

Sag C-248/22

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

8. april 2022

Forelæggende ret:

High Court (Irland)

Afgørelse af:

1. marts 2022

Sagsøgere:

Z.K.

M.S.

Sagsøgt:

The Minister for Justice og Equality

[udelades]

[Sagens navn, overskrift, parternes påstande]

[udelades] [*Processuelle afgørelser, herunder en udsættelse af sagen og en præjudiciel forelæggelse for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«*)].

[udelades] [*Formel overskrift*]

AFGØRELSE truffet af High Court (Irland) om at forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 267 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde fremsat den 1. marts 2022.

[udelades] [adresse]

PRÆJUDICIELLE SPØRGSMÅL

- 1 High Court of Ireland [udelades] anmoder herved Domstolen om i overensstemmelse med artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TFEU) at behandle følgende præjudicielle spørgsmål:

Er Rådets direktiv 2004/38/EF til hinder for, at den fraseparerede ægtefælle til og den faktiske, faste partner til en unionsborger, der lovligt udøver sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager i henhold til direktivet, tildeles afledt opholdsret samtidig?

PARTERNE

- 2 Parterne for High Court [udelades] var [ZK og MS, sagsøgerne, og Minister for Justice and Equality, sagsøgte] [*navn og adresse på parternes repræsentanter*]

SAGENS GENSTAND OG DE RELEVANTE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

- 3 ZK er en kroatisk statsborger, der har arbejdet og haft bopæl i Irland siden august 2015, og som har udøvet sin ret til fri bevægelighed i henhold til Rådets direktiv 2004/38/EF (herefter »direktiv 2004/38«), som er blevet gennemført i Irland i henhold til European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (bekendtgørelse om De Europæiske Fællesskaber (fri bevægelighed for personer) af 2015 (S.I. 548/2015), herefter »bekendtgørelsen af 2015«).
- 4 Den 24. juni 2016 indgik ZK ægteskab med DLS, som er en brasiliansk statsborger i Belfast i Nordirland. Den 9. april 2017 fik DLS tildelt et opholdskort med fem års varighed grundet sit ægteskab med ZK i henhold til direktiv 2004/38 og de bestemmelser, der gennemfører direktivet i irsk ret, dvs. bekendtgørelsen af 2015. Parterne flyttede fra hinanden i maj 2017.
- 5 Den første sagsøger [ZK] har gjort gældende, at han ikke har været i stand til at fremskynde den ansøgte skilsmisse med DLS siden da, og at han ikke længere er i kontakt med hende. Følgelig forbliver den første sagsøger og DLS gift, og DLS har fortsat bopæl i Irland som ægtefælle til en unionsborger i medfør af direktiv 2004/38 og bekendtgørelsen af 2015.
- 6 MS, en colombiansk statsborger, ankom til Irland i eller omkring maj 2017 for at deltage i et studieforbud på grundlag af en tilladelse med stempel to. ZK og MS har haft kontakt siden august 2017 og flyttede sammen i december 2017.
- 7 Den 29. maj 2019 indgav MS en ansøgning til de irske myndigheder om et opholdskort som ZK's partner og tilladt familiemedlem i henhold til bekendtgørelsen af 2015.
- 8 Den 6. juni 2019 blev ansøgningen afvist af sagsøgte med den begrundelse, at DLS fortsat opholdt sig i staten under det opholdskort, der var udstedt til hende som ZK's ægtefælle. I afgørelsen blev det fastslået, at bekendtgørelsen af 2015 og

direktiv 2004/38 ikke giver mulighed for at tildele afledte rettigheder til både en ægtefælle og en partner samtidig under omstændigheder, hvor unionsborgerens ægtefælle fortsat nyder godt af en afledt opholdsret i Irland som lovgyldigt medlem [af familien].

