

Zaak C-63/23

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:

Sagrario

Joaquín

Prudencio

Verwerende partij:

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Gezinshereniging – Weigering van toestemming tot of verlenging van verblijf als herenigd gezinslid – Illegaal verblijf – Buitengewoon moeilijke omstandigheden – Voorafgaande beoordeling van persoonlijke omstandigheden – Belang van het kind – Autonome verblijfstitel

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing met het oog op uitlegging – Artikel 267 VWEU – Verenigbaarheid van een nationale bepaling met richtlijn 2003/86/EG – Artikel 15, lid 3 – Artikel 17 – Weigering van toestemming tot of verlenging van verblijf als herenigd gezinslid – Illegaal verblijf – Buitengewoon moeilijke omstandigheden – Voorafgaande beoordeling van persoonlijke omstandigheden –

Autonome verblijfstitel – Artikel 7, artikel 24, artikel 33, lid 1, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Belang van het kind – Artikel 6, lid 1, en artikel 8, leden 1 en 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

Prejudiciële vragen

- 1) Wordt onder „buitengewoon moeilijke omstandigheden” als bedoeld in artikel 15, lid 3, in fine, en artikel 17 van [richtlijn 2003/86/EG] automatisch ook verstaan alle omstandigheden waarbij een minderjarige betrokken is en/of omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van artikel 15?
- 2) Staan artikel 15, lid 3, in fine, en artikel 17 van de richtlijn in de weg aan een nationale regeling die niet voorziet in de verlening van een autonome verblijfstitel waardoor herenigde gezinsleden in geval van dergelijke buitengewoon moeilijke omstandigheden niet langer illegaal verblijven?
- 3) Kunnen artikel 15, lid 3, in fine, en artikel 17 van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat er sprake is van het recht op een autonome verblijfstitel wanneer het herenigde gezin om redenen buiten zijn wil zonder toestemming tot verblijf komt te zitten?
- 4) Staan artikel 15, lid 3, en artikel 17 van de richtlijn in de weg aan een nationale regeling die niet voorziet in een noodzakelijke en verplichte beoordeling van de in artikel 17 van de richtlijn bedoelde omstandigheden alvorens de verlenging van de verblijfstitel van herenigde gezinsleden kan worden geweigerd?
- 5) Staan artikel 15, lid 3, en artikel 17 van de richtlijn, alsmede artikel 6, lid 1, en artikel 8, leden 1 en 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de artikelen 47, 24 en 7 en artikel 33, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de weg aan een nationale regeling die, als stap die moet worden genomen vóór de weigering om een verblijfsvergunning als herenigd gezinslid te verlenen of te verlengen, niet voorziet in een specifieke procedure waarin minderjarigen worden gehoord wanneer de verlening of verlenging van de verblijfsvergunning van de gezinshereniger is geweigerd?
- 6) Staan artikel 15, lid 3, en artikel 17 van de richtlijn, alsmede artikel 6, lid 1, en artikel 8, leden 1 en 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de artikelen 47, 24 en 7 en artikel 33, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de weg aan een nationale regeling die, als stap die moet worden genomen vóór de weigering om een verblijfsvergunning als herenigde echtgenoot te verlenen of te verlengen, niet voorziet in een procedure waarin die echtgenoot onder verwijzing naar de in artikel 17 van de richtlijn bedoelde omstandigheden kan verzoeken om in de gelegenheid te worden gesteld om het verblijf voort te zetten zonder dat er sprake is van een onderbreking ten opzichte van de eerdere verblijfsstatus, wanneer de

verlening of verlenging van de verblijfsvergunning van de gezinshereniger is geweigerd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C- 540/03, EU:C:2006:429.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 maart 2019, Y. Z. e.a. (Fraude bij gezinshereniging), C-557/17, EU:C:2019:203.

Overwegingen 2 en 11 van richtlijn 2003/86/EG.

Artikel 5, lid 5, artikel 15, lid 3, artikel 16, lid 3, en artikelen 17 en 18 van richtlijn 2003/86/EG.

