



Datum van
inontvangstneming

:

20/03/2018

Zaak C-94/18**Samenvatting van het verzoek om prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

12 februari 2018

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 januari 2018

Verzoekende partij:

[REDACTED]

Verwerende partij:

Minister for Justice and Equality

Voorwerp van de procedure

Het hoofdgeding betreft een verzoek om rechterlijke toetsing waarin vragen aan de orde zijn over Unierecht en meer bepaald over de draagwijdte en duur van afgeleide rechten van echtgenoten die derdelanders zijn. Verzoekster in deze zaak is [REDACTED] onderdaan van Mauritius, die in 2005 als studente naar Ierland kwam en daar later in 2011 met een Portugees staatsburger huwde. Na haar huwelijk vroeg zij een verblijfskaart aan. De aanvraag werd afgewezen op grond van het feit dat haar Portugese echtgenoot in Ierland geen rechten op grond van het EU-Verdrag uitoefende. Na deze afwijzing ontving verzoekster het voornemen tot verwijdering van het grondgebied op grond van de bepalingen van de Ierse regelingen tot omzetting van 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 burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van 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 (PB 2004, L 158, blz. 77; hierna: „richtlijn 2004/38” en „richtlijn”). De echtgenoot van verzoekster bevond zich op

dat moment niet meer in Ierland en zat sinds juni 2014 een gevangenisstraf uit voor een drugsdelict in Portugal. Vervolgens ontving verzoekster het voornemen tot uitzetting op grond van de Ierse immigratiewetgeving. Laatstgenoemd voornemen is het voorwerp van haar verzoek om rechterlijke toetsing in het onderhavige geding bij de nationale rechter. Verzoekster voert aan dat haar verwijdering van het Ierse grondgebied moet plaatsvinden overeenkomstig het Unierecht, zoals bepaald in de nationale regelingen tot omzetting van richtlijn 2004/38/EG, en niet overeenkomstig nationale wetgeving op basis waarvan de Ierse instanties haar eenvoudiger van het grondgebied kunnen verwijderen. Verweerder voert aan dat ██████████ geen recht heeft om in Ierland te verblijven omdat haar echtgenoot, Portugees staatsburger, wegens zijn gevangenschap in Portugal noch in Ierland noch in een andere lidstaat door de Verdragen van de Europese Unie verleende rechten van vrij verkeer op grond van het EU-Verdrag uitoefent of dergelijke rechten althans niet langer uitoefent.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek om prejudiciële beslissing is gedaan krachtens artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

1. Wanneer de echtgenoot van een Unieburger, die de in artikel 6 van richtlijn 2004/38/EG genoemde rechten van vrij verkeer in een gastland heeft uitgeoefend, het in artikel 7 van die richtlijn genoemde verblijfsrecht wordt geweigerd op grond van het feit dat de Unieburger niet of niet langer deze door de Verdragen van de Europese Unie verleende rechten in de betrokken lidstaat uitoefende en wanneer die lidstaat tot verwijdering van deze echtgenoot uit die lidstaat wenst over te gaan, moet die verwijdering dan plaatsvinden op grond van en overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn of is de nationale wetgeving van die lidstaat daarop van toepassing?
2. Wanneer het antwoord op bovengenoemde vraag luidt dat de verwijdering moet plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn, moet deze uitzetting dan plaatsvinden op grond van en overeenkomstig de voorwaarden van hoofdstuk VI van de richtlijn, meer bepaald de artikelen 27 en 28, of kan de lidstaat zich in dergelijke omstandigheden op andere bepalingen van de richtlijn, meer bepaald de artikelen 14 en 15, beroepen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en Unierechtspraak

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 burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van 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 (PB 2004, L 158, blz. 77, en meer bepaald de overwegingen 5, 9, 10, 16, 22 en 23, en de artikelen 1, 2, 3, 6, 7, 12 tot en met 15, 27, 28 en 31.

Arrest van 25 juli 2008, ██████████ e.a., C-127/08, EU:C:2008:449.

Arrest van 16 juli 2015, ██████████ e.a., C-218/14, EU:C:2015:476.

Arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en nationale rechtspraak

European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006 (SI 2006, nr.656) [regeling inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) 2006].

European Communities (Free Movement of Persons) (Amendment) Regulations 2008 (SI 2008, nr. 310) [regeling inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) 2008].

European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (SI 2015, nr. 548) [regeling inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) 2015].

Immigration Act 1999 (immigratiewet 1999), zoals gewijzigd, meer bepaald section 3.

Vonnis van de High Court van 29 april 2014, Igunma v Governor of Wheatfield Prison and Others. (2014 IEHC 218).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 ██████████ kwam naar Ierland in of rond februari 2005 op grond van een studentenvisum, dat na meerdere hernieuwingen uiteindelijk afliep op 7 februari 2012. Voorafgaand aan deze datum, op 13 september 2011, huwde zij in Ierland met een Portugees staatsburger. Zij stelde verwerende partij, Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen; hierna: „minister”) op 2 februari 2012 van haar huwelijk in kennis en vroeg tegelijkertijd als niet-EER-familielid van een Unieburger een verblijfskaart aan. De minister ontving die aanvraag op 29 februari 2012 en verzocht ██████████ in dat verband vervolgens om extra informatie. In een brief van 27 augustus 2012 liet zij de minister weten dat haar echtgenoot was beginnen te werken maar overlegde zij hiervan geen enkel bewijsstuk, zoals een arbeidsovereenkomst.
- 2 Bij besluit van 11 september 2012 werd haar aanvraag voor een verblijfskaart afgewezen op grond van de nationale regelingen tot omzetting van richtlijn 2004/38. Meer bepaald werd haar medegedeeld dat haar aanvraag niet voldeed op

basis van de nationale bepaling tot omzetting van artikel 7, lid 2, van de richtlijn, omdat niet was bewezen dat haar echtgenoot betrokken was bij een economische activiteit of studie in Ierland die hem een verblijfsrecht van meer dan de op grond van artikel 6 van de richtlijn toegestane drie maanden kon verlenen en haar verblijfsrecht enkel van dat van haar echtgenoot kon worden afgeleid. Volgens de minister had ██████████ derhalve „geen immigratiestatus in het land”. Zij kreeg informatie over hoe zij tegen dit besluit bezwaar kon indienen.

- 3 ██████████ heeft dit besluit blijkbaar nooit ontvangen ondanks het feit dat het was verzonden naar het in haar aanvraag van 2 februari 2012 genoemde adres. Op 15 oktober 2012 leverde zij bewijs voor het feit dat haar echtgenoot gedurende twee weken in een restaurant had gewerkt en vroeg zij extra tijd om bezwaar in te dienen tegen het afwijzingsbesluit betreffende haar verblijfskaart. Dat uitstel werd haar op 31 oktober 2012 verleend. Aangezien nadien van ██████████ niets meer werd vernomen, bepaalde de minister dat de informatie binnen tien dagen moest zijn ontvangen en dat haar dossier anders zou worden overgedragen aan de bevoegde instantie voor de fysieke verwijdering van personen van het grondgebied. Bij ontstentenis van een bezwaar tegen het besluit van de minister van 11 september 2012 werd dat besluit op 11 september 2011 definitief.
- 4 ██████████ liet niets meer van zich horen tot 17 juli 2014, toen zij de minister per brief op de hoogte bracht van het feit dat haar echtgenoot ten gevolge van een veroordeling voor een drugsdelict sinds 16 juni 2014 een gevangenisstraf uitzat in Portugal. Zij verzocht ook om toestemming voor een verlengd verblijf in Ierland vanwege haar persoonlijke situatie. Blijkbaar heeft de bevoegde afdeling van het ministerie dit schrijven pas ontvangen op 15 september 2014. Op 3 september 2014 schreef de bevoegde instantie voor de fysieke verwijdering van personen van het grondgebied aan ██████████ dat haar verwijdering van Iers grondgebied werd overwogen op grond van niet-erbiediging van de nationale bepalingen tot omzetting van artikel 7 van de richtlijn. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft ██████████ dit schrijven nooit ontvangen ondanks het feit dat het was verzonden naar het in haar aanvraag voor een verblijfskaart van 2 februari 2012 genoemde adres.
- 5 Van ██████████ werd niets meer vernomen tot 26 november 2015, toen advocaten namens haar de minister schriftelijk verzochten om haar de gedoogstatus in Ierland te verlenen, onder meer op grond van haar langdurige verblijf in Ierland en haar vooruitzichten op een baan.
- 6 Een jaar later, op 15 november 2016, werd ██████████ per brief op de hoogte gebracht van de beslissing dat niet werd overgegaan tot een verwijderingsmaatregel maar in plaats daarvan een uitzettingsprocedure zou worden begonnen op grond van haar illegale aanwezigheid in Ierland sinds 7 februari 2012, de datum waarop haar studentervisum definitief afliep, en op grond van de conclusie van de minister dat haar uitzetting „bevorderlijk voor het algemeen belang” zou zijn, in de zin van de bepalingen van section 3, lid 2, onder i) van de immigratiewet 1999.

