiten op grond van het feit dat de vervreemde echtgenote van ZK een verblijfsrecht geniet omdat hun huwelijkse relatie juridisch gezien is blijven bestaan.
- 19 Verzoekers stellen voorts dat de krachtens artikel 3, lid 2, van de Verblijfsrichtlijn aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid, gelet op overweging 31 van die richtlijn rechten, moet worden uitgeoefend in het licht van en in overeenstemming met de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zodat de beoordelingsbevoegdheid niet kan worden uitgeoefend op een wijze die in strijd is met de door het Handvest gewaarborgde rechten, met inbegrip van artikel 7 ervan: zie arrest van 26 maart 2019, SM (C-129/18, EU:C:2019:248).
- 20 In casu werd in de beslissing in hoger beroep gepreciseerd dat de weigering niet in strijd was met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Verzoekers betogen dat de minister verplicht was zijn beoordelingsbevoegdheid op grond van artikel 3, lid 2, van de Verblijfsrichtlijn uit te oefenen op een wijze die in overeenstemming is met het Handvest, en om te beoordelen of artikel 7 gebod dat MS een verblijfsvergunning zou krijgen.
- 21 Verzoekers betogen dat voor zover de minister zich wil beroepen op het frauderisico dat voortvloeit uit de gelijktijdige toekenning van verblijfsrechten in de onderhavige zaak, in de rechtspraak van het Hof ondubbelzinnig is vastgesteld dat een beroep op artikel 35 van de Verblijfsrichtlijn niet is toegestaan bij gebreke van bewijs met betrekking tot de individuele situatie van een begunstigde dat deze

bepalingen van toepassing zijn: arrest van 18 december 2014, ██████████ (C-202/13, EU:C:2014:345).

- 22 Verzoekers voeren voorts aan dat indien de minister vermoedt dat een verzoeker die beweert geen relatie meer te hebben met zijn echtgenoot, feitelijk nog steeds wel degelijk getrouwd is, zodat het verlenen van een verblijfsrecht aan zijn gestelde partner rechtsmisbruik of fraude is, artikel 35 van de Verblijfsrichtlijn de minister toestaat het verzoek van de partner af te wijzen. Om een weigering op deze basis te rechtvaardigen, is de minister echter verplicht een individueel onderzoek uit te voeren om te bevestigen dat er „concrete aanwijzingen [zijn] die verband houden met het betrokken individuele geval en die de slotsom rechtvaardigen dat er sprake is van rechtsmisbruik of fraude” (arrest van 18 december 2014, ██████████ C-202/13, punt 53). In casu heeft een dergelijke beoordeling niet plaatsgevonden. Bij gebreke van aanwijzingen dat verzoekers fraude of rechtsmisbruik hebben gepleegd, kan de minister zich dus niet op deze algemene stelling beroepen om de afwijzing van het toetsingsverzoek van de tweede verzoeker te rechtvaardigen.

Opmerkingen van verweerder

- 23 Verweerder betoogt dat het niet mogelijk is om een duurzame relatie in de zin van artikel 3, lid 2, onder b), van de verblijfsrichtlijn te hebben op hetzelfde moment dat de betrokken Unieburger een nog bestaand huwelijk heeft (zonder echtscheidingsbeslissing of nietigverklaring), wanneer de echtgenoot rechten ontleent aan de Unieburger op grond van artikel 2, lid 2, van die richtlijn.
- 24 Uit de bewoordingen en de opzet van de Verblijfsrichtlijn blijkt dat er geen gelijktijdig afgeleide rechten ontstaan voor de echtgenoot en voor de partner van een Unieburger. Artikel 2, onder a), ervan verwijst naar „de” echtgenoot, met gebruikmaking van het bepaald lidwoord. Evenzo wordt artikel 3, lid 2, onder b), uitgedrukt in het enkelvoud „de” partner met wie de Unieburger een deugdelijk bewezen duurzame relatie onderhoudt.
- 25 Aangevoerd wordt dat de Verblijfsrichtlijn er nooit in heeft voorzien dat een huwelijk en duurzame relatie van de Unieburger naast elkaar bestaan.
- 26 De Verblijfsrichtlijn bepaalt uitdrukkelijk in welke omstandigheden een voormalige echtgenoot aanspraak kan maken op behoud van verblijfsrechten uit hoofde van artikel 13 in geval van echtscheiding of nietigverklaring van het huwelijk (of beëindiging van het geregistreerd partnerschap). Deze bepaling regelt de situatie van ontwrichting van de familieband binnen de systematiek van de Verblijfsrichtlijn. In het bijzonder erkent zij de inleiding van de echtscheidingsprocedure (of de nietigverklarings- of beëindigingsprocedure) als het tijdstip waarop de duur van het huwelijk moet worden gemeten. Tot de echtscheiding van de Unieburger of ten minste tot de inleiding van de echtscheidingsprocedure erkent de Verblijfsrichtlijn het bestaan van een tweede duurzame relatie niet binnen haar stelsel.