Artikel 24, leden 1 en 2, van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 6 van het Europees Verdrag inzake de uitoefening van de rechten van het kind

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 19 van Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (organieke wet 4/2000 van 11 januari betreffende de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje en hun sociale integratie, zoals gewijzigd bij organieke wet 2/2009; hierna: „organieke wet 4/2000”). Dit artikel regelt de gevolgen van de gezinshereniging in geval van buitengewone omstandigheden, waaronder de toestemming tot verblijf, de werkvergunning en de autonome verblijfstitel voor echtgenoten en kinderen.

Eerste aanvullende bepaling, lid 4, van Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (koninklijk besluit 557/2011 van 20 april tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van organieke wet 4/2000 betreffende de rechten en vrijheden van vreemdelingen en hun sociale integratie, zoals gewijzigd bij organieke wet 2/2009; hierna: „koninklijk besluit 557/2011”). Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om toestemmingen tot verblijf voor bepaalde tijd en/of werkvergunningen af te geven wanneer zulks op grond van economische, sociale of arbeidsomstandigheden wenselijk is en in niet-geregelde gevallen van bijzonder belang, alsmede in de afgifte van individuele toestemmingen tot verblijf voor bepaalde tijd wanneer zich buitengewone omstandigheden voordoen waarin de uitvoeringsbepalingen zelf niet voorzien.

Artikel 58, lid 3, van koninklijk besluit 557/2011. Dit artikel regelt de geldigheid van toestemmingen tot verblijf van herenigde gezinsleden volgens de toestemming tot verblijf van de gezinshereniger.

Artikel 59 van koninklijk besluit 557/2011. Dit artikel regelt het verblijf van herenigde gezinsleden, onafhankelijk van het verblijf van de gezinshereniger, en onder meer de voorwaarden en de duur van het verblijf, alsmede de verschillende uitgangssituaties.

Artikel 61 van koninklijk besluit 557/2011. Dit artikel regelt de verlenging van toestemmingen tot verblijf op grond van gezinshereniging en onder meer de formaliteiten en voorwaarden voor de aanvraag, de duur, de vereisten voor het verkrijgen van de toestemming voor de gezinshereniger en het herenigde gezinslid, de vereiste bewijsstukken en andere gegevens die door de autoriteiten moeten worden beoordeeld met het oog op de verlenging van de toestemming.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster en haar twee minderjarige kinderen waren houder van een toestemming tot verblijf uit hoofde van gezinshereniging nadat zij respectievelijk met haar echtgenoot en hun vader waren herenigd.
- 2 Op 22 april 2021 hebben alle gezinsleden een aanvraag voor een toestemming tot verblijf van langere duur ingediend. Bij besluit van de Subdelegación del Gobierno en Barcelona (regeringsvertegenwoordiging te Barcelona, Spanje; hierna: „regeringsvertegenwoordiging”) van 27 mei 2021 werd de aanvraag van de gezinshereniger voor een toestemming tot verblijf afgewezen omdat hij een strafblad had. Vervolgens is de aanvraag van verzoekster en haar twee minderjarige kinderen bij besluit van de regeringvertegenwoordiging van 22 juni 2021 voor een toestemming tot verblijf van langere duur afgewezen omdat de gezinshereniger geen houder was van een toestemming tot verblijf en/of een werkvergunning, waardoor niet was voldaan aan de vereisten van artikel 61, lid 3, onder b), punt 1, van koninklijk besluit 557/2011.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 De argumenten van partijen zijn niet nader uitgewerkt in de verwijzingsbeslissing.

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

- 4 Artikel 15 van richtlijn 2003/86/EG (hierna: „richtlijn”) voorziet in de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een autonome verblijfstitel te verlenen aan herenigde gezinsleden. Artikel 16, lid 3, bepaalt dat de lidstaten in bepaalde omstandigheden en overeenkomstig artikel 15 de verblijfstitel van een gezinslid

kunnen intrekken of weigeren te verlengen. Deze bepalingen zijn opgenomen in artikel 59 van koninklijk besluit 557/2011, waarvan het derde lid bepaalt dat de toestemming tot verblijf zonder onderbreking wordt verleend.