- 9 Den 24. juni 2019 indgav MS en anmodning om en fornyet prøvelse af afgørelsen af 6. juni 2019.
- 10 Den 15. januar 2020 blev der givet afslag på anmodningen om fornyet prøvelse på samme grundlag som det oprindelige afslag, nemlig at bekendtgørelsen af 2015 ikke tillader samtidig tildeling af afledte rettigheder til såvel en ægtefælle som en partner, herunder den faktiske partner.
- 11 Den 25. juni 2020 anlagde ZK og MS nærværende sag om domstolsprøvelse i Irland med henblik på at få annulleret afgørelsen af 15. januar 2020 om fornyet prøvelse med den begrundelse, at afslaget var i strid med Regulation 5 i bekendtgørelsen af 2015 og/eller artikel 2, stk. 2, litra d), artikel 3, stk. 2, artikel 15, 30 og 31 i direktiv 2004/38.

DE RELEVANTE RETSFORSKRIFTER

EU-retten

- 12 Artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2004/38, er hovedbestemmelsen i EU-retten, hvoraf der ønskes en fortolkning fra Domstolens side. Parterne har bl.a. og især påberåbt sig betragtningerne 5) og 6) til at støtte deres forskellige fortolkninger af direktivet.

Nationale bestemmelser

Bekendtgørelsen af 2015 trådte i kraft i Irland den 1. februar 2016 og blev indført med henblik på at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004. Regulations 5(1)(b), i bekendtgørelsen af 2015 afspejler bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2004/38.

BEGRUNDELSE FOR FORELÆGGELSEN

Sagsøgernes synspunkter

- 13 Sagsøgerne er af den opfattelse, at der ikke er nogen bestemmelse i direktiv 2004/38, der forbyder tildeling af opholdskort til en unionsborgers partner, med hvem unionsborgeren har et varigt forhold, der er behørigt dokumenteret under omstændigheder, hvor denne unionsborgers fraseparerede ægtefælle ligeledes er i besiddelse af et opholdskort i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2.
- 14 Sagsøgerne henviser til, at Domstolen i sagen *Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.* (C-83/11) EU:C:2012:519, præmis 20, fastslog, at formålet med artikel 3, stk. 2, litra a), er at »opretholde familien som en enhed i

brede betydning« ved at lette indrejse og ophold for personer, der ikke er omfattet af definitionen af »familiemedlem« til en unionsborger i dette direktivs artikel 2, stk. 2, men som ikke desto mindre opretholder nære og stabile familiemæssige bånd til en unionsborger på grund af særlige faktiske omstændigheder, såsom økonomisk afhængighed, at være en del af husstanden eller alvorlige helbreds-mæssige årsager.

- 15 Sagsøgerne henviser ligeledes til, at Domstolen i præmis 22 fastslog, at medlemsstaten for at opfylde forpligtelserne i artikel 3, stk. 2, skal gøre det muligt for de personer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, første afsnit, at opnå en afgørelse om deres ansøgning, som er baseret på en grundig undersøgelse af deres personlige omstændigheder, og som, såfremt der meddeles afslag, er begrundet.

»22. For at opfylde denne forpligtelse skal medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 gøre det muligt for de personer, der er omhandlet i samme artikels stk. 2, første afsnit, at opnå en afgørelse om deres ansøgning, som er baseret på en grundig undersøgelse af deres personlige omstændigheder, og som, såfremt der meddeles afslag, er begrundet.

23. I forbindelse med nævnte undersøgelse af ansøgerens personlige omstændigheder påhviler det, som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2004/38, den kompetente myndighed at tage hensyn til forskellige faktorer, som kan være relevante i det konkrete tilfælde, såsom den økonomiske eller fysiske afhængighed eller slægtskabet mellem familiemedlemmet og den unionsborger, som familiemedlemmet ønsker at ledsage eller slutte sig til.

