



Datum van inontvangstneming : 11/04/2018

Zaak C-169/18

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:

2 maart 2018

Verwijzende rechter:

Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 februari 2018

Verzoekers en geïntimeerden:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Verweerder en appelland:

Minister for Justice, Equality and Law Reform (minister van Justitie, Gelijkheid en Herziening van wetgeving)

Voorwerp van het hoofdgeding

De zaak betreft vier afzonderlijke hogere beroepen die door de Minister for Justice, Equality and Law Reform (hierna: „minister”) zijn ingesteld tegen uitspraken en beschikkingen van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) waarbij de minister is gelast te beslissen op visumaanvragen, ingediend door tien derdelanders die familielid zijn van vier Britse staatsburgers die in Ierland wonen en werken (de tekst bevat geen aanwijzing dat [REDACTED] ooit in Ierland heeft

gewoond of gewerkt, hoewel de verwijzende rechter stelt dat de burger van de Unie/Britse burger in elk van de zaken in Ierland woont en werkt). Alle betrokken familieleden blijken de Afghaanse of Pakistaanse nationaliteit te bezitten (de verwijzende rechter lijkt te suggereren dat één of meer van de visumaanvragers woonachtig is in Irak, hoewel er zich in de feiten, zoals uiteengezet, geen informatie bevindt om dat te ondersteunen), en hun visumaanvragen hebben aanzienlijke vertragingen van een tot twee jaar opgelopen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek, dat is ingediend op grond van artikel 267 VWEU, is gericht op de vraag wat een redelijke termijn is voor de behandeling van visumaanvragen en de afgifte van visa volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38.

Prejudiciële vragen

1. Komt een lidstaat, onder voorbehoud van de mogelijke rechtvaardigingen als beschreven in de tweede, derde en vierde vraag, de verplichting van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG (hierna: „richtlijn 2004/38 ”) om zo spoedig mogelijk een visum af te geven aan de echtgenoot en familieleden van een burger van de Unie die in de betreffende lidstaat zijn recht op vrij verkeer uitoefent of hiertoe voornemens is, niet na wanneer de vertraging bij de behandeling van een dergelijke aanvraag meer dan twaalf maanden bedraagt?
2. Onverminderd de eerste vraag: zijn vertragingen bij de behandeling van of bij het anderszins beslissen op een visumaanvraag krachtens artikel 5, lid 2, die voortvloeien uit de noodzaak om in het bijzonder door middel van achtergrondonderzoeken te verzekeren dat bij de aanvraag geen fraude wordt gepleegd of misbruik van rechten wordt gemaakt, waaronder het sluiten van een schijnhuwelijk, te rechtvaardigen op grond van artikel 35 van richtlijn 2004/38 of anderszins, en vormen zij dus geen schending van artikel 5, lid 2?
3. Onverminderd de eerste vraag: zijn vertragingen bij de behandeling van of bij het beslissen op een visumaanvraag krachtens artikel 5, lid 2, die voortvloeien uit de noodzaak om uitgebreide achtergrond- en veiligheidsonderzoeken uit te voeren naar uit bepaalde derde landen afkomstige personen in verband met specifieke bezorgdheden op het gebied van de veiligheid ten aanzien van reizigers die afkomstig zijn uit die derde landen, te rechtvaardigen op grond van artikel 27 of artikel 35 van richtlijn 2004/38 of anderszins en vormen zij dus geen schending van artikel 5, lid 2?
4. Onverminderd de eerste vraag: zijn vertragingen bij de behandeling van of het beslissen op een visumaanvraag krachtens artikel 5, lid 2, als gevolg van een plotselinge en onverwachte toename van het aantal aanvragen uit bepaalde derde landen die worden geacht reële veiligheidsproblemen op te werpen, te rechtvaardigen en vormen zij dus geen schending van artikel 5, lid 2?

Aangevoerde bepalingen van het recht van de Unie en rechtspraak

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 (PB 2004, L 158, blz. 77), in het bijzonder artikelen 5, 27 en 35.

Arrest van 7 juli 1992, [REDACTED] C-370/90, EU:C:1992:296.

Arrest van 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, EU:C:2002:461.

Arrest van 23 september 2003, [REDACTED] C-109/01, EU:C:2003:491.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Afgezien van de verwijzingen naar eerdere beslissingen van de High Court in de betreffende zaak, wordt niet verwezen naar nationale wetgeving of rechtspraak.