- 5 Artikel 15 van de richtlijn, waarnaar artikel 16, lid 3, van de richtlijn verwijst, voegt daaraan toe: „De lidstaten stellen bepalingen vast om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel wordt verleend.” Deze moeilijke omstandigheden worden niet geregeld in de Spaanse wetgeving.
- 6 Het vierde lid van de eerste aanvullende bepaling van koninklijk besluit 557/2011 voorziet in de verlening van toestemmingen tot verblijf in uitzonderlijke gevallen die niet zijn geregeld in de uitvoeringsbepalingen van organieke wet 4/2000. Deze bepalingen lijken echter niet in overeenstemming te zijn met de richtlijn, aangezien zij een ruime discretionaire vrijheid laten die de door het Hof gelaakte automatische besluitvorming niet verhindert en die tegelijkertijd buiten de bevoegdheid van de Administración periférica del Estado (decentraal bestuur van de staat) valt, daar deze aan de Administración Central (centraal bestuur) is toegewezen.
- 7 Via zijn rechtspraak verplicht het Hof de lidstaten om de persoonlijke omstandigheden van de betrokken personen te beoordelen en verbiedt het dat automatisch wordt beslist over maatregelen tot intrekking van verblijfstitels. Zo waarborgt het arrest van het Hof van 27 juni 2006, C-540/03, Parlement/Raad (EU:C:2006:429), de verenigbaarheid van de bepalingen van de richtlijn met de grondrechten door, via de bepalingen van artikel 5, lid 5, en artikel 17 van de richtlijn, de nationale autoriteiten te verplichten om acht te slaan op de bijzondere omstandigheden van elk geval.
- 8 De Spaanse wetgeving voorziet echter niet in een procedure waarin de betrokkenen de in artikel 17 van de richtlijn bedoelde persoonlijke omstandigheden kunnen aanvoeren en waarin tevens de minderjarige voorafgaand wordt gehoord overeenkomstig de bepalingen van artikel 6 van het Europees Verdrag inzake de uitoefening van de rechten van het kind. Besluiten worden dus gegeven zonder acht te slaan op de persoonlijke situatie van de herenigde personen (over het algemeen minderjarigen en vrouwen), die terstond in een situatie van illegaal verblijf terechtkomen.
- 9 Volgens de verwijzende rechter kunnen herenigde gezinsleden die hun toestemming tot verblijf om redenen buiten hun wil om hebben verloren, worden geacht in buitengewoon moeilijke omstandigheden te verkeren. Dit geldt in het bijzonder wanneer het gaat om minderjarigen en personen die met structurele discriminatie worden geconfronteerd in de samenleving van herkomst, zoals vrouwen uit bepaalde landen waar zij van elke bescherming verstoken blijven.
- 10 Gezien de dwingende formulering van artikel 15, lid 3, is de verwijzende rechter van oordeel dat „buitengewoon moeilijke omstandigheden” in het nationale recht

moeten worden geregeld. Artikel 15, lid 3, van de richtlijn zou dus kunnen worden toegepast op gevallen waarin herenigde personen hun toestemming tot verblijf om redenen buiten hun wil om hebben verloren, zoals in het hoofdgeding het geval is. Bovendien zou het verlies van de toestemming tot verblijf in elk geval plaatsvinden na een beoordeling van de persoonlijke en gezinssituatie van de herenigde persoon, zoals artikel 17 van de richtlijn voorschrijft.

- 11 Volgens de verwijzende rechter hebben de Spaanse autoriteiten de toestemming tot verblijf louter geweigerd, zonder de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon, de duur van het verblijf en het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van verblijf en het land van herkomst te beoordelen, hetgeen in strijd is met het Unierecht.

WERKDOCUMENT