



Datum van  
inontvangstneming

:

12/08/2024

**Zaak C-477/24 [Deldwyn] <sup>i</sup>****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

9 juli 2024

**Verwijzende rechter:**

Court of Appeal (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 juni 2024

**Verzoekende partij:**

I.T.

**Verwerende partij:**

Minister for Justice

[OMISSIS]

**COURT OF APPEAL****CIVIL**

[OMISSIS] [Verwijzingen naar en samenstelling van de nationale rechterlijke instantie]

**BESLISSING van de Court of Appeal van 22 april 2024**

- 1 Verweerder in de onderhavige procedure (hierna „minister”) heeft op 22 november 2021 bij definitief besluit vastgesteld dat verzoeker (I.T.) zijn verblijfskaart, op basis waarvan verzoeker voor onbepaalde tijd in Ierland had kunnen blijven, niet kon behouden. Verzoeker vordert in casu de vernietiging van dit besluit en/of een verklaring dat hij recht heeft op een verblijfskaart. Het is van belang dat verzoeker zijn recht om in Ierland te blijven wil ontlenen aan de

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

beweerde uitoefening van Unierechtelijke rechten door zijn voormalige echtgenote, die een burger is van een andere lidstaat van de Europese Unie.

- 2 De High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) heeft verzoeker in het gelijk gesteld. De minister heeft hoger beroep ingesteld bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland). In beroep voeren partijen aan (en erkent de Court of Appeal) dat er drie wezenlijke kwesties zijn, te weten:
  - „1) of de High Court terecht heeft geoordeeld dat het besluit van de minister onrechtmatig was in de zin dat het geen of onvoldoende rekening heeft gehouden met het besluit van het DEASP (Department of [OMISSIS] [Employment] Affairs and Social Protection, Ierse ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Bescherming; hierna ‚DEASP’);
  - 2) of de High Court terecht heeft geoordeeld dat de minister bij de uitlegging van artikel 7, lid 3, onder b), van [de burgerrichtlijn 2004/38/EG (hierna: „burgerrichtlijn”)], en daarmee van artikel 6, lid 3, onder (c), (ii), [van de European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015, hierna: „Regulations 2015”], ten onrechte is uitgegaan van een vereiste van één jaar beroepsactiviteit voorafgaand aan de werkloosheid.
  - 3) of de High Court de gevolgen van het gestelde verzuim om inzage te geven in stukken met betrekking tot het arbeidsverleden van de burger van de Unie, juist heeft beoordeeld.”
- 3 Elk van deze kwesties doet vragen van algemene strekking rijzen over het Unierecht, met name over de juiste uitlegging van artikel 7, lid 3, onder b), van de [burger]richtlijn, en, afzonderlijk, over artikel 41 van het Handvest [van de grondrechten van de Europese Unie] gelezen in samenhang met de bepalingen van d[ie] richtlijn.
- 4 De Court of Appeal heeft besloten om overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie drie vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze drie vragen worden gesteld in punt [OMISSIS] 48 van deze beslissing en moeten uiteraard worden onderscheiden van de drie centrale kwesties die in punt 2 zijn opgesomd. Na raadpleging van gezaghebbende bronnen zijn wij ervan overtuigd dat het Hof de voor te leggen vragen nog niet eerder heeft beantwoord.
- 5 Deze beslissing is als volgt opgebouwd:
  - 1) door de High Court vastgestelde feiten,
  - 2) vragen van Unierecht die moeten worden beantwoord om uitspraak te kunnen doen op dit beroep,

- 3) standpunten van partijen,
  - 4) beslissing tot verwijzing,
  - 5) prejudiciële vragen,
  - 6) hypothetische aard van de vragen.
- 6 De rechter van de High Court heeft in haar beslissing het bewijsmateriaal waarover zij beschikte zorgvuldig geanalyseerd en [OMISSIS] feitelijke vaststellingen gedaan die door geen van beide partijen in dit beroep wezenlijk worden betwist. Derhalve worden haar feitelijke bevindingen met betrekking tot het onderhavige geschil hieronder volledig weergegeven.

