



Datum van inontvangstneming : 09/09/2025

Zaak C-520/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

31 juli 2025

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 juli 2025

Verzoekende partij:

J. J. B. P.

Verwerende partij:

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Voorwerp van het hoofdgeding

Bestuursrechtelijk beroep tegen het besluit om de verblijfsvergunning van een hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaar uit een derde land niet te verlengen omdat hij een strafblad heeft.

Type en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van enkele bepalingen van wet 14/2013, waarin de voorwaarden voor de toekenning en verlenging van verblijfsvergunningen zijn vastgesteld, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, artikel 7 van het Handvest en artikel 8 van richtlijn 2021/1883.

* Procestaal: Spaans

Prejudiciële vragen

A.- Moet een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is (artikel 71, lid 3, en artikel 76, lid 3, van wet 14/2013 van 27 september 2013 inzake steun voor ondernemers en hun internationalisering), die zonder onderscheid van toepassing is op vreemdelingen die houder zijn van een Europese blauwe kaart voor hooggekwalficeerde beroepsbeoefenaren uit hoofde van richtlijn 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 en op werknemers die onder de nationale regeling vallen en van die richtlijn zijn uitgesloten (artikel 3, lid 3, van de richtlijn), en die bovendien dezelfde voorwaarden stelt aan de verlenging van verblijfsvergunningen voor hooggekwalficeerde werknemers, ongeacht of zij al dan niet onder de richtlijn vallen, voldoen aan de vereisten van artikel 8 van [richtlijn 2021/1883]?

B.- Is een regeling als die in het hoofdgeding, die van toepassing is ten aanzien van zowel werknemers die onder richtlijn 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 vallen als werknemers die niet onder die richtlijn vallen, en die de verlenging van een tijdelijke verblijfsvergunning verhindert op de enkele grond dat de aanvrager een strafblad heeft, zonder dat het gewicht, de aard of de draagwijdte daarvan worden beoordeeld, in overeenstemming met artikel 8 van [richtlijn 2021/1883]?

C.- Is een regeling als die welke van toepassing is in het hoofdgeding, die de verlenging van een verblijfsvergunning voor hooggekwalficeerde werknemers verhindert op de enkele grond dat de aanvrager een strafblad heeft, zonder dat de ernst of het gewicht daarvan in aanmerking wordt genomen, verenigbaar met artikel 20 VWEU voor zover zij gevolgen kan hebben voor de minderjarige, nog erg jonge dochters en de echtgenote van de aanvrager, [van wie er twee] de Spaanse nationaliteit hebben en bijgevolg burgers van de Unie zijn, met wie hij samenwoont, waardoor de in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 maart 2011, C-34/09, beschreven risico's zich voordoen?

D.- Is een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de verlenging van de verblijfsvergunning voor hooggekwalficeerde werknemers verhindert op de enkele grond dat de aanvrager een strafblad heeft, zonder dat de ernst of het gewicht daarvan in aanmerking wordt genomen, verenigbaar met artikel 7 van het Handvest?

Aangevoerde bepalingen

Nationaal recht

Artikel 39 van de Spaanse grondwet, dat betrekking heeft op de sociale, economische en juridische bescherming van het gezin, de integrale bescherming van kinderen en moeders die de overheid moet waarborgen en de plicht van ouders om hun kinderen bij te staan, met name zolang zij minderjarig zijn.

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (wet 14/2013 van 27 september 2013 inzake steun voor ondernemers en hun internationalisering (hierna: „LAEI”).

