Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 16 juli 2020 [1]

Zaak C-193/19

A
tegen
Migrationsverket

[verzoek van de Förvaltningsrät i Malmö (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Malmö, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Schengenuitvoeringsovereenkomst – Artikel 25, lid 1 – Richtlijn 2003/86/EG – Recht op gezinshereniging – Voorwaarden voor de afgifte van een verblijfstitel – Artikel 5, lid 2 – Verplichting om een reisdocument over te leggen – Nationale wettelijke regeling volgens welke de identiteit van de aanvrager ondubbelzinnig moet worden aangetoond – Nationale praktijk volgens welke daartoe een paspoort moet worden overgelegd dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht – Verzoek tot verlenging van een verblijfstitel, ingediend door een gezinslid dat zich reeds op het nationale grondgebied bevindt – Gezinslid dat ter fine van weigering van toegang in het Schengeninformatiesysteem is gesignaleerd – Weigering om de verblijfstitel te verlengen omdat de identiteit niet ondubbelzinnig is aangetoond – Toelaatbaarheid”

I. Inleiding

1. Mag een lidstaat de verlenging van een verblijfstitel die aan een derdelander is afgegeven met het oog op gezinshereniging, afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de betrokkene zijn identiteit ondubbelzinnig aantoont door een paspoort over te leggen dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht?

2. Dit is in essentie het voorwerp van de prejudiciële vragen die de Förvaltningsrät i Malmö, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Malmö, Zweden) het Hof stelt.

3. Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen A, Gambiaans staatsburger, en de Migrationsverk (immigratiedienst, Zweden; hierna: „immigratiedienst”) over de weigering van deze dienst om A’s verblijfstitel te verlengen omdat zijn identiteit niet met zekerheid vaststond. Dat besluit is genomen in een bijzondere context, aangezien de Noorse autoriteiten de

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

betrokkene ter fine van weigering van toegang hadden gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem (SIS), met name wegens het gebruik van meerdere aliassen op basis van vervalste paspoorten.

4. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de aard en de draagwijdte van de eisen die het recht van de Unie stelt met betrekking tot het bewijs van de identiteit van een derdelander die vanuit de lidstaat waar hij zich bevindt, een verzoek indient tot verlenging van de verblijfstitel die aan hem is afgegeven met het oog op gezinshereniging, terwijl hij in het SIS gesignaleerd staat ter fine van weigering van toegang tot het Schengengebied.

5. In deze conclusie zal ik het Hof eerst in overweging geven voor recht te verklaren dat artikel 25, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst [2], waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt, niet eraan in de weg staat dat een overeenkomstsluitende staat [3] positief beslist op het verzoek tot verlenging van de verblijfstitel van een derdelander die ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staat in het SIS, ook al kan diens identiteit niet ondubbelzinnig worden vastgesteld. Tegelijkertijd zal ik duidelijk maken waarom een dergelijk besluit niet kan worden genomen zonder voorafgaand overleg met de overeenkomstsluitende staat die de signalering heeft verricht, en waarom er een ernstige reden aan ten grondslag moet liggen.

6. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, zal ik het Hof vervolgens in overweging geven zich uit te spreken over de bepalingen van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging [4].

7. Om te beginnen zal ik uitleggen dat de in artikel 5, lid 2, van die richtlijn vermelde voorwaarden niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als thans aan de orde, die voor de behandeling van een verblijfsaanvraag als eis stelt dat de derdelander zijn identiteit ondubbelzinnig aantoont door bij zijn aanvraag een gewaarmerkt afschrift te voegen van een paspoort dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht. Vervolgens zal ik mijn onderzoek toespitsen op de eerbiediging van twee beginselen die bij de behandeling van een verzoek tot gezinshereniging in de zin van richtlijn 2003/86 moeten worden nageleefd, te weten het beginsel dat het verzoek individueel moet worden beoordeeld en het beginsel dat het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven van het betrokken gezinslid moet worden gewaarborgd. Tot slot zal ik tot de conclusie komen dat wanneer dat gezinslid niet in staat is het vereiste reisdocument bij zijn verzoek te voegen, de nationale bevoegde autoriteit dit verzoek niet op die enkele grond mag afwijzen. Ik zal duidelijk maken dat die autoriteit eerst en vooral het verzoek individueel dient te beoordelen en daarbij rekening moet houden met de redenen waarom het reisdocument niet kan worden overgelegd en met de samenwerking die het betrokken gezinslid aan de dag legt om zijn identiteit ondubbelzinnig aan te tonen met een ander passend middel.

[2] Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO”).

[3] Ik gebruik hier de uitdrukking die het Hof heeft gebezigd in het arrest van 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

[4] PB 2003, L 251, blz. 12.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2003/86

8. In richtlijn 2003/86 zijn de voorwaarden vastgelegd voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

9. Artikel 5, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn, dat is vervat in hoofdstuk III, dat betrekking heeft op de indiening en behandeling van de verblijfsaanvragen, bepaalt:

„1. De lidstaten bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging door de gezinshereniger[5] dan wel door het gezinslid of de gezinsleden bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat moet worden ingediend.

2. Het verzoek gaat vergezeld van documenten waaruit de gezinsband blijkt en documenten waaruit blijkt dat voldaan is aan de voorwaarden bepaald in de artikelen 4 en 6 en, indien van toepassing, de artikelen 7 en 8, alsook van gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten van de gezinsleden.

Teneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen, kunnen de lidstaten desgewenst gesprekken houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht.

[…]

3. Het verzoek wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger.

In afwijking hiervan kan een lidstaat in passende gevallen aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden."

10. Artikel 16, leden 2 en 4, van richtlijn 2003/86, dat deel uitmaakt van hoofdstuk VII betreffende sancties en beroepsmogelijkheden, bepaalt:

„2. De lidstaten kunnen tevens het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging afwijzen of de verblijfstitel van gezinsleden intrekken of weigeren te verlengen indien is vastgesteld dat:

a) er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt, of anderszins fraude is gepleegd of onwettige middelen zijn gebruikt;

[…]

[5] Volgens artikel 2, onder c), van richtlijn 2003/86 is de „gezinshereniger" de derdelander die legaal in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden.

4. De lidstaten kunnen specifieke controles verrichten wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude of een schijnhuwelijk, -partnerschap of -adoptie, zoals bedoeld in lid 2. Er kunnen ook gerichte controles uitgevoerd worden bij de verlenging van de verblijfstitel van gezinsleden."

11. Artikel 17 van richtlijn 2003/86 ten slotte luidt als volgt:

„In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst."

2. Schengenacquis

a) SUO

12. Artikel 25 SUO, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 [6], bepaalt:

„1. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven, raadpleegt hij stelselmatig het [SIS]. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling, treedt hij vooraf in overleg met de signalerende lidstaat en houdt hij rekening met de belangen van deze lidstaat; de verblijfstitel wordt slechts afgegeven om ernstige redenen, in het bijzonder uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen.

Wanneer de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de signalerende lidstaat over tot intrekking van de signalering, doch hij kan de vreemdeling op zijn nationale signaleringslijst opnemen.

[…]

2. Wanneer blijkt dat een vreemdeling die houder is van een door één der overeenkomstsluitende partijen afgegeven geldige verblijfstitel, ter fine van weigering is gesignaleerd, treedt de signalerende overeenkomstsluitende partij in overleg met de overeenkomstsluitende partij die de verblijfstitel heeft afgegeven teneinde na te gaan of er voldoende grond is voor intrekking van de verblijfstitel.

Wanneer de verblijfstitel niet wordt ingetrokken, gaat de signalerende overeenkomstsluitende partij over tot intrekking van de signalering, doch kan zij de vreemdeling op haar nationale signaleringslijst opnemen.

[…]"

[6] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft (PB 2010, L 85, blz. 1). Later is artikel 25 SUO ingetrokken en vervangen door de artikelen 27 tot en met 30 van verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van verordening (EG) nr. 1987/2006 (PB 2018, L 312, blz. 14).

13. Artikel 96 SUO luidt als volgt:

„1. Gegevens over vreemdelingen die ter fine van weigering van toegang worden gesignaleerd, worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing.

2. De beslissingen kunnen zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren.

Dit kan in het bijzonder het geval zijn bij:

a) een vreemdeling die is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld;

[…]

3. De beslissingen kunnen eveneens zijn gegrond op het feit dat ten aanzien van de vreemdeling een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel tot verwijdering, terugwijzing of uitwijzing is genomen die een verbod op binnenkomst, of in voorkomend geval, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, om reden van overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen."

14. Artikel 134 SUO bepaalt:

„De bepalingen van deze overeenkomst zijn slechts van toepassing voor zover zij verenigbaar zijn met het [Unierecht]."

b) Verordening nr. 562/2006

15. Artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode)[7], zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013[8], bepaalt:

„Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

a) in het bezit zijn van een geldig reisdocument of van een document dat de houder recht geeft op grensoverschrijding […];

[…]

d) niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd zijn;

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten."

B. Zweeds recht

16. § 1 van hoofdstuk 2 van de utlänningslag (vreemdelingenwet) van 29 september 2005[9] bepaalt:

„Een vreemdeling die Zweden binnenkomt of er verblijft, dient in het bezit te zijn van een paspoort."

17. In § 3 van hoofdstuk 5 van die wet staat te lezen:

„Behoudens de bepalingen van de §§ 17 tot en met 17 b, wordt een verblijfstitel afgegeven:

1. aan een vreemdeling die de echtgenoot of ongehuwde partner is van een persoon die in Zweden woonachtig is of een verblijfsvergunning heeft verkregen,

[…]"

7 PB 2006, L 105, blz. 1.

8 PB 2013, L 182, blz. 1 (hierna: „SGC"). Deze verordening is met ingang van 12 april 2016 ingetrokken bij verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1). De verwijzingsbeslissing vermeldt niet op welke datum de betrokkene zijn verzoek tot verlenging van zijn verblijfstitel heeft ingediend, zodat niet helemaal zeker is welke verordening ratione temporis van toepassing is. In de onderhavige conclusie zal ik mij buigen over de bepalingen van de SGC in de versie van verordening nr. 562/2006, zoals gewijzigd, aangezien de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk aan deze verordening refereert. Overigens stemt artikel 5, lid 1, onder a), van deze verordening, waarvan thans om uitlegging wordt verzocht, woordelijk overeen met artikel 6, lid 1, onder a), van verordening nr. 2016/399.

9 SFS 2005, nr. 716.

18. § 16, eerste alinea, van hoofdstuk 5 van dezelfde wet bepaalt:

„Een vreemdeling die op grond van § 8 een tijdelijke verblijfstitel in het kader van gezinshereniging heeft verkregen, komt slechts in aanmerking voor een nieuwe tijdelijke of permanente verblijfstitel op die grond indien de gezinsband nog bestaat."