**(i) Door de High Court vastgestelde feiten**

- 7 Verzoeker is een niet-EER-onderdaan en [de] gescheiden echtgenoot van een burger van de Unie. Hij is Ierland in oktober [OMISSIS] 2002 binnengekomen op grond van een studentervisum. In juli [OMISSIS] 2009 is verzoeker in Ierland getrouwd met een burger van de Unie en heeft hij op grond van de [burger]richtlijn 2004 en de Regulations 2015 een verblijfsrecht aangevraagd als echtgenoot van een burger van de Unie. Dit verzoek is in februari [OMISSIS] 2010 afgewezen. Op 17 juli 2011 heeft verzoeker opnieuw [een] verzoek ingediend, maar ook dat verzoek werd, op 9 februari [OMISSIS] 2012, afgewezen. In beide gevallen was de reden voor de afwijzing dat navraag was gedaan bij de op de aanvraagformulieren vermelde werkgever van de burger van de Unie (het ging bij elk verzoek om een andere werkgever) en daarbij was gebleken dat zij op de tijdstippen waarop de verzoeken waren beoordeeld (steeds enige tijd na de indiening ervan) niet langer in dienst was bij de op het aanvraagformulier vermelde werkgever. In maart [OMISSIS] 2013 vroeg verzoeker voor de derde maal een verblijfsrecht aan en bij die gelegenheid is hem dit recht voor vijf jaar verleend, tot september [OMISSIS] 2018.
- 8 Nadat aan verzoeker een verblijfsrecht was verleend op grond van het feit dat zijn echtgenote als burger van de Unie in Ierland haar Unierechtelijke rechten uitoefende, zijn verzoeker en zijn voormalige echtgenote gescheiden. De echtscheiding is uitgesproken bij een buitenlands vonnis dat in juli [OMISSIS] 2014 in het land van herkomst van de echtgenote, de burger van de Unie, is gewezen in het kader van een in juni [OMISSIS] 2014 ingeleide procedure. Op de datum van ontbinding had het huwelijk vijf jaar geduurd. De verblijfsvergunning van verzoeker is na zijn echtscheiding niet ingetrokken. Hij is blijven werken. Zijn voormalige echtgenote bleef in Ierland wonen (hoewel zij in sommige perioden afwezig kan zijn geweest omdat zij terugreisde naar haar land van herkomst) en uit informatie van het DEASP die tijdens het besluitvormingsproces naar voren kwam, blijkt dat zij een uitkering voor werkzoekenden en kinderbijslag ontving.

- 9 In augustus [OMISSIS] 2018 heeft verzoeker met een beroep op artikel 10, lid 2, van de Regulations 2015 verzocht om het behoud van zijn verblijfsvergunning op grond van een persoonlijk verblijfsrecht. Artikel 10, lid 2, van de Regulations 2015 voorziet in bepaalde omstandigheden in het behoud van een afgeleide status na een echtscheiding wanneer een huwelijk drie jaar of langer heeft geduurd, waarvan ten minste één jaar in Ierland. Ten tijde van zijn aanvraag in augustus 2018 was de periode van legaal verblijf van verzoeker in totaal ruimschoots langer dan vijf jaar (wanneer de verblijfsperioden als student en in afwachting van de beslissing over zijn aanvraag tot erkenning van zijn afgeleide Unierechtelijke rechten worden opgeteld bij het verblijfsrecht van vijf jaar dat werd verleend naar aanleiding van zijn verzoek in maart [OMISSIS] 2013 als echtgenoot van een burger van de Unie die in Ierland haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten uitoefent).
- 10 Het verzoek van verzoeker om behoud van het verblijfsrecht werd in oktober [OMISSIS] 2019 afgewezen. In de afwijzingsbrief werd verzoeker meegedeeld dat zijn afgeleide rechten afhankelijk waren van de vraag of zijn echtgenote, de burger van de Unie, haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten nog steeds in Ierland uitoefende. Hem werd meegedeeld dat zijn afgeleide recht om overeenkomstig artikel 6, lid 3, onder (b), van de Regulations 2015 in Ierland te verblijven zou vervallen zodra zijn echtgenote, de burger van de Unie, niet langer aan de voorwaarden van artikel 6, lid 3, onder (a), van de Regulations 2015 voldeed, tenzij hij zou kunnen aantonen dat hij op het moment dat zijn echtgenote, de burger van de Unie, de uitoefening van haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten in het gastland staakte, een verblijfsrecht had uit hoofde van de bepalingen van artikel 9 of 10 van de Regulations 2015. Het feit dat hij zijn verzoek baseerde op artikel 10 van de Regulations 2015 werd erkend, maar voorts werd verklaard dat hij geen bewijs had geleverd van de werkzaamheden van de burger van de Unie in Ierland op het moment dat de echtscheidingsprocedure werd ingeleid. De tekst luidde als volgt:

*„In dit verband blijkt uit informatie van het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Bescherming waarover de minister beschikt dat de burger van de Unie in de periode van 13.09.2013 tot en met 23.09.2017 haar rechten niet overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de Regulations [2015] uitoefende door middel van arbeid in loondienst of als zelfstandige, het volgen van een studie, onvrijwillige werkloosheid of het bezit van voldoende bestaansmiddelen.”*

- 11 Aan verzoeker werd meegedeeld:

*„aangezien de burger van de Unie op het moment van inleiding van de echtscheidingsprocedure niet in overeenstemming met de Regulations [2015] in Ierland verbleef, komt u niet in aanmerking voor het behoud van een verblijfskaart op grond van artikel 10, lid 2, van de Regulations [2015]”.*