Artikel 62, lid 3: „Voor het verkrijgen van een verblijfsvisum zoals bedoeld in verordening (EU) nr. 265/2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft, alsmede voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning, moet de aanvrager aantonen dat is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) De aanvrager bevindt zich niet illegaal op Spaans grondgebied.
- b) De aanvrager is ouder dan 18 jaar.
- c) De aanvrager heeft in Spanje of in een land waar hij in de voorgaande twee jaar heeft verbleven, geen strafblad wegens strafbare feiten naar Spaans recht. Daarnaast moet hij een verklaring op eigen verantwoordelijkheid overleggen dat hij in de afgelopen vijf jaar geen strafbare feiten heeft gepleegd.
- d) De aanvrager is geen inreisverbod opgelegd voor het grondgebied van een land waarmee Spanje een overeenkomst dienaangaande heeft gesloten.
- e) De aanvrager heeft een openbare of particuliere ziektekostenverzekering afgesloten bij een verzekeringsentiteit die beschikt over een vergunning om haar activiteiten uit te oefenen in Spanje.
- f) De aanvrager beschikt over voldoende financiële middelen om te voorzien in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezinsleden tijdens zijn verblijf in Spanje.
- g) De aanvrager heeft de vergoeding voor de behandeling van de vergunning- of visumaanvraag betaald.”

Artikel 63, lid 7: „Verblijfsvergunningen en visa waarin deze afdeling voorziet, worden ingetrokken, geweigerd of niet verlengd wanneer de betrokken vreemdeling een bedreiging kan vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de nationale veiligheid, indien het beslissingsbevoegde orgaan aldus oordeelt op basis van een verslag van de politie, het Centro Nacional de Inteligencia (nationale inlichtingendienst, Spanje) of het ministerie van Binnenlandse Veiligheid waaruit dit blijkt.”

Artikel 71, lid 2, onder b), en lid 3:

„b) Nationale verblijfsvergunning voor hooggekwalificeerde beroepsbeoefenaren. Deze vergunning kan worden verleend aan buitenlandse werknemers die gaan werken of een beroepsactiviteit gaan uitoefenen waarvoor

een kwalificatie is vereist die gelijkwaardig is aan ten minste niveau 1 van het Spaanse kwalificatiekader voor het hoger onderwijs, dat overeenkomt met niveau 5A van het Spaanse kwalificatiekader voor permanente educatie, dan wel beschikken over kennis, vaardigheden of competenties die worden gestaafd door ten minste drie jaar beroepservaring die gelijkwaardig aan die kwalificatie kan worden geacht, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in de instructies als bedoeld in de twintigste aanvullende bepaling van deze wet.

3. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning bedraagt drie jaar, of is gelijk aan de duur van de arbeidsovereenkomst plus een aanvullende periode van drie maanden indien de duur van de arbeidsovereenkomst minder dan drie jaar bedraagt, waarbij de geldigheidsduur van de vergunning in geen geval meer dan drie jaar bedraagt. Tijdens de zestig dagen voorafgaand aan het einde van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan een verlenging van de verblijfsvergunning met twee jaar worden aangevraagd indien nog steeds is voldaan aan de voorwaarden die het recht hebben doen ontstaan. De status van langdurig ingezetene kan worden verkregen na vijf jaar indien aan alle voorwaarden daarvoor is voldaan.”

Artikel 76, lid 3: „Houders van een in deze afdeling geregelde vergunning kunnen een verlenging ervan met perioden van twee jaar aanvragen mits zij blijven voldoen aan de voorwaarden die het recht hebben doen ontstaan, onverminderd artikel 67, lid 2. Verlengingen worden langs elektronische weg afgehandeld. Het directoraat-generaal Migratie kan de nodige inlichtingen inwinnen om zich ervan te vergewissen dat nog steeds is voldaan aan de voorwaarden die het recht hebben doen ontstaan.

Door indiening van de aanvraag van een verlenging wordt de geldigheid van de vergunning verlengd totdat de procedure is afgehandeld. De geldigheid wordt ook verlengd wanneer de aanvraag wordt ingediend binnen negentig dagen na het einde van de voorgaande vergunning, onverminderd de inleiding, in voorkomend geval, van de toepasselijke sanctieprocedure.”

