

Mål C-248/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

8 april 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

1 mars 2022

Klagande:

Z.K.

M.S.

Motpart:

Minister for Justice and Equality

[utelämnas]

[Målets namn, rubrik, yrkanden]

[utelämnas] [Förfarandebeslut, inbegripet vilandeförklaring och hänskjutande till Europeiska unionens domstol.]

[utelämnas] [Formell rubrik]

BESLUT av High Court av den 1 mars 2022 om att begära ett förhandsavgörande enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[utelämnas] [adress]

FRÅGA SOM HÄNSKJUTS FÖR FÖRHANDSAVGÖRANDE

- 1 High Court of Ireland [utelämnas] begär härmed att Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) ska uttala sig om följande fråga i ett förhandsavgörande enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF):

Utgör rådets direktiv 2004/38/EG hinder för att en härledd uppehållsrätt samtidigt ges till den separerade maken eller maken och den verkliga varaktiga partnern till en unionsmedborgare som lagligt utövar sin rätt till fri rörlighet som arbetstagare enligt direktivet?

PARTER

- 2 Parter vid High Court [utelämnas] är [ZK och MS, klagande, och Minister for Justice and Equality, motpart] [*namn och adresser till parternas ombud angivna i en tabell*] [utelämnas]

SAKEN I MÅLET OCH RELEVANTA FAKTISKA OMSTÄNDIGHETER

- 3 ZK är en kroatisk medborgare som arbetar och uppehåller sig i Irland sedan augusti 2015 i enlighet med sin rätt till fri rörlighet enligt rådets direktiv 2004/38/EG (direktivet om fri rörlighet), vilket har införlivats i Irland genom European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. 548/2015) (förordning om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer) av år 2015) (nedan kallad 2015 års förordning).
- 4 Den 24 juni 2016 ingick ZK äktenskap med DLS, en brasiliansk medborgare i Belfast, Nordirland. Den 9 april 2017 beviljades DLS ett uppehållskort med en giltighetstid av fem år på grundval av sitt äktenskap med ZK i enlighet med direktivet om fri rörlighet och det instrument genom vilket det har införlivats i irländsk rätt, 2015 års förordning. ZK och DLS flyttade isär i maj 2017.
- 5 Den första klaganden [ZK] har försäkrat att han sedan dess inte har kunnat komma vidare med den föreslagna äktenskapsskillnaden från DLS och att han inte längre har någon kontakt med henne. Den första klaganden och DLS är följaktligen fortfarande gifta och DLS uppehåller sig fortfarande i Irland i egenskap av maka till en unionsmedborgare i enlighet med 2004 års direktiv och 2015 års förordning.
- 6 MS, som är en colombiansk medborgare, kom till Irland i eller omkring maj 2017 för att studera på grundval av ett *stamp two permission* (uppehållstillstånd för språkstudier). ZK och MS har varit i ett förhållande sedan augusti 2017 och flyttade ihop i december 2017.
- 7 Den 29 maj 2019 lämnade MS in en ansökan om uppehållskort till de irländska myndigheterna i egenskap av ZK:s partner och tillåten familjemedlem enligt 2015 års förordning.
- 8 Den 6 juni 2019 avslog motparten ansökan av det skälet att DLS fortfarande uppehöll sig i landet med stöd av det uppehållskort som hade utfärdats till henne i egenskap av ZK:s maka. I avslagsbeslutet angavs att 2015 års förordning och direktivet om fri rörlighet inte tillåter att härledda rättigheter samtidigt ges till både maken eller maken och en partner under omständigheter där

unionsmedborgarens make eller maka fortfarande åtnjuter en härledd uppehålls rätt i Irland i egenskap av en erkänd familjemedlem.

- 9 Den 24 juni 2019 begärde MS omprövning av beslutet av den 6 juni 2019.
- 10 Den 15 januari 2020 avslogs begäran om omprövning av samma skäl som det ursprungliga avslaget, nämligen att 2015 års förordning inte tillåter att härledda rättigheter samtidigt ges till både maken eller maken och en partner, inbegripet en sambo.
- 11 Den 25 juni 2020 inledde ZK och MS förevarande förfarande för domstolsprövning i Irland i syfte att erhålla en ogiltigförklaring av omprövningsbeslutet av den 15 januari 2020, eftersom avslaget enligt deras mening innebär ett åsidosättande av regulation 5 i 2015 års förordning och/eller artiklarna 2.2 d, 3.2, 15, 30 och 31 i direktivet om fri rörlighet.

RELEVANTA BESTÄMMELSER

Unionsrätt

- 12 Den unionsrättsliga bestämmelse som det begärs att EU-domstolen huvudsakligen ska tolka är artikel 3.2 b i direktivet om fri rörlighet. Parterna har särskilt åberopat skälen 5 och 6 till stöd för sina olika tolkningar av direktivet.