19. In § 17 a, eerste en tweede alinea, van hoofdstuk 5 van de vreemdelingenwet staat te lezen:

„In de in § 3 bedoelde gevallen kan de afgifte van een verblijfstitel worden geweigerd indien:

1. met opzet onjuiste informatie is verstrekt dan wel met opzet informatie is achtergehouden die voor de verkrijging van de verblijfstitel van belang is,

2. de vreemdeling wordt geadopteerd of een huwelijk of partnerschap wordt aangegaan met als enige doel de vreemdeling een verblijfsrecht te verschaffen,

3. de vreemdeling een bedreiging vormt voor de openbare orde of veiligheid.

In de in § 3, eerste alinea, punt 1 en punt 2, onder b), bedoelde gevallen kan de afgifte van een verblijfstitel ook worden geweigerd indien:

1. de echtgenoten of partners niet samenleven of niet de intentie hebben om te gaan samenleven,

2. de persoon met wie er een relatie zou bestaan of de vreemdeling die een verblijfsrecht wenst te krijgen, reeds met een ander gehuwd is dan wel een duurzame relatie onderhoudt,

3. een van de echtgenoten of partners jonger is dan 18 jaar."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

20. A is een Gambiaans staatsburger[10] die in Zweden woont. Hij heeft op een in de verwijzingsbeslissing niet nader genoemde datum een tijdelijke verblijfstitel verkregen om zich te kunnen voegen bij zijn Zweedse echtgenote. Zijn verblijfsaanvraag is ingewilligd vóór zijn binnenkomst in Zweden. De verwijzende rechter benadrukt dat ervan mag worden uitgegaan dat de nationale bevoegde autoriteiten destijds van mening waren dat de identiteit van de betrokkene was aangetoond en dat zijn paspoort voldeed aan de eisen van de Zweedse wetgeving.

A. Beoordeling van het verzoek tot verlenging van de verblijfstitel door de immigratiedienst

21. A heeft op een in de verwijzingsbeslissing niet nader genoemde datum bij de immigratiedienst een verzoek tot verlenging van zijn verblijfstitel ingediend. Volgens de verwijzende rechter heeft de immigratiedienst dat verzoek met name afgewezen (hierna: „litigieuze besluit") omdat A's identiteit niet was aangetoond.[11]

[10] Gambiaanse staatsburgers dienen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit te zijn van een visum, overeenkomstig artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1).

[11] De verwijzingsbeslissing vermeldt niet op welke datum het litigieuze besluit is genomen.

22. In het kader van de behandeling van dat verzoek heeft de immigratiedienst van de Noorse politie te horen gekregen dat de betrokkene in Noorwegen meerdere aliassen had gebruikt, namelijk eerst de identiteit van B, Gambiaans staatsburger, geboren op 18 augustus 1975 (volgens een vals paspoort), vervolgens die van C, een documentloze asielzoeker, geboren op 12 december 1982, en tot slot die van D, Gambiaans staatsburger, geboren op 8 augustus 1980 (volgens een ander, bij een huiszoeking aangetroffen paspoort). Onder deze laatste identiteit was de betrokkene in Noorwegen veroordeeld tot een gevangenisstraf van 120 dagen wegens het bezitten en verkopen van drugs (cocaïne). Onder diezelfde identiteit was hij levenslang uit Noorwegen verwijderd en in het SIS gesignaleerd. Hij stond in dat systeem geregistreerd onder de naam van D, een op 8 augustus 1980 geboren Gambiaans staatsburger.

23. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft de betrokkene onder deze laatste identiteit vanuit Dakar (Senegal) een verblijfsaanvraag ingediend die door de Zweedse autoriteiten is behandeld en is afgewezen op grond dat er een schijnhuwelijk aan ten grondslag lag.

B. Bij de verwijzende rechter ingesteld beroep

24. De Förvaltningsrät i Malmö, migrationsdomstol, vraagt zich in zijn verwijzingsbeslissing af welke eisen het Unierecht stelt met betrekking tot het bewijs van de identiteit van een derdelander die zich reeds op het nationale grondgebied bevindt op het ogenblik waarop hij een verzoek indient tot afgifte van een verblijfstitel op andere dan beschermings- of humanitaire gronden.

25. De verwijzende rechter legt in de eerste plaats uit dat volgens de Zweedse wetgeving een voorwaarde voor de afgifte van een dergelijke verblijfstitel is dat de identiteit van de derdelander ondubbelzinnig wordt aangetoond, wat in de praktijk neerkomt op de eis om een paspoort over te leggen dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht. In de vreemdelingenwet zijn geen andere verplichtingen geformuleerd dan de verplichting om in het bezit te zijn van een paspoort. De verwijzende rechter benadrukt evenwel dat er een uitzondering op deze regel bestaat voor verzoeken van derdelanders die afkomstig zijn uit een land dat geen acceptabele identiteitsdocumenten afgeeft.

26. De verwijzende rechter verwijst in de tweede plaats naar de nationale rechtspraak om de twijfel omtrent de uitlegging van het Unierecht te illustreren.

