

Cauza C-248/22

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

8 aprilie 2022

Instanța de trimitere:

High Court (Irlanda)

Data deciziei de trimitere:

1 martie 2022

Reclamanți

Z.K.

M.S.

Pârât:

Minister for Justice and Equality

[omissis]

[Denumirea cauzei, titlul, concluziile părților]

[omissis] *[Ordonanțe procedurale care includ suspendarea procedurii și o trimitere preliminară la Curtea de Justiție a Uniunii Europene]*

[omissis] *[Titlu oficial]*

DECIZIA High Court (Înalta Curte) din Irlanda de a solicita o decizie preliminară în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene emisă la 1 martie 2022.

[omissis] [adresă]

ÎNTREBĂRILE PRELIMINARE

- 1 Prin prezenta decizie, High Court (Înalta Curte) din Irlanda [omissis] solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) să

examineze, în conformitate cu articolul 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), următoarea întrebare preliminară:

Directiva 2004/38/CE a Consiliului interzice acordarea simultană a drepturilor de ședere derivate soțului înstrăinat și partenerului durabil de facto ai unui cetățean al Uniunii [Europene] care își exercită în mod legal dreptul la liberă circulație în calitate de lucrător în temeiul directivei?

PĂRȚILE

- 2 Părțile în fața High Court [omissis] au fost [ZK și MS, reclamanti, și Minister for Justice and Equality (Ministrul Justiției și Egalității), pârât] [*numele și adresele reprezentanților părților prezentate într-un tabel*] [omissis]

OBIECTUL LITIGIULUI ȘI SITUAȚIA DE FAPT RELEVANTĂ

- 3 ZK este un resortisant croat care lucrează și are reședința în Irlanda din august 2015 și care își exercită dreptul la liberă circulație în temeiul Directivei 2004/38/CE a Consiliului (denumită în continuare „Directiva privind drepturile cetățenilor”), directivă care a fost transpusă în Irlanda în temeiul European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [Regulamentul din 2015 privind Comunitățile Europene (libera circulație a persoanelor)] (S.I. 548/2015) (denumit în continuare „Regulamentul din 2015”).
- 4 La 24 iunie 2016, ZK s-a căsătorit cu DLS, resortisant brazilian, la Belfast, în Irlanda de Nord. La 9 aprilie 2017, DLS a primit un permis de ședere cu durata de cinci ani, pe baza căsătoriei ei cu ZK în temeiul Directivei privind drepturile cetățenilor și al instrumentului de transpunere a acesteia în dreptul irlandez, Regulamentul din 2015. Părțile au încetat să locuiască în concubinaj în mai 2017.
- 5 Primul reclamant [ZK] a afirmat că, de atunci, nu a mai putut face progrese cu DLS în ceea ce privește demersurile legate de divorțul propus și că nu mai este în contact cu ea. În consecință, primul reclamant și DLS rămân căsătoriți, iar DLS continuă să aibă reședința în Irlanda în calitate de soție a unui cetățean al Uniunii în temeiul Directivei din 2004 și al Regulamentului din 2015.
- 6 MS, resortisant columbian, a ajuns în Irlanda în mai 2017 sau în jurul acestei date pentru a urma studii pe baza unei permisiuni acordate prin a doua ștampilă. ZK și MS au avut o relație din august 2017 și au început să trăiască în concubinaj în decembrie 2017.
- 7 La 29 mai 2019, MS a depus o cerere la autoritățile irlandeze pentru acordarea unui permis de ședere în calitate de partener și membru de familie autorizat al lui ZK în temeiul Regulamentului din 2015.