- 12 In het ambtelijke advies met betrekking tot de afwijzing in eerste aanleg is vermeld dat onder meer de volgende documenten zijn ontvangen als bewijs van naleving van de Regulations [2015]:
1. een echtscheidingsvonnis uit [het land van herkomst van de echtgenote, de burger van de Unie] van 18 juli 2014; [OMISSIS],  
 bewijs van de datum waarop de echtscheidingsprocedure is ingeleid (in juni [OMISSIS] 2014),
  - (2) bewijs dat het huwelijk in Ierland meerdere jaren heeft voortgeduurd, in de vorm van huurovereenkomsten op beider naam van 7 maart 2009, 1 maart 2010 en 1 augustus 2012, brieven van de PRTB (Private Residential Tenancies Board, Ierse organisatie die vergelijkbaar is met een huurcommissie) op beider naam van 6 augustus 2013, een brief van de ESB (een elektriciteitsbedrijf) op beider naam van 23 oktober 2010, vier rekeningen van Airtricity (een energieleverancier) op beider naam van 10 maart 2011, 10 mei 2011, 12 september 2011 en 10 november 2010, een brief van de Bord Gáis Energy (een energieleverancier) op beider naam van 15 augustus 2012, een elektriciteitsrekening van de Bord Gáis Energy op beider naam van 18 september 2012, twee brieven van de Permanent TSB (een bank) op beider naam van 20 mei 2011 en 2 oktober 2012 en rekeningoverzichten van de Permanent TSB voor de periode juni 2011 tot en met januari 2014,
  - (3) bewijs van de werkzaamheden en het verblijf van de burger van de Unie ten tijde van de indiening van het echtscheidingsverzoek in de vorm van een brief van [naam werkgever] van 10 augustus 2011 waarin wordt bevestigd dat zij in dienst is, vier loonstroken van [naam van een andere werkgever] van 8 juli 2011, 15 juli 2011 en 22 juli 2011, vier loonstroken van [naam van weer een andere werkgever] van 26 april 2012, 3 mei 2012, 6 december 2012 en 10 januari 2013, alsmede een P60-formulier (jaaropgave) voor het belastingjaar 2010, een P60-formulier voor het belastingjaar 2012 en een P21-formulier (belastingoverzicht) voor het belastingjaar 2012.
- 13 In het ambtelijke advies staat dat bij de toets die het DEASP in augustus [OMISSIS] 2018 heeft uitgevoerd, is gebleken dat de echtgenote, de burger van de Unie, vanaf april [OMISSIS] 2009 kinderbijslag ontving en dat zij van 13 september 2013 tot en met 3 september 2017 en van 19 februari 2018 tot en met 19 juni 2018 een uitkering voor werkzoekenden had ontvangen.
- 14 De echtgenote, de burger van de Unie, zou vanaf april [OMISSIS] 2009 kinderbijslag hebben ontvangen, maar de minister maakte geen melding van haar eventuele beroepsactiviteiten in Ierland vóór april 2009. Evenmin werd vermeld of zij tot 2013 andere uitkeringen had ontvangen dan kinderbijslag, hoewel

duidelijk is dat zij in die periode ten minste vanaf april [OMISSIS] 2009 in Ierland verbleef en tussen 2009 en 2014 gedurende verschillende perioden (tot 2013 niet gekwantificeerde) beroepsactiviteiten heeft verricht. Vastgesteld is dat zij vanaf juni [OMISSIS] 2018 een Supplementary Welfare Allowance (aanvullende sociale uitkering) ontving.

- 15 Met betrekking tot PRSI-premies (Pay-Related Social Insurance, loongerelateerde uitkeringen) is vastgesteld dat A-premies zijn betaald: 37 in 2013 en twee in 2014. Over haar bijdragen in de periode 2009-2012 is geen nadere informatie gegeven, maar er zijn documenten opgesomd, waaronder haar P60-formulieren voor 2010 en 2012 en loonstroken voor de perioden van beroepsactiviteit in 2011, 2012 en 2013. Het is niet duidelijk voor welke perioden deze documenten beroepsactiviteiten aantonen, aangezien die informatie niet is vermeld.
- 16 Onder het kopje „Advies” staat in het ambtelijke document het volgende te lezen:

*„Aanvrager heeft onvoldoende aangetoond dat hij op grond van artikel 10, lid 2, van de Regulations [2015] een verblijfsrecht heeft. Aanvrager en de burger van de Unie [identiteit onherkenbaar gemaakt] zijn op [datum in juli [OMISSIS] 2009] in [plaats in Ierland] getrouwd. Uit een gewaarmerkt vertaald document blijkt dat de echtscheidingsprocedure op [datum in juni [OMISSIS] 2014] is ingeleid en dat op [datum in juli [OMISSIS] 2014] in [geboorteland van de burger van de Unie] een vonnis is uitgesproken. Aanvrager heeft niet aangetoond dat de burger van de Unie werkzaamheden verrichte op het tijdstip waarop de echtscheidingsprocedure werd ingeleid. Uit informatie van het ministerie van Sociale Bescherming waarover de minister beschikt, blijkt dat de burger van de Unie in 2015 geen arbeidsverleden heeft en dat in 2014, toen de echtscheidingsprocedure werd ingeleid, slechts twee weken beroepsactiviteit zijn vastgesteld. Dit wijst erop dat de burger van de Unie ten tijde van de inleiding van de echtscheidingsprocedure haar rechten in Ierland niet overeenkomstig de vereisten van de Regulations uitoefende. Aangezien de burger van de Unie omstreeks 2014 is gestopt met werken, is op dat moment ook het afgeleide recht van aanvrager vervallen.”*