Unierecht

Artikel 7 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”)

Artikel 8 van richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 (hierna: „richtlijn 2021/1883”)

Aangehaalde rechtspraak

Rechtspraak van nationale rechterlijke instanties

Arresten nrs. 232/2015 en 37/2019 van de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) betreffende de acte clair en de acte éclairé.

Beschikking nr. 168/2016 van de Tribunal Constitucional van 4 oktober 2016 betreffende de voorrang van een prejudiciële verwijzing boven een grondwettigheidsvraag.

Arrest nr. 1305/2019 van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 3 oktober 2019 (beroepsprocedure 7163/2018), waarin het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-165/14 is geanalyseerd. Op basis van dat laatste arrest heeft de Tribunal Supremo, in een uitspraak in een zaak waarin de Ley de extranjería (vreemdelingenwet) de verlening van een verblijfsvergunning aan personen met een strafblad verbodt, zonder al te veel precisering geoordeeld dat „naast de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager, onderdaan van een derde staat, de ernst of de aard van het delict tegen de openbare orde of de openbare veiligheid of het gevaar dat de persoon in kwestie vormt, in aanmerking moet worden genomen indien de aanvrager het gezag heeft over de minderjarige, die een Spaanse staatsburger en bijgevolg burger van de Unie is”.

Arrest 113/2025 van de Tribunal Superior de Justicia de Madrid (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Madrid, Spanje), eerste afdeling, van 27 januari 2025 (beroepsprocedure 872/2024), waarbij is bevestigd dat een verblijfsvergunning niet wordt verlengd wanneer de betrokkene een strafblad heeft.

Rechtspraak van rechterlijke instanties van de Unie

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie:

Arrest van 20 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Detachering van werknemers uit derde landen) (C-540/22, EU:C:2024:530)

Arrest van 8 oktober 2020, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Gevolgen van het arrest Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807)

Arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie) (C-836/18, EU:C:2020:119)

Arrest van 13 september 2016, ██████████ (C-165/14, EU:C:2016:675)

Arrest van 8 maart 2011, ██████████ C-34/09 (EU:C:2011:124)

Korte uiteenzetting van de feiten en van het hoofdgeding

- 1 J. J. B. P. is onderdaan van een derde land en vader van twee dochters, van wie er een, net als zijn echtgenote, de Spaanse nationaliteit heeft. Hij woont samen met zijn vrouw en dochters.
- 2 In de periode dat zijn verblijfsvergunning als hooggekwalificeerd beroepsbeoefenaar van kracht was, werd hij veroordeeld wegens het besturen van een motorvoertuig onder invloed van alcohol (artikel 379, lid 2, van het wetboek van strafrecht).
- 3 Op een datum daarna heeft J. J. B. P. als hooggekwalificeerd beroepsbeoefenaar een aanvraag tot verlenging van zijn verblijfsvergunning ingediend, die op 5 maart 2024 is afgewezen op grond dat hij een strafblad had. J. J. B. P. heeft administratief bezwaar tegen dat besluit aangetekend, dat door de Secretaria de Estado de Migraciones van het Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (staatssecretariaat voor Migratie van het ministerie van Inclusie, Sociale Zekerheid en Migratie, Spanje) op diezelfde grond is afgewezen.
- 4 Op 25 juli 2024 heeft J. J. B. P. bestuursrechtelijk beroep tegen dit besluit ingesteld bij de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de verwijzende rechter. Bij beslissing van 9 september 2024 heeft deze rechter besloten de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te schorsen.
- 5 Nadien is het strafblad van J. J. B. P. geschrapt.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 De Spaanse overheid stelt dat de LAEI rechtmatig is en dat het beroep van J. J. B. P. moet worden afgewezen. Zij heeft zich niet uitgesproken over de prejudiciële verwijzing.
- 7 J. J. B. P. betoogt dat de litigieuze bepalingen, waarbij richtlijn 2021/1883 is omgezet in nationaal recht, niet stroken met het Unierecht en onevenredig en schadelijk zijn voor Spaanse minderjarigen en bijgevolg niet mogen worden toegepast. Naar zijn mening staat artikel 63, lid 7, LAEI toe om de voorwaarde dat de aanvrager geen strafblad heeft buiten toepassing te laten wanneer de aanvrager van de verlenging geen bedreiging voor de openbare orde vormt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 Volgens artikel 71, lid 3, en artikel 76, lid 3, LAEI, gelezen in het licht van artikel 62, lid 3, LAEI, gelden voor het verkrijgen van een verlenging van de verblijfsvergunning dezelfde voorwaarden als voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning zelf. Een daarvan is dat de betrokkene geen strafblad heeft, als absolute voorwaarde die niet kan worden genuanceerd of afgewogen.