-
- 7 Op 12 december 2016 verkreeg ■■■■■ van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) toestemming om een verzoek om rechterlijke toetsing („certiorari”) in te dienen van het besluit van de minister om haar op grond van nationale wetgeving en niet op grond van nationale regelingen tot omzetting van Unierecht (richtlijn 2004/38) van Iers grondgebied te verwijderen. Zij verkreeg ook toestemming om, nog voordat de High Court over haar verzoek om rechterlijke toetsing een beslissing had genomen, verbodsacties in te stellen ter verhindering van haar uitzetting.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Argumenten van verzoekende partij

- 8 ■■■■■ voert aan dat zij als echtgenote van een Unieburger en van iemand van wie de aanvraag van de unierechtelijke verblijfskaart reeds door de minister is behandeld, een persoon is op wie richtlijn 2004/38 en de nationale regelingen tot omzetting van deze richtlijn van toepassing zijn en blijven. Zij stelt dat zij derhalve slechts overeenkomstig artikel 27 van de richtlijn en de hiermee overeenstemmende nationale bepaling wettig van Iers grondgebied kan worden verwijderd. Zij betoogt dat de minister wat het Unierecht betreft ten onrechte haar op grond van nationale Ierse wetgeving heeft willen uitzetten.
- 9 ■■■■■ betoogt dat volgens de duidelijke tekst van de richtlijn een derdelander die gehuwd is met een Unieburger die rechten op grond van het EU-Verdrag uitoefent of heeft uitgeoefend slechts op grond van nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn en niet op grond van de nationale immigratiewet van het gastland van het grondgebied kan worden verwijderd. Zij merkt op dat het Hof van Justitie zich over dit punt nog niet heeft uitgesproken en dat alle zaken waarop de minister zich baseert (arresten van 16 juli 2015, ■■■■■ e.a., C-218/14, EU:C:2015:476, en van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487) louter betrekking hebben op het verblijfsrecht, waarvan zij erkent dat dit is afgeleid van dat van haar man. Zij maakt echter een onderscheid tussen het verblijfsrecht en de verwijdering van het grondgebied en betoogt dat zodra een derdelander binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, deze daarna enkel nog in overeenstemming met de richtlijn, en meer bepaald met de artikelen 27, 28 en 31 ervan, van het grondgebied van het gastland (in casu Ierland) kan worden verwijderd. ■■■■■ stelt voorts dat in de overwegingen en de materiële bepalingen van de richtlijn Unieburgers en hun echtgenoten die derdelanders zijn overal vergelijkbaar worden behandeld en dat de echtgenote die derdelander is derhalve slechts in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn van het grondgebied kan worden verwijderd. Zij voert aan dat het niet relevant is dat haar echtgenoot Ierland enige tijd vóór juni 2014 heeft verlaten en daar sindsdien niet is teruggekeerd – hetgeen hij in onderhavig geval, zelfs als hij het had gewild, niet zou kunnen. de mogelijkheid had zelfs wanneer hij dat zou hebben gewild – is, zo voert ze nog aan, niet relevant.