- 8 La 6 iunie 2019, pârâtul a respins cererea pentru motivul că DLS avea reședința în continuare pe teritoriul statului, pe baza permisului de ședere care i-a fost eliberat în calitate de soție a lui ZK. Această decizie preciza că Regulamentul din 2015 și Directiva privind drepturile cetățenilor nu permit acordarea simultană de drepturi derivate atât soțului, cât și unui partener în împrejurările în care soțul cetățeanului Uniunii beneficiază în continuare de un drept de ședere derivat în Irlanda în calitate de membru de familie recunoscut.
- 9 La 24 iunie 2019, MS a solicitat reexaminarea Deciziei din 6 iunie 2019.
- 10 La 15 ianuarie 2020, reexaminarea a fost refuzată pentru același motiv ca și refuzul inițial, și anume acela că Regulamentul din 2015 nu permite acordarea simultană de drepturi derivate atât unui soț, cât și unui partener, inclusiv partenerului *de facto*.
- 11 La 25 iunie 2020, ZK și MS au inițiat prezenta procedură de control judiciar în Irlanda, solicitând anularea deciziei din 15 ianuarie 2020 privind reexaminarea și susținând că refuzul respectiv a constituit o încălcare a articolului 5 din Regulamentul din 2015 și/sau a articolului 2 alineatul (2) litera (d), a articolului 3 alineatul (2), a articolului 15, a articolului 30 și a articolului 31 din Directiva privind drepturile cetățenilor.

DISPOZIȚIILE LEGALE RELEVANTE

Legislația Uniunii

- 12 Articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva privind drepturile cetățenilor este dispoziția principală din dreptul Uniunii a cărei interpretare este solicitată din partea Curții. Părțile au invocat diverse dispoziții și îndeosebi considerentele (5) și (6) în susținerea interpretărilor lor diferite ale directivei.

Dispozițiile relevante din dreptul intern

Regulamentul din 2015 a intrat în vigoare în Irlanda la 1 februarie 2016 și a fost adoptat în scopul transpunerii Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004. Articolul 5 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul din 2015 reflectă dispozițiile articolului 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva privind drepturile cetățenilor.

MOTIVAREA TRIMITERII PRELIMINARE

Argumentele reclamantilor

- 13 Reclamantii susțin că nicio dispoziție din Directiva privind drepturile cetățenilor nu interzice acordarea unui permis de ședere partenerului unui cetățean al Uniunii cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, atestată corespunzător în împrejurările în care soțul înstrăinat al acestui cetățean al Uniunii deține de

asemenea un permis de ședere în temeiul dispozițiilor articolului 2 alineatul (2) din directivă.

- 14 Reclamanții arată că în Hotărârea *Secretary of State for the Home Department/Rahman și alții* (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 20), Curtea a statuat că obiectivul articolului 3 alineatul (2) litera (a) este „menținerea unității familiei în sens larg” prin facilitarea intrării și a șederii persoanelor care nu sunt incluse în definiția de „membru de familie” al unui cetățean al Uniunii cuprinsă în articolul 2 punctul 2 din această directivă, dar care au totuși legături de familie strânse și stabile cu un cetățean al Uniunii ca urmare a unor împrejurări de fapt specifice, precum o dependență economică, apartenența la gospodărie sau existența unor motive grave de sănătate.
- 15 Reclamanții susțin totodată că, la punctul 22, Curtea de Justiție a stabilit că, pentru a-și îndeplini obligațiile de la articolul 3 alineatul (2), statul membru trebuie să prevadă posibilitatea ca persoanele menționate la articolul 3 alineatul (2) primul paragraf să obțină o decizie referitoare la cererea lor care să fie bazată pe o examinare amănunțită a situației lor personale și care, în caz de refuz, să fie motivată.

„22. Pentru a-și îndeplini această obligație, statele membre trebuie, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2004/38, să prevadă posibilitatea ca persoanele menționate la alineatul (2) primul paragraf al respectivului articol să obțină o decizie referitoare la cererea lor care să fie bazată pe o examinare amănunțită a situației lor personale și care, în caz de refuz, să fie motivată.

23. În cadrul acestei examinări a situației personale a solicitantului, astfel cum reiese din cuprinsul considerentului (6) al Directivei 2004/38, autoritatea competentă trebuie să țină seama de diverși factori care pot fi relevanți, după caz, precum nivelul de dependență economică sau fizică și gradul de rudenie al membrului de familie în raport cu cetățeanul Uniunii pe care dorește să îl însoțească sau căruia dorește să i se alăture.