Korte uiteenzetting van de feiten en procedure in het hoofdgeding

- 1 Tien familieleden van vier Britse staatsburgers ([REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en [REDACTED]) hebben in 2015 aanvragen voor een visum krachtens de Verdragen van de Europese Unie ingediend om naar Ierland te reizen met het oog op gezinshereniging. In het geval van [REDACTED] [REDACTED] en [REDACTED] zijn de betrokken familieleden hun respectieve echtgenotes. In het geval van [REDACTED] zijn de familieleden die een visum hebben aangevraagd om naar Ierland te reizen zijn moeder, zijn twee zonen en vier minderjarige kleinkinderen. De betreffende visumaanvragen werden op verschillende data in 2015 ingediend bij de Ierse consulaire instanties in Pakistan en de Verenigde Arabische Emiraten. De aanvraag van [REDACTED] de echtgenote van [REDACTED] werd in juni 2015 door haar advocaten rechtstreeks naar het ministerie in Ierland gestuurd. Ondanks regelmatige verzoeken van de visumaanvragers en de Britse burgers en een uitgebreide briefwisseling tussen hen en de bevoegde Ierse instanties, kon geen vooruitgang worden vastgesteld met betrekking tot de behandeling en afgifte van de visa. Eind 2015 en begin 2016 hebben de Britse burgers en hun familieleden afzonderlijk beroep in rechte ingesteld. Daar geen visa waren afgegeven, deed de Ierse High Court op 14 en 28 oktober 2016 uitspraak in de zaken ten gunste van de toenmalige verzoekers, en gelastte de minister bij beschikking van 11 november 2016 om binnen zes weken op de visumaanvragen te beslissen. De hogere beroepen die de minister tegen die uitspraken van de High Court heeft ingesteld vormen het voorwerp van deze zaak. De redelijkheid van de vertragingen in de individuele gevallen (ten minste één jaar en tot twee jaar) en de vraag of dergelijke vertragingen toelaatbaar zijn in het licht van de vereisten van

het Unierecht, vormen de kern van deze zaak. Geïntimeerden in deze zaak stellen dat die verdragingen strijdig zijn met de vereisten van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38. De minister stelt daartegen dat meer bepaald wegens bijzondere veiligheidsoverwegingen die specifiek zijn voor de betrokken landen (Afghanistan en Pakistan: ook Irak wordt genoemd) en een onverwachte toename van de visumaanvragen uit die landen, vooral in 2015, dergelijke visumaanvragen niet snel kunnen worden behandeld. De minister voert eveneens aan dat het feit dat moet worden nagegaan of huwelijken echte huwelijken zijn en geen schijnhuwelijken noodzakelijkerwijs van invloed is op de tijd die nodig is voor de behandeling van een visumaanvraag. Hij beroept zich voorts op de beperkte middelen die zijn ministerie ter beschikking heeft om het hoofd te bieden aan de aanzienlijke toename in visumaanvragen van onderdanen uit de betrokken landen.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 De argumenten van *geïntimeerden* worden niet uitvoerig uiteengezet, maar komen in essentie overeen met de bevindingen van de Ierse High Court: zij kunnen zich beroepen op artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat bepaalt dat visumaanvragen van in aanmerking komende familieleden snel worden behandeld. Hoewel in die bepaling geen specifieke termijn wordt opgelegd, is de formulering al dusdanig uitgelegd dat hierin een bepaalde graad van urgentie ligt besloten wat betreft de afgifte van visa, met name door de expliciete bewoordingen („Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.”). De opgelopen verdragingen hebben een negatief effect op de uitoefening door de betreffende burgers van de Unie van hun recht op vrij verkeer en hun recht zich door familieleden te laten begeleiden.
- 3 *De minister* rechtvaardigt de verdragingen door te verwijzen naar de noodzaak om grondige achtergrondonderzoeken uit te voeren naar aanvragers uit landen zoals Afghanistan, Pakistan en Irak. Volgens hem zijn de Ierse autoriteiten in de periode van 2013 tot 2015 geconfronteerd met een toename van het aantal visumaanvragen krachtens het EU-Verdrag van 1 417 %, dat wil zeggen van 663 aanvragen in 2013 tot 10 062 in 2015, waarvan de meeste afkomstig waren uit Afghanistan, Pakistan en Irak. Hij kan, gezien die toename, de mogelijke terroristische dreiging in Ierland of elders in Europa niet verminderen indien de onderzoeken die momenteel worden uitgevoerd niet zijn toegestaan. De minister drukt ook zijn bezorgdheid uit betreffende het mogelijke misbruik van het Ierse vreemdelingenrecht en immigratiebeleid ten gevolge van aanvragen voor visa voor kort verblijf voor derdelanders die familielid zijn van burgers van de Unie, waarbij hij verwijst naar bewezen gevallen van criminele netwerken in Ierland en het VK die schijnhuwelijken mogelijk maken door valse informatie en documentatie te verschaffen. Een bezorgdheid die hiermee verband houdt betreft de handelwijze van commerciële ondernemingen die immigratiediensten aanbieden, waaronder het, naar verluidt, helpen van burgers van de Unie die enkel naar Ierland reizen met het kunstmatige doel een verplichting te doen ontstaan om in een andere lidstaat rechten krachtens het Verdrag te verlenen aan hun