Relevanta nationella bestämmelser

2015 års förordning trädde i kraft i Irland den 1 februari 2016 och infördes i syfte att ge ytterligare effekt åt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004. Regulation 5.1 b i 2015 års förordning speglar bestämmelserna i artikel 3.2 b i direktivet om fri rörlighet.

SKÄL TILL ATT BEGÄRA FÖRHANSAVGÖRANDE

Klagandenas argument

- 13 Klagandena har hävdade att det inte finns någon bestämmelse i direktivet om fri rörlighet som hindrar att ett uppehållskort beviljas den partner med vilken en unionsmedborgare har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande, under omständigheter där unionsmedborgarens separerade make eller maka också innehar ett uppehållskort i enlighet med bestämmelserna i artikel 2.2 i direktivet.
- 14 Klagandena har anfört att EU-domstolen i domen Secretary of State for the Home Department/Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 20) slog fast att målet med artikel 3.2 a är att ”bevara familjens enhet i vidare mening” genom att underlätta inresa och uppehåll i landet för personer som inte omfattas av den definition av en familjemedlem till en unionsmedborgare som anges i artikel 2.2 i direktivet, men som likväl har nära och stabila familjeband till en unionsmedborgare på grund av vissa särskilda omständigheter, såsom att personen

är ekonomiskt beroende av unionsmedborgaren eller ingår i dennes hushåll eller att det finns allvarliga hälsoskäl.

- 15 Klagandena har också hävdad att EU-domstolen i punkt 22 slog fast att medlemsstaterna för att fullgöra skyldigheterna i artikel 3.2 ska föreskriva en möjlighet för de personer som avses i artikel 3.2 första stycket att få sin ansökan avgjord genom ett beslut som grundas på en noggrann undersökning av de personliga förhållandena, varvid ett eventuellt avslagsbeslut ska vara motiverat.

”22. För att fullgöra denna skyldighet ska medlemsstaterna enligt artikel 3.2 andra stycket i direktiv 2004/38 föreskriva en möjlighet för de personer som avses i artikel 3.2 första stycket att få sin ansökan avgjord genom ett beslut som grundas på en noggrann undersökning av de personliga förhållandena, varvid ett eventuellt avslagsbeslut ska vara motiverat.

23. Såsom framgår av skäl 6 i direktiv 2004/38 är den behöriga myndigheten vid denna undersökning av sökandens personliga förhållanden skyldig att beakta olika faktorer som kan vara relevanta beroende på det enskilda fallet, såsom graden av ekonomiskt eller fysiskt beroende mellan familjemedlemmen och den unionsmedborgare som han eller hon önskar följa med eller ansluta sig till liksom hur nära släktbandet mellan dem är.

24. Med hänsyn till att det saknas närmare bestämmelser härom i direktiv 2004/38 och till att man i artikel 3.2 i direktivet infogat uttrycket ’i överensstämmelse med nationell lagstiftning’, måste det anses att varje medlemsstat har ett stort utrymme för bedömning i fråga om vilka faktorer som ska beaktas. Den mottagande medlemsstaten ska likväl se till att dess lagstiftning innehåller kriterier som är förenliga med den gängse meningen av ordet ’underlätta’ och av de ord som används i fråga om beroendeförhållandet i artikel 3.2. Kriterierna får inte medföra att denna bestämmelse förlorar sin ändamålsenliga verkan.”

- 16 Klagandena har också anfört att domstolen i domen Secretary of State for the Home Department/Banger (C-89/17, EU:C:2018:570) hänvisade till domen Secretary of State for the Home Department/Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519). I punkterna 38–40 konstaterade EU-domstolen att medlemsstatens behöriga myndigheter är skyldiga att vid den undersökning som krävs enligt artikel 3.2 beakta de olika faktorer som kan vara relevanta beroende på det enskilda fallet och att även om medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om vilka faktorer som ska beaktas, ska de likväl se till att kriterierna inte medför att denna bestämmelse förlorar sin ändamålsenliga verkan.
- 17 De skyldigheter som åligger motparten vid avgörandet av en ansökan som har lämnats in av en sambo i enlighet med artikel 3.2 i 2004 års direktiv har diskuterats av Irish Supreme Court i domen Pervaiz mot Minister for Justice & Equality m.fl. [2020] IESC 27, i vilken den bland annat slog fast att rätten till fri

rörlighet främjas och stöds, om en unionsmedborgare kan känna sig trygg med att hans eller hennes nära partner, med vilken han eller hon har och hoppas kunna fortsätta att ha ett långvarigt fast förhållande, har rätt att resa och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten. Att en nära partner i avsaknad av en sådan rättighet inte kommer att kunna dela unionsmedborgarens liv kan i praktiken innebära en begränsning av rätten till fri rörlighet och att lagstiftningen i praktisk mening inte fullständigt stöder denna rätt.