24. Având în vedere atât inexistența unor norme mai precise în Directiva 2004/38, cât și folosirea termenilor «în conformitate cu legislația sa internă» în cadrul articolului 3 alineatul (2) din aceasta, trebuie să se constate că fiecare stat membru dispune de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea factorilor care trebuie luați în considerare. Statul membru gazdă trebuie să se asigure însă că legislația sa prevede criterii care sunt conforme cu sensul uzual al termenului «facilitează», precum și cu cel al termenilor referitori la dependență folosiți în cadrul articolului 3 alineatul (2) menționat și care nu lipsesc această dispoziție de efectul său util.”

- 16 De asemenea, reclamanții observă că în Hotărârea *Secretary of State for the Home Department/Rahman și alții* (C-83/11) EU:C:2012:519 a fost aplicată în Hotărârea *Secretary of State for the Home Department/Banger* (C-89/17) EU:C:2018:570.

La punctele 38-40, Curtea a precizat că autoritatea competentă a statului membru trebuie să țină seama de diverși factori care pot fi relevanți, după caz, în cadrul examinării pertinente impuse la articolul 3 alineatul (2) și, chiar dacă statele membre dispun de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea factorilor care trebuie luați în considerare, statele membre trebuie să se asigure însă că aceste criterii nu lipsesc dispoziția menționată de efectul său util.

- 17 Obligațiile care revin pârâtului atunci când soluționează o cerere depusă de un partener *de facto* în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva din 2004 au fost analizate de Curtea Supremă irlandeză în hotărârea *Pervaiz -v- Minister for Justice & Equality & ors* [2020] IESC 27, în care aceasta a statuat, printre altele, că dreptul la liberă circulație este consolidat și susținut dacă cetățeanul Uniunii poate să găsească sprijin în faptul că partenerul său intim, cu care are și speră să aibă în continuare o relație stabilă pe termen lung, poate să călătorească și să aibă reședința în statul membru gazdă. Anticiparea absenței din viața cetățeanului Uniunii a persoanei respective fără acest drept de sprijin ar putea echivala, din punct de vedere practic, cu o restricție privind dreptul la liberă circulație și cu lipsa susținerii sale depline în mod practic prin lege.
- 18 Reclamanții susțin că este incompatibilă cu obiectivele Directivei din 2004 excluderea *a priori* a dreptului de ședere pe teritoriul statului în cazul partenerului lui ZK pentru motivul că soția sa înstrăinată beneficiază de dreptul de ședere ca urmare a faptului că în mod formal legătura lor conjugală subzistă din punct de vedere juridic.
- 19 Reclamanții susțin totodată că marja de apreciere conferită statelor membre în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva privind drepturile cetățenilor trebuie, având în vedere considerentul (31) al Directivei privind drepturile cetățenilor, să se exercite în lumina și cu respectarea dispozițiilor Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și, prin urmare, marja de apreciere nu poate fi exercitată într-un mod contrar drepturilor garantate de carte, inclusiv de articolul 7 din aceasta: a se vedea Hotărârea *SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section* (C-129/18, EU:C:2019:248).
- 20 În prezenta cauză, decizia de reexaminare a precizat că refuzul respectiv nu a adus atingere niciunui drept prevăzut la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului. Reclamanții afirmă că ministrul era obligat să își exercite puterea de apreciere în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva privind drepturile cetățenilor în mod compatibil cu carta și să efectueze o apreciere referitoare la aspectul dacă articolul 7 impunea ca MS să primească dreptul de ședere.
- 21 Reclamanții arată că, în măsura în care ministrul intenționează să invoce riscul de fraudă care decurge din acordarea simultană a drepturilor de ședere în prezenta cauză, jurisprudența Curții stabilește fără echivoc că recursul la articolul 35 din Directiva privind drepturile cetățenilor nu este permisă în lipsa unor elemente de

probă legate de situația individuală a unui destinatar căruia i se aplică aceste dispoziții: Hotărârea *McCarthy/Secretary of State for the Home Department* (C-202/13, EU:C:2014:345).