- 9 De LAEI regelt de verlengingen van verblijfsvergunningen zonder onderscheid te maken tussen de vergunning van de Unie (de blauwe kaart) en de vergunning naar alleen nationaal recht. De LAEI geeft uitvoering aan richtlijn 2021/1883 en brengt in beginsel de toepassing van Unierecht met zich mee. Bij deze wet heeft de Spaanse wetgever de nationale regeling en de Unieregeling inzake verlengingen gelijkgetrokken. Volgens de verwijzende rechter zijn de in artikel 8 van deze richtlijn vastgestelde criteria voor het intrekken of niet verlengen van de blauwe kaart, waarvan evenredigheid er een is, ook van toepassing in het kader van het Spaanse vreemdelingenrecht.
- 10 In de opvatting van de verwijzende rechter is, in tegenstelling tot wat J. J. B. P. aanvoert, artikel 63, lid 7, LAEI niet van toepassing op het hoofdgeding. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of een conforme uitlegging van de litigieuze bepalingen zou kunnen impliceren dat de LAEI niet hoeft te worden toegepast. Aangezien er in casu geen sprake is van een acte clair of een acte éclairé en een conforme uitlegging zou kunnen impliceren dat een wettelijk vastgestelde voorwaarde, te weten het niet hebben van een strafblad, buiten beschouwing wordt gelaten, is de verwijzende rechter van oordeel dat een prejudiciële verwijzing onontkoombaar is.
- 11 Volgens de verwijzende rechter is de niet-verlenging van de verblijfsvergunning in omstandigheden als die in het hoofdgeding, waarin het strafblad het gevolg is van een minder ernstig delict van niet-gewelddadige aard, zonder dat er concrete slachtoffers zijn en zonder dat er schade is veroorzaakt, onevenredig, in strijd met het Unierecht en potentieel in strijd met de Spaanse grondwet.
- 12 Het niet verlengen van de verblijfsvergunning van J. J. B. P. zou betekenen dat hij zich in een onregelmatige situatie zou bevinden en mogelijk het land zou moeten verlaten en niet zou kunnen voldoen aan zijn onderhoudsverplichtingen jegens zijn minderjarige dochters. Dat zou op zijn beurt het risico met zich meebrengen dat zijn dochters en echtgenote, van wie er twee Spaanse staatsburgers zijn, eveneens het land moeten verlaten, hetgeen volgens de verwijzende rechter allemaal in strijd is met artikel 20 VWEU en artikel 7 van het Handvest. Ook strookt een dergelijk besluit niet met het evenredigheidsbeginsel en met artikel 8 van richtlijn 2021/1883, aangezien het niet is gebaseerd op de zekerheid dat J. J. B. P. een bedreiging voor algemene belangen of voor belangen van derden vormt, doch enkel op het feit dat de betrokkene een strafblad heeft voor een minder ernstig, niet-gewelddadig delict dat geen lichamelijk letsel of materiële schade heeft veroorzaakt.

Indien de LAEI, in het licht van het voorgaande, moet worden uitgelegd conform artikel 8, lid 7, van richtlijn 2021/1883, dat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel oplegt, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk dat de absolute voorwaarde van een blanco strafblad wordt genuanceerd met het oog op de verlenging van de verblijfsvergunning van J. J. B. P.