- 18 Klagandena har hävdade att det är oförenligt med målen i 2004 års direktiv att i princip utesluta en rätt att uppehålla sig i landet för ZK:s partner på grundval av att ZK:s separerade maka har en uppehållsrätt som grundar sig på att äktenskapet formellt består enligt lagen.
- 19 Klagandena har också hävdade att med beaktande av skäl 31 i direktivet om fri rörlighet ska det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 3.2 utövas mot bakgrund av och i överensstämmelse med bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och får därför inte utövas på ett sätt som strider mot de rättigheter som garanteras i stadgan, inbegripet artikel 7 däri: se SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section (C-129/18, EU:C:2019:248).
- 20 I förevarande mål angavs i omprövningsbeslutet att avslaget inte påverkar någon rättighet enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Klagandena har gjort gällande att ministeriet var skyldigt att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 3.2 i direktivet om fri rörlighet på ett sätt som är förenligt med stadgan och göra en bedömning av huruvida MS ska beviljas uppehållsrätt enligt artikel 7.
- 21 Klagandena har gjort gällande att i den mån ministeriet har hänvisat till den risk för bedrägeri som i förevarande fall uppkommer genom ett samtidigt beviljande av uppehållsrätt, framgår det otvetydigt av EU-domstolens praxis att tillämpning av artikel 35 i direktivet om fri rörlighet inte är tillåten i avsaknad av bevisning avseende de enskilda förhållandena för en förmånstagare som omfattas av direktivets bestämmelser: McCarthy/Secretary of State for the Home Department (C-202/13, EU:C:2014:345).
- 22 Klagandena har vidare gjort gällande att om ministeriet misstänker att en sökande, som påstår sig inte längre vara i ett förhållande med sin make eller maka, i själva verket fortfarande är lyckligt gift, så att det skulle innebära missbruk av rättigheter eller bedrägeri om uppehållsrätt beviljades den påstådda partnern, har ministeriet enligt artikel 35 i direktivet om fri rörlighet möjlighet att avslå partnerns ansökan. Vid ett avslag på denna grund krävs emellertid att ministeriet utför en individuell prövning för att motivera avslaget ”genom konkreta uppgifter som rör det enskilda fallet och som ger anledning att dra slutsatsen att det förekommit missbruk av rättigheter eller bedrägeri” (C-202/13, punkt 53). Ingen sådan bedömning utfördes i förevarande fall. I avsaknad av uppgifter som tyder på att klagandena ägnar sig åt bedrägeri eller missbruk av rättigheter får ministeriet således inte stödja sig på

detta generella påstående för att motivera avslaget på den andra klagandens begäran om omprövning.

Motpartens argument

- 23 Motparten har hävdad att unionsmedborgaren i fråga inte kan ha ett varaktigt förhållande i den mening som avses i artikel 3.2 b samtidigt som hans äktenskap fortfarande består (i avsaknad av ett beslut om äktenskapsskillnad eller en ogiltigförklaring) och hans maka således åtnjuter rättigheter som härleds från unionsmedborgaren i enlighet med artikel 2.2 i direktivet om fri rörlighet.
- 24 Av ordalydelsen och systematiken i direktivet om fri rörlighet framgår att härledda rättigheter inte kan uppkomma samtidigt för maken eller maken och partnern till en unionsmedborgare. I artikel 2 a hänvisas till ”make eller maka” i singularis. Likaså används singularis i artikel 3.2 b: ”den partner” med vilken unionsmedborgaren har ett varaktigt vederbörligen bestyrkt förhållande.
- 25 Motparten har gjort gällande att i direktivet förutsågs aldrig att en unionsmedborgare är gift och samtidigt är i ett varaktigt förhållande.
- 26 I direktivet om fri rörlighet föreskrivs uttryckligen de omständigheter där en före detta make eller maka med stöd av artikel 13 kan begära att få behålla sin uppehållsrätt vid äktenskapsskillnad eller ogiltigförklaring av äktenskapet (eller upplösning av ett registrerat partnerskap). I direktivets systematik reglerar denna bestämmelse upplösningen av familjebanden. Särskilt framgår att äktenskapets längd ska mätas vid den tidpunkt då äktenskapsskillnaden (eller förfarandet för ogiltigförklaring eller upplösning) inleds. Innan unionsmedborgarens äktenskapsskillnad, eller åtminstone innan förfarandet för äktenskapsskillnad har inletts, erkänns enligt ordalydelsen i direktivet om fri rörlighet inte förekomsten av ett annat varaktigt förhållande.
- 27 I direktivet om fri rörlighet upprätthålls skillnaden mellan den rätt till inresa och uppehåll som beviljas nära familjemedlemmar, såsom makar, och skyldigheten att underlätta inresa och uppehåll för partner i varaktiga förhållanden och en bred grupp av ”andra” familjemedlemmar, som kan vara endast avlägset släkt med unionsmedborgaren. Även om en sökande styrker att hon eller han är i ett varaktigt förhållande med en unionsmedborgare, är medlemsstaten endast skyldig att underlätta ingivandet av ansökan, göra en individuell bedömning av personens förhållanden och motivera ett eventuellt avslagsbeslut.
- 28 Direktivet innehåller inga bestämmelser om när och under vilka omständigheter ett äktenskap kan sägas ha upphört i avsaknad av ett beslut om äktenskapsskillnad.
- 29 Direktivets anda, förarbeten, mål och syfte fokuserar på att främja och bevara familjens enhet, och eftersom en makes eller makas uppehållsrätt kvarstår även efter en separation, fram till dess att ett beslut om äktenskapsskillnad meddelats, skulle ett samtidigt beviljande av härledda förmåner undergräva, och inte främja, familjens enhet. Med familjens enhet avses i skäl 6 unionsmedborgaren och