[REDACTED]

familieleden uit derde landen (in het bijzonder, het Verenigd Koninkrijk). De minister verwijst naar lopende politieonderzoeken in Ierland naar de productie van valse documenten en het creëren van fictieve verblijfplaatsen in de lidstaat voor burgers van de Unie. Ten slotte beroept de minister zich op de problemen in verband met de beschikbare middelen om het hoofd te bieden aan de toename van het aantal soortgelijke visumaanvragen.

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

- 4 Hoewel de verwijzende rechter erkent dat alle bezorgdheden van de minister prijzenswaardig zijn en ongetwijfeld, ten minste in sommige gevallen, volledig gerechtvaardigd, stelt hij dat die bezorgdheden desalniettemin moeten worden gezien door het prisma van het Unierecht. Hij stelt dat het, aangezien veel lidstaten (waaronder het Verenigd Koninkrijk) recentelijk hun immigratievereisten met betrekking tot de toelating van echtgenoten uit derde landen die gehuwd zijn met een burger van de betreffende lidstaat hebben aangescherpt, geen verrassing mag heten dat bepaalde personen zullen proberen gebruik te maken van hun recht van vrij verkeer krachtens de Verdragen om dat doel te bereiken, zelfs als hun enige bedoeling daarbij is ervoor te zorgen dat de derdelander uiteindelijk op wettige wijze kan binnenkomen in, terugkeren naar of (in voorkomend geval) blijven in het eigen land van herkomst van die echtgenoot, in deze gevallen het Verenigd Koninkrijk. Hij stelt verder dat het arrest van het Hof van Justitie in de zaak [REDACTED] C-109/01, lijkt te suggereren dat die bedoelingen niet relevant zijn in het kader van het Unierecht, mits in de lidstaat van ontvangst „reële en daadwerkelijke” arbeid wordt verricht (punt 55 van het arrest in de zaak [REDACTED]). De verwijzende rechter – die opmerkt dat het arrest uit 1992 in de zaak [REDACTED] één van de belangrijkste zaken tot vaststelling van de afgeleide rechten van de familieleden van Unieburgers die zelf geen burger van de Unie zijn, thans meer dan 25 jaar oud is – wijst erop dat, indien een lidstaat de behandeling van op grond van artikel 5, lid 2, ingediende visumaanvragen zou mogen uitstellen, de richtlijn van 2004 dat uitdrukkelijk zou aangegeven hebben. Hij merkt eveneens op dat de argumenten van de minister in strijd lijken te zijn met het arrest van het Hof van Justitie in de zaak MRAX, C-459/99, waarin het Hof, in punt 60 van zijn arrest, stelde dat in de bepalingen van de eerdere richtlijnen inzake vrij verkeer die overeenkomen met artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38, werd vereist dat een visum zo spoedig mogelijk wordt afgegeven. Terwijl artikel 35 van richtlijn 2004/38 lidstaten toelaat maatregelen te nemen om misbruik van rechten tegen te gaan, staat het hun niet toe de behandeling van een visumaanvraag voor een termijn van een jaar of meer uit te stellen. Hoewel de vrees van de minister volkomen begrijpelijk is, en hoewel het probleem betreffende de middelen wordt erkend, is de verwijzende rechter van oordeel dat de specifieke bewoordingen van artikel 5, lid 2, geen vertragingen van een omvang zoals in de huidige procedures toestaan.

- 5 De verwijzende rechter erkent dat dit een zaak van zeer groot belang is met betrekking tot de praktische implicaties en gevolgen van belangrijke bepalingen van richtlijn 2004/38, en dat zij rechtstreeks van invloed is op meer dan 4 000 zaken die momenteel door het ministerie worden behandeld. Hij wijst er ook op dat noch de kwestie van de termijnen zoals bedoeld in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38, noch de mogelijke rechtvaardigingen voor vertragingen bij de behandeling van die aanvragen (in het bijzonder bezorgdheden inzake fraude en de behoefte aan uitgebreide veiligheidscontroles) al rechtstreeks door het Hof van Justitie lijken te zijn onderzocht. Hoewel de juistheid van de verschillende argumenten van de minister kan worden betwist, kan de verwijzende rechter niet stellen dat de kwesties een *acte clair* uitmaken die noodzakelijkerwijs ten gunste van de verschillende geïntimeerden moeten worden afgedaan. Derhalve is een beslissing van het Hof van Justitie noodzakelijk.