- 22 Reclamanții mai arată că, în cazul în care ministrul suspectează că un solicitant care pretinde că nu mai are o relație cu soțul său are, de fapt, în continuare o căsnicie fericită, astfel încât conferirea unui drept de ședere pretinsului său partener constituie un abuz de drept sau o fraudă, articolul 35 din Directiva privind drepturile cetățenilor permite ministrului să refuze cererea partenerului. Totuși, pentru a justifica un refuz pe acest temei, ministrul este obligat să efectueze o examinare individuală în vederea unei confirmări „prin indicii concrete care se raportează la cazul individual respectiv și care permit să se constate existența unui abuz de drept sau a unei fraude” (C-202/13, punctul 53). În prezenta cauză nu ar fi avut loc o asemenea apreciere. Prin urmare, în lipsa oricărui indiciu în sensul că reclamanții sunt implicați într-o fraudă sau într-un abuz de drept, ministrul nu poate să invoce această afirmație generalizată pentru a justifica respingerea cererii de reexaminare a celui de al doilea reclamant.

Observațiile pârâtului

- 23 Pârâtul susține că nu este posibil să existe o relație durabilă în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (b) în timp ce cetățeanul respectiv al Uniunii este căsătorit în continuare (în lipsa unei ordonanțe de divorț sau a unei anulări), iar soția beneficiază de drepturi care decurg din cele ale cetățeanului Uniunii în temeiul articolului 2 alineatul (2) din Directiva privind drepturile cetățenilor.
- 24 Din modul de redactare și economia Directivei privind drepturile cetățenilor reiese că nu există drepturi derivate simultane pentru soțul și pentru partenerul unui cetățean al Uniunii. Articolul 2 litera (a) face referire la „soțul” acestuia, utilizând articolul hotărât. În mod similar, articolul 3 alineatul (2) litera (b) utilizează numărul singular, „partenerul” cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, atestată corespunzător.
- 25 Se susține că directiva nu a avut niciodată în vedere căsătoria în paralel cu o relație durabilă a cetățeanului UE.
- 26 Directiva privind drepturile cetățenilor prevede în mod expres împrejurările în care un fost soț poate solicita păstrarea dreptului de ședere în temeiul articolului 13 în cazul divorțului sau al anulării căsătoriei (sau al încetării parteneriatului înregistrat). Această dispoziție reglementează ruperea legăturii de familie în cadrul sistemului Directivei privind drepturile cetățenilor. În special, ea recunoaște inițierea procedurilor judiciare de divorț (sau de anulare sau de încetare) ca fiind momentul în raport cu care trebuie măsurată durata căsătoriei. Până la divorțul cetățeanului Uniunii sau, cel puțin, până la inițierea procedurii de divorț, Directiva privind drepturile cetățenilor nu recunoaște, având în vedere formularea sa, existența unei a doua relații durabile.