24. Henset såvel til den omstændighed, at direktiv 2004/38 ikke indeholder mere præcise regler som til brugen af udtrykket »i overensstemmelse med den nationale lovgivning« i direktivets artikel 3, stk. 2, må det konstateres, at hver medlemsstat har et vidt skøn med hensyn til valget af de faktorer, som der skal tages hensyn til. Værtsmedlemsstaten skal ikke desto mindre sørge for, at dens lovgivning indeholder kriterier, som er i overensstemmelse med den almindelige betydning af udtrykket »skal lette« og med de udtryk vedrørende afhængighedsforholdet, der er anvendt i nævnte artikel 3, stk. 2, og som ikke fratager denne bestemmelse dens effektive virkning«.

- 16 Sagsøgerne har endvidere anført, at [retspraksis i dom] *Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.* (C-83/11) EU:C:2012:519 blev anvendt i dommen i sagen *Secretary of State for the Home Department mod Banger* (C-89/17) EU:C:2018:570. I sidstnævnte doms præmis 38-40 fastslog Domstolen, at det tilkommer medlemsstatens kompetente myndighed at tage hensyn til forskellige forhold, der i det foreliggende tilfælde kan være relevante for den relevante undersøgelse, der kræves i henhold til artikel 3, stk. 2, og selv om medlemsstaterne har et vidt skøn med hensyn til udvælgelsen af de forhold, der skal tages i betragtning, forholder det sig ikke desto mindre således, at

medlemsstaterne skal sikre, at disse kriterier ikke fratager bestemmelsen dens effektive virkning.

- 17 De forpligtelser, der påhviler sagsøgte i forbindelse med besvarelsen af en anmodning fra en *faktisk* partner i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38, er blevet drøftet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) i sagen *Pervaiz mod Minister for Justice & Equality m.fl.* [2020] IESC 27, hvori den nævnte domstol bl.a. fastslog, at retten til fri bevægelighed styrkes og støttes, hvis unionsborgeren kan drage fordel af den omstændighed, at hans eller hendes partner, som han eller hun har og håber på at have et længerevarende forhold med, kan rejse og tage ophold i værtsmedlemsstaten. Foregribes fraværet af denne person i unionsborgerens liv uden denne ret til støtte, kan det i praksis resultere i en begrænsning af retten til fri bevægelighed, og at loven ikke fuldt ud understøtter denne ret i praksis.
- 18 Sagsøgerne henviser til, at det er uforeneligt med formålene med direktiv 2004/38 på forhånd at udelukke retten til ophold i den stat, hvor ZK's partner befinder sig, med den begrundelse, at ZK's fraseparerede ægtefælle drager fordel af en opholdsret, eftersom ægteskabets retsvirkninger formelt består.
- 19 Sagsøgerne henviser ligeledes til, at det skøn, der er tillagt medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 2, henset til 31. betragtning til direktiv 2004/38, skal udøves i lyset af og i overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og følgelig kan skønnet ikke udøves på en måde, der er i strid med de rettigheder, der er sikret ved chartret, herunder chartrets artikel 7: jf. *SM mod Entry Clearance Officer, UK Visa Section* (C-129/18) ECLI:EU:C:2019:248.
- 20 I den foreliggende sag blev det i appelafgørelsen fastslået, at dette afslag ikke krænker nogen rettigheder i henhold til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Sagsøgerne har gjort gældende, at ministeren var forpligtet til at udøve sit skøn i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 på en måde, der er forenelig med chartret, og til at foretage en vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt direktivets artikel 7 krævede, at MS blev tildelt opholdstilladelse.
- 21 Sagsøgerne har gjort gældende, at for så vidt som ministeren påberåber sig den risiko for svig, der følger af den samtidige tildeling af opholdsret i den foreliggende sag, fremgår det utvetydigt af Domstolens praksis, at anvendelsen af artikel 35 i direktiv 2004/38 ikke er tilladt, når der ikke foreligger bevis for, at disse bestemmelser finder anvendelse: *McCarthy mod Secretary of State for the Home Department* (C-202/13), EU:C:2014:345.
- 22 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at såfremt ministeren har mistanke om, at en ansøger, som hævder ikke længere at have kontakt med sin ægtefælle, faktisk stadig er lykkeligt gift på en sådan måde, at tildelingen af en opholdsret til deres påståede partner udgør et misbrug af rettigheder eller svig, giver artikel 35 i