- 17 In het proces-verbaal van het besluit is vastgelegd dat een functionaris van de afdeling Rechten uit hoofde van de Unieverdragen (op basis van het advies en de ontvangen documenten) heeft besloten dat het verzoek moest worden afgewezen omdat:

*„uit de informatie waarover het DEASP beschikt, blijkt dat de burger van de Unie op de datum waarop de echtscheidingsprocedure is ingeleid [datum juni [OMISSIS] 2014] haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten in Ierland niet uitoefende door beroepsactiviteiten te verrichten – zij woonde hier, maar ontving van 13.09.2013 tot en met 23.09.2017 een uitkering voor werkzoekenden”.*

- 18 De raadsman van verzoeker heeft bij brief van 17 oktober [OMISSIS] 2019 om herziening van het besluit verzocht. In deze brief is gevraagd om een afschrift van de informatie van het DEASP. Voorts is gepreciseerd dat de voormalige echtgenote, de burger van de Unie, ten tijde van de feiten (de datum waarop de echtscheidingsprocedure werd ingeleid) legaal in Ierland verbleef en dat zij sociale bijstand ontving. Aangegeven is dat verzoeker en zijn voormalige echtgenote, de burger van de Unie, geen permanente betrekkingen onderhielden, maar dat zijn raadslieden haar hadden geschreven om haar medewerking te vragen bij het verstrekken van nadere informatie over haar beroepsactiviteiten in Ierland in de door de minister genoemde perioden en hadden herhaald dat de overtuiging bestond dat zij ten minste gedurende een deel van die periode sociale bijstand ontving. Er is op gewezen dat verzoeker zonder haar medewerking op geen enkele wijze de juistheid kon nagaan van zijn opvatting dat zijn voormalige echtgenote in die periode sociale bijstand ontving. Tevens is aangevoerd dat verzoeker in de periode na de echtscheiding enige alimentatie heeft betaald aan zijn voormalige echtgenote, de burger van de Unie, en haar heeft ondersteund door haar huur te betalen.
- 19 Bij afzonderlijke brief van 17 oktober 2019, die in de procedure als bewijsstuk is overgelegd, heeft de toenmalige raadsman van verzoeker contact opgenomen met de voormalige echtgenote van verzoeker om informatie te verkrijgen over haar beroepswerkzaamheden in Ierland op het moment dat de echtscheidingsprocedure werd ingeleid. In vervolg hierop heeft hij haar bij brief van 24 oktober 2019 verzocht te laten weten of zij bereid was medewerking te verlenen. Gelet op de als bewijs overgelegde correspondentie lijkt zij geen antwoord te hebben gegeven.
- 20 Op 12 februari 2020 heeft de raadsman van verzoeker opnieuw een brief geschreven aan de afdeling Rechten uit hoofde van de Unieverdragen, waarin hij heeft gewezen op het gebrek aan medewerking van de burger van de Unie, ondanks pogingen om contact met haar op te nemen. In deze brief werd opnieuw aangegeven dat verzoeker had begrepen dat zij sociale bijstand ontving. De minister was reeds op de hoogte van dit feit, aangezien hij navraag had gedaan bij het DEASP. Het was duidelijk dat verzoeker zich op het standpunt stelde dat zijn voormalige echtgenote haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten in Ierland uitoefende en daar nog steeds woonde, hoewel zij gedurende een groot deel van de periode vanaf de echtscheiding van het paar geen beroepsactiviteiten in Ierland had verricht. Er is echter duidelijk uiteengezet dat verzoeker beperkt was in zijn mogelijkheden om informatie en stukken te verstrekken. De minister is herhaaldelijk verzocht om de informatie te verstrekken die hij stelt van het DEASP te hebben ontvangen.
- 21 Verzoeker heeft zelf bewijzen overgelegd die een volledig arbeidsverleden van vele jaren bevestigen, en dit wordt niet betwist.
- 22 Na herhaalde correspondentie waarin namens verzoeker over vertraging werd geklaagd, is uiteindelijk in november [OMISSIS] 2021 op het herzieningsverzoek besloten.