Argumenten van verwerende partij

- 10 Ter betwisting hiervan beroept de minister zich op uitspraken van het Hof van Justitie inzake verblijfsrecht (arresten van 16 juli 2015, ██████ e.a., C-218/14, EU:C:2015:476, en van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487) ter verdediging van de stelling dat de richtlijn tot doel heeft om het vrije verkeer van Unieburgers overal in de lidstaten te vergemakkelijken door hun familieleden, ook wanneer zij derdelanders zijn, toe te staan hen in het gastland te begeleiden of zich bij hen te voegen. Het recht op verblijf in het gastland van familieleden die derdelanders zijn, is uitsluitend een afgeleid recht en is voor zijn voortbestaan afhankelijk van de voorwaarde dat de echtgenoot, die Unieburger is, de aan het Unierecht ontleende rechten van vrij verkeer in het betrokken gastland gestaag en daadwerkelijk uitoefent. Wanneer de echtgenoot deze rechten daar niet daadwerkelijk uitoefent, is de voortdurende aanwezigheid van het familielid dat een derdelander is niet noodzakelijk. Bijgevolg, wanneer bijvoorbeeld de echtgenoot die Unieburger is op een niet-tijdelijke basis het gastland heeft verlaten, eindigt het recht op verblijf van het familielid dat een derdelander is. In dit verband betoogt verweerder dat, ondanks het feit dat een derdelander krachtens artikel 6 van de richtlijn het recht kan verkrijgen om voor drie maanden bij zijn echtgenoot te verblijven, het verblijfsrecht eindigt zodra die periode van drie maanden is afgelopen zonder dat aan de in artikel 7 genoemde vereisten voor een verlengd verblijfsrecht is voldaan, met als gevolg dat er op grond van Unierecht geen recht meer is om daar nog te blijven.
- 11 Op grond van artikel 27 van richtlijn 2004/38 kan een persoon die binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt niet van het grondgebied worden verwijderd, onder voorbehoud van specifiek in dat artikel opgenomen dwingende redenen van openbare orde (artikel 27, lid 2, tweede alinea: „[h]et gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen”). De door ██████ voorgestane uitlegging van de toepassing van de richtlijn zou in omstandigheden als in casu waarin de gronden voor de voorgenomen uitzetting overeenkomstig de nationale immigratiewetgeving verband houden met ruimere overwegingen dan die welke op grond van de in artikel 27 van richtlijn 2004/38 genoemde dwingende redenen van openbare orde zijn toegestaan, een beletsel kunnen vormen voor de verwijdering van derdelanders van het grondgebied en voor de weigering van hun aanwezigheid. De minister voert aan dat zodra de betrokken Unieburger niet langer zijn rechten in het gastland uitoefent, de nationale immigratiewetgeving in ieder geval met betrekking tot de echtgenoot die derdelander is, moet worden toegepast. Het bestaan van een aan Uniewetgeving ontleend recht dat voor die derdelander is afgeleid van dat van zijn echtgenoot die een Unieburger is, is volgens het betoog van de minister afhankelijk van de daadwerkelijke uitoefening door deze burger van de rechten op grond van de EU-Verdragen op een wijze die vergemakkelijkt wordt door de aanwezigheid van de derdelander in het gastland.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 12 De verwijzende rechter stelt vast dat tot op heden het Hof zich nog niet lijkt te hebben gebogen over de vraag of de bepalingen van de richtlijn van toepassing blijven op een derdelander die op grond van de richtlijn een verblijfsrecht had of kon hebben gehad – maar van wie zoals in het geval van ██████████ kan worden betwist of deze dit recht nog heeft – , in het bijzonder wat betreft de passende maatregelen en procedures waarover de betrokken instanties van het gastland beschikken om dergelijke derdelanders te verwijderen.
- 13 De verwijzende rechter wijst echter op een vonnis uit 2014 dat in het onderhavige geval het onderwerp is geweest van aanzienlijke juridische discussies tussen de vertegenwoordigers van partijen in deze zaak en waarop ██████████ zich beroept (vonnis van de Ierse High Court van 29 april 2014, Igunma/Governor of Wheatfield Prison and Others, 2014 IEHC 218; hierna: „vonnis Igunma”). In het vonnis Igunma was verzoeker, een derdelander, een verblijfsvergunning in Ierland geweigerd omdat op het moment van zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning niet werd erkend dat zijn echtgenoot die een Unieburger was rechten op grond van de EU-Verdragen uitoefende. Die zaak diende zich aan toen de verzoeker, Igunma, was gearresteerd met het oog op de uitvoering van een uitzettingsbevel dat vóór zijn huwelijk in Ierland met een Unieburger tegen hem was uitgevaardigd. De centrale vraag in die zaak was of hij kon worden beschouwd als een persoon op wie de richtlijn en de Ierse regelingen tot omzetting van de richtlijn van toepassing waren. De High Court oordeelde dat de richtlijn/regelingen op hem van toepassing waren, met als gevolg dat hij slechts door middel van een op nationale uitvoeringsregelingen gesteund uitzettingsbevel van het grondgebied kon worden verwijderd. In het vonnis in die zaak merkte de High Court op dat een uitzettingsbevel en een bevel tot verwijdering van het grondgebied van elkaar verschillen, niet in de laatste plaats doordat een uitzettingsbevel van onbepaalde duur is terwijl een bevel tot verwijdering van het grondgebied verdwijnt zodra het is uitgevoerd/doorgezet, tenzij het gepaard gaat met een verwijderingsmaatregel van beperkte duur.
- 14 ██████████ beroept zich op dat vonnis, in het bijzonder ter staving van haar argument dat zij slechts door middel van een verwijderingsmaatregel die genomen is op grond van de regelingen tot omzetting van de bepalingen van richtlijn 2004/38, en meer bepaald artikel 27 ervan, kan worden verwijderd.
- 15 De minister is van mening dat het vonnis Igunma van de High Court onjuist is. Betreffende de rechten van vrij verkeer en verblijf voert hij aan dat de essentie is dat de vrijheid van verkeer en/of verblijf *daadwerkelijk* wordt genoten. Wanneer dat niet het geval is, zoals volgens de minister bij ██████████ valt het familielid van de betrokken Unieburger voor zijn verwijdering van het grondgebied niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn, meer bepaald van hoofdstuk VI, en moet een dergelijke voorgenomen verwijdering derhalve op grond van nationale bepalingen van immigratierecht plaatsvinden. Wat betreft de verwijderingsgronden wijst de minister erop dat richtlijn 2004/38