27. Aanvankelijk was de Migrationsöverdomstol (bestuursrechter in tweede aanleg in immigratiezaken, Zweden) in het arrest nr. MIG 2011:11 van 12 mei 2011 met betrekking tot de afgifte van een verblijfstitel voor bepaalde tijd op grond van een band met het Koninkrijk Zweden (bijvoorbeeld een verblijfstitel met het oog op gezinshereniging of een verblijfstitel voor werk of studie) van oordeel dat, teneinde aan de verplichtingen uit hoofde van de SUO en de SGC te voldoen, die afgifte afhankelijk moet worden gesteld van de voorwaarde dat de identiteit van de derdelander ondubbelzinnig wordt aangetoond.

28. Vervolgens heeft de Förvaltningsrät i Stockholm, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Stockholm, Zweden) zich op het standpunt gesteld dat § 16 f van de lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (wet houdende tijdelijke beperkingen van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een verblijfstitel in

Zweden) [12] van 22 juni 2016 in strijd is met de SUO en de SGC, in zoverre volgens die bepaling zelfs een verblijfstitel kan worden afgegeven aan een derdelander wiens identiteit onduidelijk is en die niet in staat is de door hem opgegeven identiteit aannemelijk te maken.

29. Tot slot heeft de Migrationsöverdomstol geoordeeld dat de in zijn arrest nr. MIG 2011:11 van 12 mei 2011 geformuleerde beginselen uitsluitend gelden voor verblijfsaanvragen die derdelanders indienen terwijl zij zich buiten het Schengengebied bevinden. Voorts heeft die rechterlijke instantie de in het voorgaande punt van de onderhavige conclusie genoemde beslissing van de Förvaltningsrät i Stockholm, migrationsdomstol, vernietigd en de lagere bewijsstandaard van § 16 f van de wet houdende tijdelijke beperkingen goedgekeurd. Volgens die rechterlijke instantie kan er derhalve een verblijfstitel voor het volgen van hoger middelbaar onderwijs worden afgegeven aan een derdelander die zich reeds op het nationale grondgebied bevindt, ook al is diens identiteit onduidelijk en is hij niet in staat de door hem opgegeven identiteit aannemelijk te maken.

30. In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of het Unierecht, met name de bepalingen van de SUO en de SGC, vereist dat een derdelander die zich reeds op het nationale grondgebied bevindt op het ogenblik waarop hij een verzoek indient tot afgifte van een verblijfstitel op andere dan beschermings- of humanitaire gronden, zijn identiteit ondubbelzinnig aantoont.

C. Prejudiciële vragen

31. Gelet op het bovenstaande heeft de Förvaltningsrätt i Malmö, migrationsdomstol, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staan de bepalingen van de [SUO], met name die inzake het stelselmatig raadplegen van het SIS, en van de [SGC], met name de daarin opgenomen eis om in het bezit te zijn van een geldig paspoort, eraan in de weg dat verblijfstitels worden afgegeven op basis van aanvragen die in Zweden zijn ingediend op andere dan beschermings- of humanitaire gronden, wanneer de identiteit van de aanvrager onduidelijk is?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan het nationale recht of de rechtspraak dan een uitzondering toestaan op het beginsel dat de identiteit moet vaststaan?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, staat het Unierecht dan uitzonderingen toe op dat beginsel en, zo ja, welke?”

32. A, de immigratiedienst, de Zweedse, de Nederlandse en de Poolse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

33. Wegens het schrappen van de voor 18 maart 2020 geplande terechtzitting is na overleg met de rechter-rapporteur besloten om overeenkomstig artikel 62, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof enkele vragen te stellen, die A, de immigratiedienst, de Zweedse regering en de Commissie binnen de gestelde termijn schriftelijk hebben beantwoord.

[12] SFS 2016, nr. 752 (hierna: „wet houdende tijdelijke beperkingen”).

IV. Analyse

34. Alvorens de prejudiciële vragen te onderzoeken, lijkt het mij zinvol enkele inleidende opmerkingen te maken.

A. Inleidende opmerkingen

35. De eerste opmerking betreft het voorwerp van de prejudiciële vragen.

36. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de bepalingen van de SUO of de SGC eraan in de weg staan dat een lidstaat een verblijfstitel op andere dan beschermings- of humanitaire gronden afgeeft op basis van een aanvraag die een derdelander heeft ingediend vanuit die lidstaat, waar hij zich bevindt, ook al heeft die derdelander zijn identiteit niet ondubbelzinnig aangetoond. In voorkomend geval wenst de verwijzende rechter nog te vernemen in hoeverre een lidstaat mag afwijken van het beginsel dat de identiteit moet worden aangetoond (tweede vraag), en of het Unierecht uitzonderingen op dit beginsel kan toestaan (derde vraag).

37. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, bestaat er in de Zweedse rechtspraak onenigheid over deze vragen. In dit verband verdient vermelding dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing grote gelijkenissen vertoont met het verzoek dat op 10 augustus 2018 is ingediend door de Förvaltningsrät i Göteborg, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Göteborg, Zweden) en enkele weken later is ingetrokken.[13] Dat verzoek had in wezen betrekking op de verenigbaarheid met de SUO en de SGC van de in § 16 f van de wet houdende tijdelijke beperkingen voorziene versoepeling van de eisen met betrekking tot het bewijs van de identiteit van een derdelander die hoger middelbaar onderwijs wil volgen, zoals uiteengezet in de punten 28 en 29 van de onderhavige conclusie.[14]

38. De onderhavige prejudiciële verwijzing verschilt weliswaar van de vorige in zoverre zij betrekking heeft op de toelaatbaarheid van de regel van gemeen recht die juist voorschrijft dat de aanvrager van een verblijfstitel zijn identiteit ondubbelzinnig aantoont door in de praktijk een paspoort over te leggen dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht, maar dit neemt niet weg dat beide zaken gaan over de uitlegging van de relevante Unierechtelijke bepalingen met betrekking tot de bewijsstandaard die geldt voor het aantonen van de identiteit van een derdelander die vanuit de lidstaat waar hij verblijft, een verzoek indient tot afgifte van een verblijfstitel (zaak C-526/18) of tot verlenging daarvan (zaak C-193/19).