- 27 Directiva privind drepturile cetățenilor menține distincția între dreptul de intrare și de ședere recunoscut membrilor de familie apropiați, precum soții, și obligația de a facilita intrarea și șederea partenerilor cu care există relații durabile, precum și a unei categorii largi de „alți” membri de familie, care pot avea doar o relație de rudenie foarte îndepărtată cu resortisantul Uniunii. Chiar dacă un solicitant dovedește că are o relație durabilă cu un cetățean al Uniunii, acest lucru obligă statele membre doar să faciliteze depunerea cererii, să efectueze o examinare individuală a situației persoanei respective și să ofere o motivare în cazul unui refuz.
- 28 Directiva nu conține dispoziții care să indice când și în ce împrejurări s-ar putea considera că o căsătorie s-a destrămat în lipsa unei hotărâri de divorț.
- 29 Spiritul, istoricul, obiectul și scopul directivei se concentrează pe promovarea și menținerea unității familiei și, dat fiind că dreptul de ședere al soțului se menține până la pronunțarea unei hotărâri de divorț, chiar și după separare, acordarea unor beneficii derivate simultane mai degrabă ar compromite decât ar promova unitatea familiei. Unitatea corespunzătoare a familiei avută în vedere de considerentul (6) este cea dintre cetățeanul Uniunii și soțul său până în momentul în care se obține o hotărâre de divorț sau de anulare a căsătoriei.
- 30 Deși conferirea drepturilor de ședere derivate soțului și partenerului durabil în mod simultan nu este interzisă în mod expres de Directiva privind drepturile cetățenilor sau de Regulamentul din 2015, ea nu este nici prevăzută în mod expres. Dacă autorii dispozițiilor legislative ar fi avut intenția ca drepturile derivate simultane să fie permise, ar fi precizat acest lucru.
- 31 Pârâțul menționează punctul 2.1.1 din COM [2009] 313 final, Comunicarea Comisiei către Consiliul European și Parlamentul European, potrivit căruia statele membre nu sunt obligate să recunoască căsătoriile poligame care pot intra în contradicție cu propria lor ordine juridică. În mod similar, nu ar trebui să se permită partenerului unui cetățean al Uniunii să solicite dreptul de ședere dacă partenerul său este un cetățean al Uniunii deja căsătorit, iar soțul său beneficiază deja de un drept de ședere în temeiul Directivei privind drepturile cetățenilor. A interpreta directiva în sensul că permite ca mai mulți soți sau parteneri, inclusiv parteneri *de facto*, să beneficieze de drepturi derivate ar însemna să se promoveze poligamia, chiar dacă este vorba despre o versiune neoficială a acesteia, ceea ce contravine moravurilor sociale și ordinii juridice ale diferitelor state membre.
- 32 Pârâțul susține că acordarea de drepturi simultane în împrejurările invocate de reclamantă ar putea conduce la abuzuri precum traficul de persoane. Pârâțul a afirmat că interpretarea dispozițiilor relevante ale Directivei privind drepturile cetățenilor invocată de reclamantă ar crește riscul de fraudă și de abuz de drept, care ar fi dificil de detectat de către statele membre. Dacă s-ar permite unui partener *de facto* care ar avea o relație durabilă cu un cetățean al Uniunii să solicite drepturi derivate în temeiul directivei, permițând în același timp soțului cetățeanului Uniunii să revendice de asemenea drepturi, ar [face] imposibilă

detectarea [fraudei și abuzului de drept] fără efectuarea de către statele membre a unor investigații în viața privată a cetățenilor Uniunii și a membrilor de familie ai acestora. Acest lucru nu este practic și, în sine, ar crea un obstacol în calea exercitării efective de către acești cetățeni ai Uniunii și de către membrii lor de familie a dreptului la liberă circulație.

Expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să efectueze trimiterea preliminară către Curtea de Justiție

- 33 Din câte se poate constata, problema garantării unor drepturi derivate simultane soțului și partenerului unui cetățean al Uniunii în temeiul articolului 2 alineatul (2) și al articolului 3 alineatul (2) litera (b) nu a fost niciodată examinată de Curtea de Justiție sau de instanțele din orice alt stat membru. Pentru acest motiv, Curtea nu ar putea să concluzioneze că aspectul respectiv este *acte clair*, astfel încât o trimitere în temeiul articolului 267 să fie superfluă.
- 34 În Hotărârea *Srl CILFIT și Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health* (C-283/81, EU-C-1982-335), aplicarea corectă a dreptului Uniunii în această privință nu este atât de evidentă încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile cu privire la modul în care trebuie să se soluționeze problema ridicată. Este oportun și necesar, pentru interpretarea coerentă a dreptului Uniunii și pentru soluționarea procedurii principale, să se solicite Curții de Justiție să stabilească dacă directiva permite sau nu permite acordarea de drepturi derivate în mod simultan soțului unui cetățean al Uniunii și partenerului său.

ANEXE

[Lista anexelor]

[omissis]

Data: 2 martie 2022

[omissis]

Judecător al High Court (Înalta Curte) din Irlanda