„immigratiecontrole” om economische redenen die verband houden met het algemeen belang niet beschouwt als een rechtmatige basis voor de verwijdering door een lidstaat van een persoon die binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt. In plaats daarvan vereist de richtlijn een dwingende reden van niet-economische aard, dat wil zeggen dat de betrokken persoon ernstig crimineel gedrag moet hebben vertoond of anderszins een ernstige en actuele bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt en derhalve dat er een dwingende noodzaak is om die persoon van het grondgebied van het gastland te verwijderen en diens aanwezigheid te weigeren. Wanneer echter, zoals in het geval van ██████████ een persoon een verblijfsvergunning is geweigerd zonder dat er sprake is van ernstig crimineel gedrag of kwesties inzake de nationale veiligheid, is het onwaarschijnlijk dat in voldoende mate aan de hoge eisen van artikel 27 van de richtlijn voldaan is om de verwijdering en uitsluiting van de persoon op grond van hoofdstuk VI van de richtlijn te kunnen rechtvaardigen.

- 16 Deze tegenstrijdige argumenten, waaronder de schijnbare discrepantie tussen nationale rechtspraak en Unierechtspraak, hebben de High Court ertoe gebracht om te beslissen dat het zowel gepast als noodzakelijk was om, bij gebreke van een rechtstreeks relevante uitspraak van het Hof over de kennelijk belangrijke vragen die werden opgeworpen, bovengenoemde vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie, waarvan de antwoorden hem in staat zullen stellen om de tegenstrijdige uitleggingen van richtlijn 2004/38 en van de door de partijen aangevoerde onderliggende beginselen van Unierecht op te lossen.