39. Los van de context van de onderhavige zaak breng ik in herinnering dat het volgens vaste rechtspraak niet de taak van het Hof is om een rechtsgeleerd advies over algemene of hypothetische vragen te formuleren, maar om een regel van Unierecht uit te leggen teneinde

[13] Doorhalingsbeschikking van de president van het Hof van 23 oktober 2018, AA (C-526/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:894).

[14] De vragen luidden als volgt: „1) Staan de bepalingen van de [SUO] of de [SGC] in de weg aan nationale bepalingen zoals § 16 f van [de wet houdende tijdelijke beperkingen], op grond waarvan aan een onderdaan van een derde land die zich in de betrokken lidstaat bevindt, een verblijfsvergunning voor het volgen van hoger middelbaar onderwijs kan worden afgegeven en dit zelfs indien de identiteit van die onderdaan onduidelijk is of hij niet in staat is de door hem opgegeven identiteit aannemelijk te maken? 2) Indien ervan wordt uitgegaan dat het Schengenacquis in een dergelijke situatie het vereiste bevat dat de identiteit van de betrokkene vaststaat of aannemelijk wordt gemaakt, kunnen bepalingen van [richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98)] of van een andere Unierechtelijke regeling dan aldus worden uitgelegd dat zij een uitzondering op dat identiteitsvereiste toestaan?”

tegemoet te komen aan de behoefte aan werkelijke beslechting van een geschil.[15] Ik zal mijn onderzoek dus toespitsen op de situatie van een derdelander die, zoals A, gesignaleerd staat in het SIS ter fine van weigering van toegang tot het Schengengebied, en een verzoek heeft ingediend tot verlenging van zijn verblijfstitel met het oog op gezinshereniging.

40. De tweede opmerking betreft de strekking van de door de verwijzende rechter gegeven verduidelijkingen en van de antwoorden van de partijen op de vragen van het Hof.

41. Uit die verduidelijkingen en antwoorden blijkt dat zich sinds de vaststelling van het litigieuze besluit belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan in de persoonlijke situatie van A, met name wat betreft de door hem in Zweden onderhouden gezinsbanden. Gelet op de taakverdeling tussen het Hof en de verwijzende rechter ga ik ten behoeve van de onderhavige conclusie ervan uit dat A op het moment van vaststelling van het litigieuze besluit verlenging wenste van de verblijfstitel die aan hem was afgegeven om zich in het kader van gezinshereniging te kunnen voegen bij een Zweeds staatsburger – zoals in het verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk wordt vastgesteld en door geen der partijen wordt betwist. Tevens ga ik ervan uit dat de immigratiedienst bij de behandeling van die verlengingsaanvraag ook rekening heeft gehouden met het feit dat A de vader was van twee Noorse kinderen en een relatie had met de eveneens Noorse moeder van die kinderen, allen woonachtig in Zweden.

42. Uit voornoemde verduidelijkingen en antwoorden blijkt ook dat in het kader van het litigieuze besluit is geoordeeld dat de eerste gezinsband, ontstaan door het huwelijk met een Zweeds staatsburger, geen echte gezinsband was. Met betrekking tot de tweede band, te weten die van A met zijn kinderen en hun moeder, lijkt te zijn geoordeeld dat dit geen feitelijke gezinsband was, zodat er geen enkel beletsel was om de betrokkene van het Zweedse grondgebied te verwijderen.[16] Uit de betrokken stukken blijkt ook dat A sinds de vaststelling van het litigieuze besluit van de Zweedse staatsburger is gescheiden en dat zijn Noorse kinderen samen met hun moeder Zweden hebben verlaten en in Noorwegen zijn gaan wonen.

B. Prejudiciële vragen

43. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of het recht van de Unie, met name artikel 25, lid 1, SUO en artikel 5, lid 1, SGC, eraan in de weg staat dat een lidstaat een verblijfstitel op andere dan beschermings- of humanitaire gronden afgeeft op basis van een aanvraag die een derdelander heeft ingediend vanuit die lidstaat, waar hij zich bevindt, ook al heeft die derdelander zijn identiteit niet ondubbelzinnig aangetoond.

44. De vraag luidt met andere woorden – en gelet op de feiten van het hoofdgeding – of en, zo ja, in hoeverre het Unierecht vereist dat de identiteit wordt aangetoond van een derdelander die verlenging aanvraagt van de verblijfstitel die aan hem is afgegeven met het oog op gezinshereniging.

[15] Arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Het gaat in de onderhavige zaak niet over de verwijdering van de betrokkene van het Zweedse grondgebied. Bij gebreke van een feitelijke gezinsband en in geval van fraude zouden immers de bepalingen van richtlijn 2008/115 moeten worden toegepast, omdat er dan sprake zou zijn van „illegaal verblijf" van de betrokkene op het grondgebied van de Unie in de zin van artikel 3, lid 2, van die richtlijn. Volgens die bepaling verblijft „illegaal" op het grondgebied van een lidstaat elke derdelander die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 SGC of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat.

45. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet in de eerste plaats ook worden nagegaan of een lidstaat de afgifte van een dergelijke verblijfstitel afhankelijk mag stellen van de voorwaarde dat een paspoort wordt overgelegd dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk dat de Zweedse wetgeving als eis stelt dat een dergelijk document wordt overgelegd, waarmee de identiteit van de aanvrager ondubbelzinnig kan worden aangetoond.

46. Aangezien het in casu gaat om een verblijfsaanvraag in het kader van gezinshereniging, moet de vraag naar mijn mening in de tweede plaats ook worden onderzocht in het licht van richtlijn 2003/86 en met name van de regels en beginselen die in deze richtlijn zijn geformuleerd met betrekking tot het bewijs van de identiteit van het betrokken gezinslid.

47. De aan de orde zijnde situatie valt uiteraard binnen de werkingssfeer van artikel 25 SUO, dat door de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing met zoveel woorden wordt genoemd, aangezien A verlenging heeft aangevraagd van de verblijfstitel die hij in Zweden heeft verkregen met het oog op gezinshereniging, terwijl de Noorse autoriteiten hem ter fine van weigering van toegang hadden gesignaleerd in het SIS.

48. Er moet echter ook worden gezorgd voor een harmonieuze toepassing van alle relevante bepalingen van het Unierecht. Daartoe moeten de in de SUO vastgestelde voorwaarden voor het verblijf van derdelanders stroken met de vereisten van het Unierecht. Zoals de rechtspraak van het Hof laat zien, moeten die regels op elkaar aansluiten.[17] Zo wordt in de derde alinea van de preambule van het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie[18] verklaard dat „de bepalingen van het Schengenacquis slechts van toepassing zijn indien en voor zover zij verenigbaar zijn met het [Unierecht]”.[19] Artikel 1 van dit protocol preciseert dat de nauwere samenwerking op het gebied van het Schengenacquis dient plaats te vinden binnen het institutionele en juridische kader van de Unie en met inachtneming van de Verdragen. Verordening nr. 265/2010 is eveneens volstrekt duidelijk, aangezien in overweging 8 ervan wordt verklaard dat de toepassing van deze verordening „de in andere instrumenten van de Unie, met name richtlijn […] [2003/86], vastgestelde verplichting van de lidstaten om aan bepaalde categorieën onderdanen van derde landen een verblijfstitel af te geven, onverlet [laat]”.

49. De onderhavige zaak gaat over de voorwaarden die een lidstaat mag verbinden aan de afgifte en, met name, de verlenging van een verblijfstitel die door een derdelander is aangevraagd met het oog op gezinshereniging. A had als reden voor zijn aanvraag aanvankelijk zijn gezinsband met een Zweeds staatsburger aangevoerd. Later heeft hij die aanvraag gebaseerd op zijn gezinsband met een Noors staatsburger en met de Noorse kinderen die hij met deze laatste heeft.

50. Ik herinner eraan dat het Hof volgens vaste rechtspraak bevoegd is om de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die deze in staat stellen de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht of van een nationale praktijk met het Unierecht te beoordelen bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding.[20]

[17] Zie onder meer arresten van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74), en 12 december 2019, E.P. (Bedreiging van de openbare orde) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Dat de verschillende regels op elkaar moeten aansluiten, wordt ook geïllustreerd door uitvoeringsregelingen zoals de verklaring van het door de SUO ingestelde uitvoerend comité van 18 april 1996 betreffende de definiëring van het begrip „vreemdeling” (PB 2000, L 239, blz. 458), of uitvoeringsbesluit 2011/406/EU van de Commissie van 1 juli 2011 tot wijziging van het Sirenehandboek (PB 2011, L 186, blz. 1) (punt 4.7 van de bijlage).

[18] PB 1997, C 340, blz. 93.

[19] Dat protocol neemt hier de formulering van artikel 134 SUO over.

[20] Zie beschikking van 8 april 2020, Commissie/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51. De immigratiedienst en de Zweedse regering betogen in hun antwoorden op de vragen van het Hof dat de uitlegging van richtlijn 2004/38/EG [21] irrelevant is voor het antwoord op de vraag of A op grond van de aan de orde zijnde nationale wetgeving in aanmerking komt voor een verblijfstitel. Zij wijzen erop dat die richtlijn in Zweeds recht is omgezet in een ander hoofdstuk van de vreemdelingenwet, namelijk niet in hoofdstuk 5, waarvan de aan de orde zijnde nationale wetgeving deel uitmaakt, maar in hoofdstuk 3 van deze wet, en bovendien geen betrekking heeft op de voorwaarden voor de afgifte van een verblijfstitel zoals in casu, maar op de voorwaarden voor de toekenning van een verblijfsrecht. Volgens de immigratiedienst hebben de bepalingen betreffende de in deze zaak aan de orde zijnde verblijfstitel dus niets van doen met richtlijn 2004/38, wat volgens deze dienst wordt bevestigd door de nationale rechtspraak.