- 27 De Verblijfsrichtlijn handhaaft het onderscheid tussen het recht van binnenkomst en verblijf dat wordt toegekend aan naaste familieleden zoals echtgenoten, en de plicht om de toegang en het verblijf van partners in duurzame relaties te vergemakkelijken, en een brede categorie „andere” familieleden, die wellicht slechts ver verwant met de Unieburger zijn. Zelfs indien een verzoeker aantoont dat hij een duurzame relatie met een Unieburger onderhoudt, verplicht dit de lidstaten slechts om de indiening van het verzoek te vergemakkelijken, een individuele beoordeling van de omstandigheden van de persoon uit te voeren en een met redenen omklede motivering te geven in geval van een weigering.
- 28 De richtlijn bevat geen bepalingen over de vraag wanneer en onder welke omstandigheden een huwelijk bij het ontbreken van echtscheidingsvonnis kan worden geacht ontwricht te zijn.
- 29 De strekking, de geschiedenis, het voorwerp en het doel van de richtlijn waren gericht op het bevorderen en handhaven van de eenheid van het gezin en aangezien het verblijfsrecht van een echtgenoot blijft bestaan tot een echtscheidingsvonnis, zelfs na de scheiding van tafel en bed, zou de toekenning van gelijktijdige afgeleide rechten de eenheid van het gezin eerder ondermijnen dan bevorderen. De passende gezinseenheid die in overweging 6 wordt beoogd, is die van de Unieburger en zijn wettige echtgenoot totdat een echtscheidings- of nietigverklaring van het huwelijk is uitgesproken.
- 30 Hoewel het gelijktijdig toekennen van afgeleide verblijfsrechten aan een echtgenoot en aan een duurzame partner niet uitdrukkelijk verboden is door de Verblijfsrichtlijn of de regeling van 2015, is er ook niet uitdrukkelijk in voorzien. Indien de opstellers van de wettelijke bepalingen hadden beoogd gelijktijdig afgeleide rechten toe te staan, zouden zij dat hebben aangegeven.
- 31 Verweerder geeft aan dat mededeling COM(2009)313 (definitief) van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad stelt dat lidstaten niet verplicht zijn polygame huwelijken te erkennen, die mogelijk in strijd zijn met hun eigen rechtsorde. Tevens mag het een partner van een Unieburger niet worden toegestaan een verblijfsvergunning aan te vragen indien zijn partner een reeds gehuwde Unieburger is en zijn echtgenoot reeds een verblijfsrecht uit hoofde van de Verblijfsrichtlijn geniet. Indien de richtlijn aldus zou worden uitgelegd dat meer dan één echtgenoot of partner, met inbegrip van de feitelijke partner, afgeleide rechten kan genieten, zou polygamie worden bevorderd, zij het een informele versie van polygamie, in strijd met de sociale mores en rechtsordes van de afzonderlijke lidstaten.
- 32 Verweerder betoogt dat het toekennen van gelijktijdige rechten in de door verzoekers aangevoerde omstandigheden kan leiden tot misbruik, zoals mensenhandel. Verweerder heeft betoogd dat de door verzoekers bepleite uitlegging van de relevante bepalingen van de Verblijfsrichtlijn het risico zou vergroten op fraude en rechtsmisbruik, dat voor lidstaten moeilijk op te sporen zou zijn. Indien een feitelijke partner die een vermeende duurzame relatie met een

Unieburger heeft, in staat zou worden gesteld afgeleide rechten uit hoofde van de richtlijn op te eisen, terwijl tegelijkertijd is toegestaan dat ook de echtgenoot van de Unieburger rechten opeist, zou het onmogelijk zijn dit op te sporen zonder dat de lidstaten onderzoek doen naar het privéleven van Unieburgers en hun familieleden. Dit is niet praktisch en zou op zichzelf een hindernis vormen voor die Unieburgers en hun familieleden die hun recht op vrij verkeer daadwerkelijk uitoefenen.

Motivering van de redenen waarom de verwijzende rechter de zaak naar het Hof heeft verwezen

- 33 Voor zover kan worden vastgesteld, is de kwestie van het gelijktijdig verkrijgen van afgeleide rechten voor een echtgenoot en voor een partner van een Unieburger op grond van artikel 2, lid 2, en artikel 3, lid 2, onder b), van de Verblijfsrichtlijn nooit door het Hof of door de gerechten van een andere lidstaat onderzocht. Om die reden zou het Hof niet kunnen concluderen dat de kwestie dermate duidelijk is dat een verwijzing op grond van artikel 267 VWEU overbodig zou zijn.
- 34 Volgens het arrest van 6 oktober 1982, CILFIT (C-283/81, EU:C:1982:335), is de juiste toepassing van het Unierecht op dit punt niet zo duidelijk dat er redelijkerwijs geen ruimte is voor twijfel over de wijze waarop de gestelde vraag moet worden opgelost. Voor de coherente uitlegging van het Unierecht en voor de beslechting van het hoofdgeding is het passend en noodzakelijk dat het Hof om inbreng wordt verzocht om vast te stellen of de richtlijn al dan niet toestaat dat afgeleide rechten gelijktijdig worden toegekend aan een echtgenoot van een Unieburger en aan een partner.

BIJLAGEN

[Lijst van bijlagen]

[OMISSIS]

Gedagtekend: 2 maart 2022

[OMISSIS]

Rechter van de High Court of Ireland