- 23 In het proces-verbaal van het besluit van de herzieningsfunctionaris (die in deze procedure tevens de getuige namens de minister is) wordt een samenvatting gegeven van de voorgeschiedenis in het dossier en wordt onder meer gesteld dat de echtgenote, de burger van de Unie, tussen 2009 en 2013 (toen verblijfsaanvragen werden ingediend) verschillende functies heeft uitgeoefend. Er wordt echter geen melding gemaakt van de vaststelling dat zij gedurende deze periode PRSI-premies heeft betaald, of van de cumulatieve duur van deze perioden van beroepsactiviteit. Vastgesteld is dat zij tussen september [OMISSIS] 2013 en september [OMISSIS] 2017 een uitkering voor werkzoekenden heeft ontvangen (zodat zij naar het lijkt een uitkering voor werkzoekenden ontving toen de echtscheidingsprocedure in juni [OMISSIS] 2014 werd ingeleid). De beslissende autoriteit verwijst naar de bepalingen van artikel 6, lid 3, onder (c), (i) en (ii), van de Regulations 2015, maar verklaart vervolgens:

*„In dit geval bevat het dossier geen enkele aanwijzing over de omstandigheden waarin de burger van de Unie haar vorige baan heeft verlaten, of dat vrijwillig of onvrijwillig is gebeurd. Bovendien wijst niets in het dossier erop dat [naam van de burger van de Unie] voorafgaand aan haar inschrijving bij het DEASP meer dan een jaar heeft gewerkt of een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan een jaar had. Uit de door het DEASP verstrekte informatie in het dossier blijkt immers dat de burger van de Unie in 2013 slechts 37 weken en in 2014 slechts twee weken heeft gewerkt, wat minder is dan de periode van één jaar die in de Regulations [2015] is bepaald. Ik stel in deze zaak dan ook vast dat de burger van de Unie in 2014, het jaar waarin de echtscheidingsprocedure werd ingeleid en afgerond, haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten niet uitoefende door onvrijwillige werkloosheid.”*

- 24 Het proces-verbaal van het besluit vervolgt:

*„Hoewel wordt erkend dat de burger van de Unie in 2014 uitkeringen heeft ontvangen, is de minister niet gebonden aan enige vaststelling van het ministerie van Sociale Bescherming en is de voortgezette betaling van sociale uitkeringen aan de burger van de Unie niet bepalend voor de kwestie van de uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten die bij de minister aan de orde is.”*

- 25 Onder verwijzing naar het behoud van rechten na een echtscheiding zoals bepaald in artikel 10, lid 2, van de Regulations 2015 werd het volgende geconcludeerd:

*„Aangezien in deze zaak is vastgesteld dat de burger van de Unie haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten in Ierland niet uitoefende op de datum waarop de echtscheidingsprocedure werd ingeleid of op de datum waarop deze werd afgerond, voldoet dit verzoek niet aan de vereisten van dit artikel.”*

- 26 Het besluit berust blijkens het proces-verbaal ervan op de conclusie dat de burger van de Unie, de echtgenote van verzoeker, ten tijde van de inleiding van de echtscheidingsprocedure haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten niet uitoefende, omdat zij niet gedurende een periode van twaalf maanden aan het werk was toen de echtscheidingsprocedure werd ingeleid, waarbij werd berekend dat 37 weken in 2013 en twee weken in 2014 niet gelijk waren aan een jaar zoals op grond van de Regulations noodzakelijk wordt geacht.
- 27 Bij brief van 22 november 2021 is verzoeker in kennis gesteld van het besluit na herziening. Volgens de brief is het besluit genomen op basis van het feit dat het dossier geen enkele aanwijzing bevat over de omstandigheden waarin zij haar vorige functie heeft verlaten – of dit vrijwillig of onvrijwillig is gebeurd – en ook niets dat erop wijst dat zij voorafgaand aan haar inschrijving bij het DEASP meer dan een jaar heeft gewerkt of een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan een jaar had (gelet op het feit dat zij in 2013 37 weken heeft gewerkt en in 2014 twee weken). Geconcludeerd wordt dat zij in het jaar 2014, het jaar waarin de echtscheidingsprocedure werd ingeleid en afgerond, haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten niet uitoefende door onvrijwillige werkloosheid, aangezien de periode van werkloosheid niet was voorafgegaan door twaalf maanden werk. In de brief wordt erkend dat de burger van de Unie in 2014 uitkeringen heeft ontvangen, maar wordt erop gewezen dat de minister niet gebonden is aan enige vaststelling van het DEASP en de voortgezette betaling van sociale uitkeringen aan de burger van de Unie niet bepalend is voor de kwestie van de uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten die bij verweerder aan de orde was.
- 28 In het proces-verbaal van het besluit is niet vermeld of is onderzocht of de burger van de Unie tijdens haar verblijf in Ierland vóór september [OMISSIS] 2013, toen zij voor het eerst een uitkering voor werkzoekenden ontving, langer dan een jaar heeft gewerkt, en er is geen rekening gehouden met deze eerdere perioden van activiteit in Ierland bij het bepalen of de burger van de Unie op de datum waarop de echtscheidingsprocedure is ingeleid in Ierland gebruik maakte van haar uit de Unieverdragen voortvloeiende rechten. [OMISSIS]

**(ii) Vragen van Unierecht die moeten worden beantwoord om uitspraak te kunnen doen op dit beroep**

- 29 De burgerrichtlijn is in Ierland uitgevoerd bij de Regulations 2015. Volgens artikel 6, lid 3, onder (c), van de Regulations 2015 behoudt een burger van de Unie die in Ierland zijn recht van vrij verkeer uitoefent in bepaalde gevallen een verblijfsrecht, onder meer wanneer hij zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid bevindt en zich als werkzoekende heeft ingeschreven bij het DEASP. De bepalingen van de Regulations 2015 verschillen (op dit punt) niet wezenlijk van de bepalingen van de burgerrichtlijn.