52. Daarentegen merken alle partijen, met uitzondering van A, op dat het Koninkrijk Zweden bij de omzetting van richtlijn 2003/86 in de nationale rechtsorde ervoor heeft gekozen om de aan de orde zijnde nationale wettelijke bepalingen toe te passen op eenieder die woonachtig is in Zweden, ongeacht de nationaliteit. In lijn met de door de Zweedse regering ingediende opmerkingen heeft de verwijzende rechter dan ook erkend dat in een situatie waarin de betrokkene zowel banden stelt te hebben met een Zweeds staatsburger, als met in Zweden woonachtige Noorse staatsburgers, de bepalingen van richtlijn 2003/86 door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt in de zin van de rechtspraak van het Hof. [22]

53. Gelet op het bovenstaande moeten de prejudiciële vragen naar mijn mening niet alleen worden onderzocht in het licht van de relevante bepalingen van de SUO en de SGC, maar ook in het licht van die van richtlijn 2003/86.

1. In artikel 5 SGC vastgestelde voorwaarden voor de toegang van een derdelander tot het Schengengebied

54. De SGC heeft volgens artikel 1, tweede alinea, als doel de maatregelen vast te stellen die van toepassing zijn op het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van het Schengengebied overschrijden. [23]

55. Het door de verwijzende rechter genoemde artikel 5, lid 1, onder a), SGC bepaalt weliswaar dat derdelanders „in het bezit [moeten] zijn van een geldig reisdocument of van een document dat de houder recht geeft op grensoverschrijding", maar deze voorwaarde geldt voor de binnenkomst in het Schengengebied en voor een verblijf aldaar „van ten hoogste 90 dagen". Die bepaling heeft dus geen betrekking op de situatie van een derdelander als A, die zich reeds op het grondgebied van een lidstaat, in dit geval Zweden, bevindt en reeds een verblijfstitel met het oog op gezinsherenging heeft verkregen. [24] Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 5 SGC van toepassing is op derdelanders bij wie een band met de Unie a priori ontbreekt en van wie het Hof heeft gezegd dat zij niet het grondrecht hebben om een bepaalde staat binnen te komen of er te verblijven. [25]

[21] Richtlijn 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 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).

[22] Arrest van 13 maart 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punten 35-37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[23] Zie naar analogie, wat artikel 1 van verordening 2016/399 betreft, arrest van 5 februari 2020, J. e.a. (Aanmonstering van zeelieden in de haven van Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24] Zie arrest van 22 oktober 2009, Zurita García en Choque Cabrera (C-261/08 en C-348/08, EU:C:2009:648, punt 45).

[25] Zie arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 53).

56. Uit een en ander volgt dat artikel 5, lid 1, onder a), SGC niet de op A toepasselijke relevante bepaling is en geen antwoord biedt op de vragen van de verwijzende rechter.

2. In artikel 25, lid 1, SUO vastgestelde voorwaarden voor de afgifte van een verblijfstitel aan een derdelander die ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staat in het SIS

57. De verwijzende rechter vraagt zich ook af hoe artikel 25, lid 1, SUO moet worden uitgelegd.

58. Ik wijs erop dat deze bepaling van toepassing is op de situatie waarin een overeenkomstsluitende staat *overweegt* een verblijfstitel *af te geven* aan een derdelander.[26] Bij gebreke van enige aanwijzing voor het tegendeel lijkt deze bepaling mij ook van toepassing op de situatie waarin verlenging van een verblijfstitel wordt aangevraagd en waarin die aanvraag dus wordt ingediend terwijl de derdelander zich reeds op het grondgebied van de overeenkomstsluitende staat bevindt. In artikel 27 van verordening 2018/1861, dat in de plaats is gekomen van artikel 25, lid 1, SUO, staat overigens „[i]ndien een lidstaat *verlening of verlenging* overweegt van een verblijfsvergunning”.[27]

59. Voorts beoogt artikel 25, lid 1, SUO niet de wettelijke voorwaarden voor binnenkomst in een lidstaat vast te leggen waaraan een ter fine van weigering van toegang in het SIS gesignaleerde derdelander moet voldoen om de aangevraagde verblijfstitel te verkrijgen.

60. Het enige doel van die bepaling is de invoering van een mechanisme dat gebaseerd is op een onderling afgestemd en coherent optreden van de overeenkomstsluitende staten, teneinde te voorkomen dat er situaties ontstaan waarin ten aanzien van een derdelander tegelijk sprake is van een signalering in het SIS ter fine van weigering van toegang, verricht door een overeenkomstsluitende staat (hierna: „signalerende staat”), en een verblijfstitel die is afgegeven door een andere overeenkomstsluitende staat (hierna: „aangezochte staat” of „staat van toekenning”). Genoemde bepaling is vergelijkbaar met de artikelen 6 en 11 van richtlijn 2008/115, in onderlinge samenhang gelezen, die op dezelfde manier beogen te voorkomen dat er situaties ontstaan waarin ten aanzien van een derdelander tegelijk sprake is van een door een lidstaat uitgevaardigd inreisverbod en een door een andere lidstaat afgegeven verblijfstitel.