dennes lagliga make eller maka fram till dess att ett beslut om äktenskapsskillnad eller ogiltigförklaring av äktenskapet har meddelats.

- 30 Även om direktivet om fri rörlighet eller 2015 års förordning inte innehåller ett uttryckligt förbud mot att en make eller maka och en varaktig partner samtidigt ges en härledd uppehållsrätt, föreskrivs inte heller uttryckligen en sådan möjlighet. Om unionslagstiftaren hade haft för avsikt att tillåta samtidiga härledda rättigheter, skulle det ha angetts i direktivet.
- 31 Motparten har hänvisat till avsnitt 2.1.1 i kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet, KOM(2009) 313 slutlig, där det anges att medlemsstaterna inte är skyldiga att erkänna polygama äktenskap som kan strida mot deras egen rättsordning. På liknande sätt bör en partner till en unionsmedborgare inte tillåtas ansöka om uppehållsrätt, om unionsmedborgaren i fråga redan är gift och maken eller maken redan åtnjuter uppehållsrätt enligt direktivet om fri rörlighet. Att tolka direktivet så, att det tillåter att mer än en make eller maka eller partner, inbegripet en sambo, åtnjuter härledda rättigheter skulle innebära att främja polygami, om än en informell version av polygami, i strid med enskilda medlemsstaters sociala seder och rättsordningar.
- 32 Motparten har gjort gällande att det kan leda till missbruk, såsom människohandel, om samtidiga rättigheter beviljas under de omständigheter som klagandena har anfört. Motparten har gjort gällande att den tolkning av de relevanta bestämmelserna i direktivet om fri rörlighet som klagandena har anfört skulle öka risken för bedrägeri och missbruk av rättigheter som det skulle vara svårt för medlemsstaterna att upptäcka. Om en sambo som påstås vara i ett varaktigt förhållande med en unionsmedborgare skulle kunna göra gällande härledda rättigheter enligt direktivet samtidigt som unionsmedborgarens make eller maka också gör gällande sådana rättigheter, skulle det vara omöjligt för medlemsstaterna att upptäcka [bedrägerier och rättsmissbruk] utan att utföra utredningar av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars privatliv. Detta är inte praktiskt genomförbart och skulle i sig skapa svårigheter för de unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som avser att utöva sin lagliga rätt till fri rörlighet.

De skäl som föranlett High Court att hänskjuta målet till EU-domstolen

- 33 Såvitt det kan fastställas har frågan om huruvida härledda rättigheter enligt artiklarna 2.2 och 3.2 b samtidigt kan beviljas maken eller maken och partnern till en unionsmedborgare aldrig prövats av EU-domstolen eller någon domstol i en medlemsstat. EU-domstolen kan därför inte anse att *acte clair* föreligger, så att det skulle vara onödigt att begära ett förhandsavgörande enligt artikel 267.
- 34 För att använda formuleringen i domen Srl CILFIT och Lanificio di Gavardo SpA/Ministero della sanità (mål C-283/81), EU:C:1982:335, är den korrekta tillämpningen av unionsrätten i detta hänseende inte så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel om hur frågan ska avgöras. För en enhetlig

tolkning av unionsrätten och för att High Court ska kunna avgöra målet är det lämpligt och nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen, i syfte att fastställa huruvida direktivet tillåter att härledda rättigheter samtidigt beviljas maken eller maken och partnern till en unionsmedborgare.

BILAGOR

[Förteckning över bilagor]

[utelämnas]

Datum: 2 mars 2022

[utelämnas]

Domare vid High Court

ARBETS-DOKUMENT