



Datum van inontvangstneming : 23/03/2023

Zaak C-62/23

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:

6 februari 2023

Verwijzende rechter:

Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 5 de Barcelona (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 januari 2023

Verzoekende partij:

Pedro Francisco

Verwerende partij:

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Aanvraag voor een tijdelijke verblijfskaart voor een familielid van een burger van de Unie – Besluit tot afwijzing van de aanvraag op grond van eerdere politiegegevens – Waarde van politiegegevens

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU – Verzoek om een prejudiciële beslissing met het oog op uitlegging – Richtlijn 2004/38/EG – Familielid van een burger van de Unie – Artikel 27 – Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde en openbare veiligheid – Gedrag dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt – Besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een tijdelijke verblijfskaart voor een familielid van een burger van de Unie op grond van politiegegevens – Verenigbaarheid met richtlijn 2004/38

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG aldus worden uitgelegd dat politiegegevens kunnen dienen als basis of grondslag voor het gedrag van de betrokkene om te beoordelen of er sprake is van een werkelijke bedreiging, ook al moet dit worden aangetoond in een strafzaak?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, moet artikel 27 van de richtlijn dan aldus worden uitgelegd dat de overheidsinstantie uitdrukkelijk en gedetailleerd moet vermelden op welke feiten die politiegegevens zijn gebaseerd en of strafvervolging is ingesteld, alsmede welk gevolg daaraan is gegeven, teneinde te bevestigen dat het niet louter gaat om aanvankelijke vermoedens?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG; overwegingen 5, 13, 14 en 22, en artikelen 7, 10 en 27.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (koninklijk besluit 240/2007 van 16 februari inzake binnenkomst, vrij verkeer en verblijf in Spanje van onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte)

Artikel 2

„Dit koninklijk besluit is, onder de daarin bepaalde voorwaarden, ook van toepassing op de hierna vermelde familieleden van een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ongeacht hun nationaliteit, wanneer zij deze begeleiden of zich bij hem voegen:

- a) de echtgenoot, mits er geen overeenkomst over de nietigheid van het huwelijk is gesloten, het huwelijk niet nietig is verklaard en er geen echtscheiding of scheiding van tafel en bed is.

b) de partner met wie hij een aan het huwelijk gelijkwaardig partnerschap heeft gesloten dat in een lidstaat van de Europese Unie of in een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte in een daartoe ingesteld openbaar register is ingeschreven, dat twee gelijktijdige inschrijvingen in die staat niet onmogelijk maakt, en mits die inschrijving niet is geschrapt, hetgeen voldoende moet worden aangetoond. In elk geval kunnen een huwelijk en een geregistreerd partnerschap niet gelijktijdig naast elkaar bestaan”.

Artikel 8

„1. De familieleden van een onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte als bedoeld in artikel 2 van dit koninklijk besluit die niet de nationaliteit van een van deze staten bezitten, mogen gedurende meer dan drie maanden in Spanje verblijven wanneer zij deze onderdaan begeleiden of zich bij hem voegen, mits zij een ‚verblijfskaart voor familieleden van een burger van de Unie’ aanvragen en verkrijgen.”

Artikel 15

„1. Wanneer dit om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid is vereist, kan ten aanzien van burgers van een lidstaat van de Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of hun familieleden een van de volgende maatregelen worden genomen:

- a) weigering van binnenkomst in Spanje, zelfs indien de betrokkenen de in artikel 4 van dit koninklijk besluit bedoelde documenten overleggen.
- b) weigering van inschrijving in het centraal vreemdelingenregister of van afgifte of verlenging van de in dit koninklijk besluit bedoelde verblijfskaarten.
- c) bevel tot verwijdering of uitzetting uit het Spaanse grondgebied.

Ten aanzien van burgers van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht in Spanje hebben verworven, kan uitsluitend een besluit tot verwijdering worden genomen om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Alvorens een dergelijk besluit wordt genomen, worden de duur van het verblijf en de sociale en culturele integratie van de betrokkene in Spanje, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging genomen.

[...]