- 30 Ter beslechting van de eerste en de tweede kwestie zoals die zijn omschreven in punt 2 van deze beslissing, is een gezaghebbende uitlegging van de richtlijn (en, bij uitbreiding, van de Regulations 2015) noodzakelijk. Om tot een juiste beslissing over deze kwesties te kunnen komen, moet de strekking van de burgerrichtlijn worden gepreciseerd. Partijen hebben de Court of Appeal erop gewezen dat het Hof over geen van deze kwesties uitspraak heeft gedaan.
- 31 De derde kwestie is in zekere zin bijkomstig. Deze kwestie houdt echter, zoals voor de Court of Appeal is uiteengezet, [OMISSIS] [het volgende] in: verzoeker betoogt dat de minister verplicht is om [I.T.] [OMISSIS] toegang te geven tot het dossier over het arbeids- en uitkeringsverleden van de burger van de Unie op grond van wier rechten verzoeker afgeleide rechten opeist. Verzoeker baseert dit argument niet enkel op rechten uit hoofde van het nationale recht. In plaats daarvan stelt verzoeker (in de punten 38 tot en met 49 van zijn schriftelijke conclusies voor de Court of Appeal, die bij de onderhavige beslissing zijn gevoegd) dat deze kwestie aan drie beginselen van Unierecht raakt.
- 32 In de eerste plaats beroept verzoeker zich op het algemene beginsel dat overeenkomt met artikel 41 van het [Handvest] [OMISSIS], en met name op paragraaf 41.37 van *EU Charter of Fundamental Rights, a Commentary* (Peers et al, tweede editie, op blz. 1136): -

*„Toegang tot het dossier kan van belang zijn voordat het besluit door de overheid wordt genomen of nadat het is genomen en een aanvrager het besluit in rechte wil laten toetsen. Deze toegang vergemakkelijkt het begrip van de bewijsbasis voor het te nemen of genomen besluit en van de motivering ervan, zodat de betrokkene beter in staat is om tegenargumenten te formuleren bij de uitoefening van het recht om te worden gehoord of wanneer hij in rechte opkomt tegen het besluit. Toegang tot het dossier en inzage in documenten zoals beschermd door artikel 15, lid 3, VWEU en artikel 42 van het Handvest, kunnen fungeren als alternatieve wegen naar hetzelfde doel.”*

- 33 Verzoeker verwijst bovendien naar zaken als C-277/11, M., en C-604/12, N.
- 34 In de tweede plaats beroept verzoeker zich (naar analogie) op punt 54 van het arrest in de zaak C-82/16, K.A. e.a. („Gezinshereniging in België”), waarin het Hof het volgende heeft gepreciseerd: [OMISSIS]

*„In dit verband is het weliswaar een zaak van de lidstaten om te bepalen hoe zij gestalte geven aan het afgeleide verblijfsrecht dat in de zeer bijzondere situaties als bedoeld in punt 51 van het onderhavige arrest krachtens artikel 20 VWEU aan de derdelander moet toekomen, maar dat neemt niet weg dat deze procedurevoorschriften geen afbreuk mogen doen aan de nuttige werking van genoemd artikel 20[c] ([zie] in die zin [OMISSIS] arrest van 10 mei [OMISSIS] 2017, ██████████ e.a., [OMISSIS] C-133/15 [...], punt 76).”*

35 In de derde plaats betoogt verzoeker weliswaar dat de minister het dossier dient over te leggen omdat dit „in het kader van een rechterlijke toetsing verplicht is” (punt 42 van de schriftelijke conclusies van verzoeker voor de Court of Appeal), maar betoogt hij ook dat „rechterlijke toetsing door de High Court de doeltreffende voorziening in rechte is in zaken waarin door de Verdragen van de Unie verleende rechten aan de orde zijn”. Verzoeker beroept zich [OMISSIS] op de zaken C-115/81, ██████████ België, [OMISSIS] C-300/11 [OMISSIS], ZZ, [OMISSIS] C-89/17, Banger, alsmede [OMISSIS] op artikel 15, lid 1, en de artikelen 30 en 31 van de burgerrechtlijn en op artikel 47 van het [Handvest].

36 Bij gebreke van enige grondslag in het Unierecht voor inzage in het dossier is het geenszins zeker dat verzoeker deze documenten op basis van de nationale regels inzake informatieverstrekking kan verkrijgen. Het hier relevante gedeelte van punt 124 van de beslissing van de High Court luidt als volgt: -

*„124. Verzoeker in deze zaak heeft verweerder specifiek verzocht om hem de van het DEASP ontvangen informatie te verstrekken, maar dit is niet gebeurd. Verzoeker heeft tevens een verzoek ingediend om toegang tot de persoonsgegevens, maar de toegang tot de van het ministerie van Sociale bescherming ontvangen informatie is hem geweigerd, aangezien deze informatie voor de burger van de Unie vertrouwelijk is.”*

37 Verzoeker stelt dat de verplichting van de minister om in het kader van deze procedure inzage te geven in het dossier, voortvloeit uit het nationale recht, maar hij baseert deze uitlegging van het nationale recht, zoals eerder beschreven, op Unierechtelijke rechten.