direktiv 2004/38 mulighed for at afslå partnerens ansøgning. For at begrunde et afslag på dette grundlag er ministeren imidlertid forpligtet til at foretage en individuel undersøgelse for at bekræfte »konkrete forhold i den enkelte sag [...] og rigtigheden af de oplysninger, der fremgår heraf, som gør det muligt at konkludere, at der foreligger misbrug af rettigheder eller svig« (sag C-202/13, præmis 53). En sådan vurdering har ikke fundet sted i den foreliggende sag. Eftersom der ikke foreligger oplysninger om, at sagsøgerne skulle være involveret i svig eller misbrug af rettigheder, er ministeren således udelukket fra at påberåbe sig denne generelle påstand som begrundelse for afslaget på den anden ansøgers anmodning om fornyet prøvelse.

Sagsøgtes påstande

- 23 Sagsøgte har gjort gældende, at det ikke er muligt at have et varigt forhold som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra b), samtidig med, at den pågældende unionsborger har et vedvarende ægteskab (uden en afgørelse om enten skilsmisse eller omstødelse), hvor ægtefællen opnår afledte rettigheder fra unionsborgeren i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 24 Ordlyden og opbygningen af direktiv 2004/38 tyder på, at der ikke kan afledes nogen samtidige rettigheder til en unionsborgers ægtefælle og partner. Artikel 2, litra a), henviser til »ægtefællen« ved at anvende den bestemte artikel. Artikel 3, stk. 2, litra b), udtrykkes ligeledes i ental, »partneren«, med hvem unionsborgeren har et behørigt dokumenteret varigt forhold.
- 25 Sagsøgte har anført, at direktivet aldrig har taget højde for unionsborgerens samtidige ægteskab og varige forhold.
- 26 Direktiv 2004/38 fastsætter udtrykkeligt de betingelser, hvorunder en tidligere ægtefælle kan påberåbe sig opretholdelse af retten til ophold i henhold til artikel 13 i tilfælde af skilsmisse eller omstødelse af ægteskab (eller ophævelse af det registrerede partnerskab). Denne bestemmelse regulerer ophøret af den familiemæssige tilknytning inden for rammerne af direktiv 2004/38. Den anerkender navnlig indledningen af skilsmissen (eller sager om omstødelse eller ophævelse) som det tidspunkt, hvor ægteskabets varighed skal opgøres. Indtil unionsborgerens skilsmisse eller i det mindste indtil indledningen af skilsmissesagen anerkender direktiv 2004/38 ikke i henhold til dets bestemmelser, at der eksisterer et andet varigt forhold.
- 27 Direktiv 2004/38 fastholder sondringen mellem retten til indrejse og ophold, som tildeles nære familiemedlemmer som f.eks. ægtefæller, og pligten til at lette indrejse og ophold for partnere i varige forhold og en bred gruppe af »andre« familiemedlemmer, som måske kun er meget fjernt beslægtede med unionsborgeren. Selv hvis en ansøger konstaterer, at vedkommende har et varigt forhold til en unionsborger, er medlemsstaterne kun forpligtet til at lette indgivelsen af ansøgningen, foretage en individuel vurdering af personens forhold og give en detaljeret begrundelse i tilfælde af et afslag.