5. De in de leden 1 tot en met 4 hiervoor bedoelde maatregelen moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) de maatregel moet met inachtneming van de wetgeving inzake de openbare orde en de openbare veiligheid en de geldende wettelijke voorschriften ter zake worden vastgesteld;
- b) hij kan ambtshalve of op verzoek van een van de partijen worden ingetrokken wanneer de redenen die aan de vaststelling ervan ten grondslag lagen niet meer aanwezig zijn;
- c) hij mag niet om economische redenen worden genomen;
- d) maatregelen die worden genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid mogen uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van degene tegen wie ze gericht zijn, dat in elk geval een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen, hetgeen door het beslissingsbevoegde orgaan wordt beoordeeld op basis van de in het dossier opgenomen informatie van de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke instanties. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Sinds 29 juni 2020 is Pedro Francisco de geregistreerde partner van een Spaanse onderdaan (de partners staan met name ingeschreven in het register van geregistreerde partnerschappen van Catalonië).
- 2 Op 21 december 2021 is namens Pedro Francisco bij de Subdelegación del Gobierno en Barcelona (regeringsvertegenwoordiging te Barcelona, Spanje; hierna: „regeringsvertegenwoordiging”) een aanvraag ingediend voor een tijdelijke verblijfskaart voor een familielid van een burger van de Unie.
- 3 In het kader van deze procedure heeft de regeringsvertegenwoordiging het Dirección General de Policía (directoraat-generaal van de politie; hierna: „DGP”) verzocht zich over de aanvraag uit te spreken. Daarop heeft het DGP een rapport uitgebracht met een ongunstig advies betreffende de verstrekking van de voornoemde verblijfskaart, omdat Pedro Francisco op 3 juli 2020 is aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit tegen de volksgezondheid en deelname aan een criminele organisatie. In hetzelfde rapport is vermeld dat er voor Pedro Francisco geen strafblad heeft. Het DGP heeft niet verder onderzocht of de aanhouding tot strafvervolgning heeft geleid.
- 4 Op 14 juni 2022 heeft de regeringsvertegenwoordiging besloten om de aanvraag van Pedro Francisco voor een tijdelijke verblijfskaart voor een familielid van een burger van de Unie af te wijzen.
- 5 Daarop heeft Pedro Francisco beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 In de verwijzingsbeslissing staat vermeld dat de regeringsvertegenwoordiging zich verzet tegen het verzoek om een prejudiciële beslissing omdat de kwestie reeds zou zijn beslecht, maar worden de argumenten van partijen verder niet uiteengezet.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 7 Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, overeenkomstig artikel 27 van richtlijn 2004/38, moeten evenredig zijn en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van de betrokkene. Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.
- 8 In de Spaanse en de Uniewetgeving wordt verwezen naar het gedrag van de betrokkene. Politiegegevens vormen echter geen gedrag en kunnen dus geen werkelijke bedreiging vormen, aangezien deze binnen de sfeer van vermoedens vallen. Het gaat om feiten die aan de betrokkene worden toegeschreven en waarvan de werkelijkheid moet worden aangetoond door middel van de bewijsmiddelen die ter terechtzitting moeten worden aangevoerd en in het vonnis moeten worden beoordeeld. Over feiten die niet als vaststaand gelden, kan geen negatief oordeel worden gegeven.
- 9 Indien wordt aangenomen dat de politiegegevens als basis voor een beoordeling kunnen dienen, zou het in het licht van artikel 27 van richtlijn 2004/38 hoe dan ook noodzakelijk zijn dat de overheidsinstantie uitdrukkelijk en gedetailleerd vermeld op welke feiten die politiegegevens zijn gebaseerd en of strafvervolgning is ingesteld, alsmede welk gevolg daaraan is gegeven, teneinde te bevestigen dat het niet om louter vermoedens gaat.
- 10 Over deze kwestie hebben de Spaanse rechterlijke instanties zich al uitgesproken. Zo heeft de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) in zijn arrest van 17 december 2020, 1775/2020 (ECLI:ES:TS:2020:4494) de volgende cassatierechtspraak ontwikkeld: „Politiegegevens, die irrelevant zijn voor de desbetreffende strafzaak, kunnen op zichzelf niet volstaan om een aanvraag voor een duurzaam verblijf om redenen van openbare orde te weigeren. Rapporten van politiediensten kunnen worden gebruikt om, ter weerlegging van het algemene vermoeden, vast te stellen dat het gedrag van een bepaalde onderdaan van een derde land die familiebanden heeft met een burger van de Unie een ernstige bedreiging vormt voor de fundamentele belangen van de samenleving, nadat eerst een evenredige beoordeling is verricht van alle uitsluitend persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en een aanvullende motivering over die omstandigheden is geformuleerd.”

- 11 In dat arrest heeft de Tribunal Supremo benadrukt dat indien volgens artikel 27, lid 2, tweede zin, van richtlijn 2004/38 eerdere strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen reden kunnen vormen voor het nemen van maatregelen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, dit a fortiori geldt voor loutere politiegegevens. De Tribunal Supremo heeft tevens benadrukt dat alleen de bijzondere omstandigheden en gedragingen van elke aanvrager in aanmerking moeten worden genomen en dat een aanvullende motivering vereist is opdat politiegegevens kunnen worden gebruikt om aan te tonen dat het gedrag van de aanvrager een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt.
- 12 In dat bovenvermeld arrest verwijst de Tribunal Supremo naar bepaalde arresten van het Hof van Justitie. Daarin heeft het Hof geoordeeld dat „[m]aatregelen die worden gerechtvaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid [...] pas [kunnen] worden genomen wanneer, na een beoordeling per geval door de bevoegde nationale instanties, blijkt dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt”, en dat daartoe „de dreiging die van het persoonlijke gedrag van de betrokken persoon uitgaat voor de fundamentele belangen van de samenleving van het gastland, [moet] worden afgewogen tegen de bescherming van de rechten die de burgers van de Unie en hun familieleden aan richtlijn 2004/38 ontnemen” [arrest van 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en aantijgingen van oorlogsmisdrijven), C-331/16; hierna: „arrest K. en H. F.”, EU:C:2018:296, punten 52 en 62]. Het heeft ook geoordeeld dat „een maatregel waarbij het recht van vrij verkeer wordt beperkt slechts gerechtvaardigd kan zijn indien hij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, waartoe moet worden vastgesteld of die maatregel de verwezenlijking van het ermee nagestreefde doel waarborgt en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is” (arrest K. en H. F., punt 61) en dat „de exceptie van openbare orde een afwijking van het verblijfsrecht van Unieburgers en hun familieleden [vormt], die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald” (arrest van 13 september 2016, ██████████ C-165/14, EU:C:2016:675, punt 58).