38 Hoe dit ook zij, zelfs indien deze derde kwestie enkel op basis van het nationale recht in het voordeel van verzoeker zou kunnen worden beslecht, zou dit er uiteindelijk toe leiden dat het besluit van de minister van november 2021 wordt vernietigd en de zaak naar de minister wordt terugverwezen voor een nieuw onderzoek. Bij een nieuwe behandeling van de zaak zou de minister naar alle waarschijnlijkheid over de eerste en de tweede kwestie moeten besluiten zonder de ondersteuning die de Court of Appeal nu van het Hof vraagt.

### **(iii) Standpunten van partijen**

39 De standpunten van partijen zijn in de loop van de procedure veranderd. In de stukken die bij de High Court zijn ingediend lijkt de mogelijkheid van een prejudiciële verwijzing geen grote rol te spelen. In de schriftelijke conclusies [OMISSIS] voor de Court of Appeal betoogt de minister (in punt 35) evenwel: -

*„Voor beide partijen staat vast dat het Hof van Justitie nog niet eerder uitspraak heeft gedaan over de berekening van de periode van één jaar zoals bedoeld in artikel 7, lid 3, onder b)[, van de burgerrechtlijn]. Bijgevolg en in overeenstemming met het beroepschrift blijft de juiste uitlegging van de wijze waarop de periode van een jaar moet worden berekend, een kwestie*

*die door het Hof van Justitie kan worden beslecht, aangezien de Court of Appeal deze aangelegenheden niet [als acte clair beschouwt] in de door de minister geschetste zin. Mocht de Court of Appeal voorts van oordeel zijn dat het begrip ‚onvrijwillige werkloosheid‘ geen acte clair is, dan zou dit ook deel kunnen uitmaken van een eventuele prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie.”*

- 40 In zijn schriftelijke conclusies heeft de raadsman van verzoeker het volgende geantwoord op de conclusies van de minister: [OMISSIS]

*„Wij stellen vast dat de minister nu vraagt om een prejudiciële verwijzing op dit punt. Bij nader inzien zullen wij ons niet verzetten tegen dit verzoek om een prejudiciële verwijzing, onder voorbehoud van het hiernavolgende.”*

- 41 Tijdens de behandeling van het beroep hebben de raadsleden van verzoeker en van de minister erkend dat het systemische belang van deze kwestie voor het immigratiestelsel in Ierland dermate groot is dat het wenselijk zou zijn om, indien de zaak wordt verwezen, dit zo vroeg mogelijk in de procedure te doen.
- 42 De minister heeft voorgesteld om de eerste en de tweede kwestie naar het Hof te verwijzen, terwijl verzoeker ook een verwijzing van de derde kwestie wenst. [OMISSIS] De Court of Appeal heeft onderzocht welke vragen aan het Hof moeten worden voorgelegd en heeft daarbij eigen vragen geformuleerd in eigen bewoordingen, zij het op basis van de voorstellen van partijen.

#### **(iv) Beslissing tot verwijzing**

- 43 De Court of Appeal heeft beslist om op dit moment drie vragen voor te leggen, om de volgende redenen.
- 44 Om te beginnen moet voor de eerste kwestie uitlegging worden gegeven aan de richtlijn. De Ierse wetgeving waarbij de richtlijn is omgezet, is in wezen identiek, zodat er geen afzonderlijke kwestie van nationaal recht rijst. De eerste kwestie heeft verstrekkende gevolgen voor de werking van het Ierse immigratiestelsel. Het is vrijwel zeker dat deze kwesties niet beperkt blijven tot Ierland, en een uitspraak van het Hof over deze kwestie zal waarschijnlijk ook in andere rechtsgebieden nuttig zijn.
- 45 Voor de tweede kwestie gelden dezelfde overwegingen.
- 46 De derde kwestie betreft (volgens verzoeker) de bescherming van Unierechtelijke rechten door de openbaarmaking van documenten. Met een beroep op het nationale recht heeft verzoeker deze documenten niet kunnen verkrijgen. Verzoeker betoogt dat het feit dat de minister deze documenten niet heeft verstrekt, in feite bijdraagt tot het bewijs van de stelling van verzoeker, maar een dergelijke conclusie druist (althans volgens de minister) in tegen een beslissing van de Court of Appeal in de zaak Hemida/Minister for Justice and Equality

[2019] IECA 335, waarin is geoordeeld dat het in zaken als de onderhavige aan de verzoeker staat om de relevante bewijzen ter ondersteuning van zijn verzoek over te leggen. Volgens de feitenrechter verschilt de zaak Hemida van de onderhavige zaak, maar de Court of Appeal is van mening dat de vordering van verzoeker in het kader van dit punt van „eerlijke procedures” alleen naar behoren kan worden beoordeeld wanneer de kwesties van Unierecht waarop verzoeker zich op dit punt beroept, op gezaghebbende wijze zijn beslecht. Bijgevolg moet de derde kwestie het voorwerp zijn van een prejudiciële verwijzing naar het Hof. Een uitspraak over deze kwestie zal van algemeen nut zijn om de verplichtingen van partijen als verzoeker in de onderhavige procedure te begrijpen. Zij kan ook buiten Ierland enige toepassing vinden.