- 28 Direktivet indeholder ingen bestemmelser om, hvornår og under hvilke omstændigheder et ægteskab kan anses for at være gået i stykker uden en skilsmisedom.
- 29 Direktivets ånd, historie, genstand og formål er koncentreret om at fremme og opretholde familiens enhed, og da ægtefællens ret til ophold består, indtil der er truffet afgørelse om skilsmisse, selv efter separation, ville tildelingen af samtidige afledte ydelser underminere familiens enhed snarere end at fremme den. Den relevante familieenhed, som er omhandlet i sjette betragtning [til direktiv 2004/38], er unionsborgeren og hans lovlige ægtefælle, indtil der er truffet en afgørelse om skilsmisse eller om omstødelse af ægteskabet.
- 30 Selv om samtidig tildeling af afledt opholdsret til en ægtefælle og en varig partner ikke udtrykkeligt er forbudt i henhold til direktiv 2004/38 eller bekendtgørelsen af 2015, er den heller ikke udtrykkeligt fastsat. Hvis lovbestemmelsernes ophavsmænd havde ønsket at tillade samtidige afledte rettigheder, ville de have angivet dette.
- 31 Sagsøgte har henvist til afsnit s.2.1.1 i Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet KOM [2009] 313 endelig, hvorefter medlemsstaterne ikke er forpligtet til at anerkende polygame ægteskaber, som kan være i strid med deres nationale ret. På samme måde bør en partner til en unionsborger ikke have ret til at anmode om opholdstilladelse, hvis den pågældendes partner allerede er unionsborger, og dennes ægtefælle allerede nyder godt af en opholdsret i henhold til direktiv 2004/38. Hvis direktivet fortolkes således, at det tillader flere ægtefæller eller partnere, herunder den *faktiske* partner, at nyde afledte rettigheder, ville det være at fremme polygami, selv om der er tale om en uformel form for polygami, hvilket ville være i strid med de enkelte medlemsstaters sociale normer og retsordener.
- 32 Sagsøgte har gjort gældende, at hvis der tildeles samtidige rettigheder under de omstændigheder, som sagsøgerne har anført, kan det føre til misbrug som menneskehandel. Sagsøgte anført, at den fortolkning af de relevante bestemmelser i direktiv 2004/38, som sagsøgerne har gjort gældende, ville øge risikoen for svig og misbrug af rettigheder, der vanskeligt kan opdages af medlemsstaterne. Den omstændighed, at en *faktisk* partner, der angiveligt har et varigt forhold til en unionsborger, gives mulighed for at gøre krav på afledte rettigheder i henhold til direktivet, samtidig med at unionsborgerens ægtefælle ligeledes kan gøre krav på rettigheder, ville være umulig at opdage, uden at medlemsstaterne foretager undersøgelser af unionsborgeres og deres familiemedlemmers privatliv. Det er ikke praktisk muligt og vil i sig selv være en hindring for de unionsborgere og deres familiemedlemmer, der effektivt udøver deres ret til fri bevægelighed.

Redegørelse for grundene til, at den forelæggende ret har forelagt sagen for Domstolen

- 33 Så vidt det kan fastslås, er spørgsmålet om sikring af samtidige afledte rettigheder til en unionsborgers ægtefælle og partner i henhold til artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 2, litra b), aldrig blevet behandlet af Domstolen eller af domstolene i nogen anden medlemsstat. Domstolen kan derfor ikke fastslå, at der er tale om »acte clair«, således at en forelæggelse i henhold til artikel 267 ville være overflødig.
- 34 I sagen *Srl CILFIT og Lanificio di Gavardo SpA mod Sundhedsministeriet* (C-283/81, EU-C-1982-335) fremgår den korrekte anvendelse af EU-retten i denne henseende ikke med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl om afgørelsen af det rejste spørgsmål. Det er hensigtsmæssigt og nødvendigt med henblik på en konsekvent fortolkning af EU-retten og for at afgøre hovedsagen, at der indhentes oplysninger fra Domstolen med henblik på at fastslå, om direktivet tillader, at en unionsborgers ægtefælle og unionsborgerens partner tildeles afledte rettigheder samtidig.

BILAG

[Fortegnelse over bilag]

[udelades]

Dateret den: 2. marts 2022

[udelades]

Dommer ved High Court of Ireland