- 47 Met betrekking tot het tijdstip van de verwijzingsbeslissing geldt dat de beslissing van de Court of Appeal in deze procedure volgens artikel 34, lid 4, punt 3, [van de Ierse grondwet] definitief is, tenzij de Supreme Court [overeenkomstig] artikel 34, lid 5, punt 3, van de grondwet hoger beroep tegen de beslissing van de Court of Appeal toestaat op grond dat deze een aangelegenheid van algemeen belang betreft of dat hoger beroep bij die rechter in het belang van een behoorlijke rechtspleging noodzakelijk is. Volgens de Court of Appeal moeten de drie door ons gekozen prejudiciële vragen worden beantwoord om uitspraak te kunnen doen in de onderhavige procedure. Het is derhalve duidelijk wenselijk om deze vragen nu te stellen, en niet later in de gerechtelijke procedure. Bovendien waren de partijen, zoals reeds is opgemerkt, van mening dat het voor de werking van het immigratiestelsel in Ierland het beste is als al deze kwesties, of sommige ervan, zo spoedig mogelijk definitief worden beslecht door middel van een prejudiciële uitspraak.

#### **(v) Prejudiciële vragen**

- 48 De Court of Appeal legt de volgende vragen voor aan het Hof: [OMISSIS]
- 1a) Beoogt of vereist de uitdrukking „één jaar” in artikel 7, lid 3, onder b), van richtlijn 2004/38/EG (hierna: „richtlijn”) dat het betrokken jaar één aaneengesloten periode is?
- 1b) Indien het antwoord op vraag 1a) ontkennend is, valt de burger van de Unie dan buiten de werkingssfeer van artikel 7, lid 3, onder b), [van de richtlijn] vanwege het feit dat de gewerkte perioden die opgeteld het betrokken jaar vormen, verdeeld kunnen zijn over een periode van vier of vijf jaar?
- 2) Betekent het feit dat de burger van de Unie de uitkering voor werkzoekenden van het ministerie van [Werkgelegenheid] en Sociale Bescherming in Ierland heeft ontvangen, dat hij zich in Ierland in „naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid” bevindt in de zin van artikel 7, lid 3, onder b), van de richtlijn?

3) Verplicht het algemene beginsel van Unierecht dat tot uitdrukking komt in artikel 41 van het Handvest of, subsidiair, verplicht de richtlijn, uitgelegd [OMISSIS] in het licht van dit algemene beginsel, de verwerende partij ertoe haar dossier (indien nodig in een naar behoren geredigeerde vorm) aan de verzoekende partij over te leggen: [OMISSIS]

- a) voordat een besluit wordt genomen over het behoud van verblijfsrechten/een verblijfskaart overeenkomstig artikel 14 van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 13 en/[OMISSIS] of artikel 7, lid 3, van de richtlijn, en/of
- b) wanneer de verzoeker een dergelijk besluit in rechte wil laten toetsen?

**(vi) Hypothetische aard van de vragen**

49 In verband met de beoordeling van de ontvankelijkheid van deze prejudiciële verwijzing moet het Hof ervan op de hoogte zijn dat op 16 juni [OMISSIS] 2023 aan verzoeker het recht is verleend om in Ierland te verblijven, met inbegrip van het recht om in Ierland te werken, op grond van het feit dat hij de vader is van een kind met de Ierse nationaliteit. Bijgevolg lijkt het onderhavige beroep op het eerste gezicht zonder voorwerp te zijn geraakt. Partijen hebben de Court of Appeal er echter van overtuigd dat dit niet het geval is. In het bijzonder zou verzoeker, indien hij in deze procedure in het gelijk zou worden gesteld, aanzienlijk uitgebreidere rechten krijgen dan hij op grond van het in juni 2023 verleende verblijfsrecht heeft. De tussen partijen overeengekomen gezamenlijke verklaring inzake de hypothetische aard van de vragen is volledigheidshalve toegevoegd aan de bijlage bij deze beslissing, die de volgende documenten omvat: [OMISSIS]

- a) de memories in de onderhavige zaak,
- b) het hoofddossier van het beroep, met alle documenten van het beroep,
- c) de gezamenlijke verklaring over de hypothetische aard van de vragen;
- d) het arbeidsverleden van de voormalige echtgenote van verzoeker (de burger van de Unie) waarover partijen het eens zijn.

50 [OMISSIS]