61. In de eerste plaats voorziet artikel 25, lid 1, eerste alinea, SUO in een verplichting om het SIS stelselmatig te raadplegen alvorens een verblijfstitel af te geven. Deze verplichting, waaraan de verwijzende rechter in zijn vraag met zoveel woorden refereert, is ingevoerd door verordening nr. 265/2010. Zij moet elke overeenkomstsluitende staat waar een verblijfsaanvraag is ingediend, in staat stellen erachter te komen of de betrokken derdelander door een andere overeenkomstsluitende staat ter fine van weigering van toegang in het SIS is gesignaleerd.[28]

62. Volgens artikel 96 SUO kan een dergelijke signalering gebaseerd zijn op het gevaar dat de betrokkene kan opleveren voor de openbare orde wanneer hij is veroordeeld wegens een strafbaar feit waarop een vrijheidsstraf van ten minste één jaar staat [lid 2, tweede alinea, onder a)], of op een maatregel die jegens de betrokkene is genomen wegens overtreding van een

[26] Artikel 25, lid 2, SUO heeft daarentegen betrekking op de situatie waarin een overeenkomstsluitende staat *overweegt de verblijfstitel in te trekken*. Voor een uitlegging van deze bepaling zie arrest van 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

[27] Cursivering van mij.

[28] De voorwaarden die gelden voor de signaleringen van derdelanders met het oog op weigering van toegang en verblijf, staan vermeld in de artikelen 20 tot en met 30 van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2006, L 381, blz. 4).

nationale bepaling inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen (lid 3). De signalering heeft tot gevolg dat de betrokkene de toegang tot het gehele Schengengebied wordt geweigerd en dat hij geen visum kan krijgen. [29] In het mechanisme van de SUO zou iemand als A dus in beginsel geen vergunning voor verblijf in het Schengengebied kunnen krijgen. Het mechanisme van artikel 25, lid 1, SUO impliceert echter niet dat de verblijfsaanvraag stelselmatig wordt afgewezen.

63. In de tweede plaats ziet artikel 25, lid 1, eerste alinea, SUO op de situatie waarin de derdelander ter fine van weigering van toegang in het SIS gesignaleerd staat.

64. Die bepaling stelt een mechanisme van voorafgaand overleg met de signalerende staat in voor het geval dat de aangezochte staat ondanks die signalering zou overwegen een verblijfstitel af te geven aan de betrokken derdelander. [30] Dit mechanisme moet de aangezochte staat in staat stellen om kennis te nemen van de gronden waarop de signalering berust, en om eventuele maatregelen ter bescherming van zijn openbare orde en veiligheid te nemen. [31] In een situatie als thans aan de orde, waarop de bepalingen van richtlijn 2003/86 van toepassing zijn, kan de aangezochte staat dankzij dit mechanisme ook beschikken over informatie die van belang is voor de individuele beoordeling van de verblijfsaanvraag. Daar staat tegenover dat de aangezochte staat rekening moet houden met de belangen van de signalerende staat.

65. Voorts is in artikel 25, lid 1, eerste alinea, SUO bepaald dat de redenen waarom een verblijfstitel wordt afgegeven aan een derdelander die gesignaleerd staat, „ernstig" moeten zijn, waarmee de Uniewetgever „in het bijzonder" doelt op de afgifte van een verblijfstitel „uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen". [32] Met het gebruik van de woorden „in het bijzonder" heeft de Uniewetgever de aangezochte staat een beoordelingsmarge willen laten met betrekking tot de aard van de redenen die kunnen worden aangevoerd. Waar het om gaat, is dat de aangevoerde reden ernstig is. [33] In haar aanbeveling van 6 november 2006 [34] heeft de Commissie aangegeven dat de afgifte van een verblijfstitel „uit humanitaire overwegingen" bijvoorbeeld aan de orde is indien de derdelander wordt geconfronteerd met een plotselinge ernstige ziekte of het overlijden van een naaste verwant, en de afgifte van een verblijfstitel „ingevolge internationale verplichtingen" indien de betrokkene verzoekt om internationale bescherming. [35]

[29] Volgens artikel 5, lid 1, SUO kan „[a]an een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, […] toegang worden verleend tot het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden: […] d) niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan"; en volgens artikel 15 SUO mogen de visa voor kort verblijf „slechts worden afgegeven, voor zover de vreemdeling aan de in artikel 5, lid 1, onder […] d) […], gestelde voorwaarden voor binnenkomst voldoet". Zie ook artikel 6, lid 1, onder d), en artikel 14, lid 1, van verordening 2016/399.

[30] In het arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74), heeft het Hof geoordeeld dat het beginsel van samenwerking tussen de overeenkomstsluitende staten ten grondslag ligt aan het Schengenacquis en onontbeerlijk is voor de werking van een geïntegreerd beheerssysteem waarmee als logisch gevolg van de vrije overschrijding van de binnengrenzen van de Schengenruimte een verhoogd eenvormig niveau van toezicht en bewaking van de buitengrenzen moet worden gewaarborgd (punt 37).

[31] Zie in dit verband de artikelen 93 en 96 SUO.

[32] Deze voorwaarde komt niet meer voor in artikel 27 van verordening 2018/1861, dat in de plaats is gekomen van artikel 25, lid 1, SUO, zoals ik in voetnoot 6 van de onderhavige conclusie heb opgemerkt.

[33] Zoals de Commissie in haar antwoorden op de schriftelijke vragen terecht heeft opgemerkt, wijkt de Zweedse taalversie van artikel 25, lid 1, eerste alinea, SUO op dit punt af door het gebruik van de woorden „i särskilda fall", waarvan de Nederlandse vertaling luidt „in bijzondere gevallen" of „in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is". Ik stel echter vast dat het merendeel van de taalversies van die bepaling in dit opzicht overeenstemt met de Franse taalversie. Het betreft onder meer de Spaanse („motivos serios"), de Duitse („gewichtiger Gründe"), de Engelse („substantive reasons"), de Italiaanse („motivi seri"), de Nederlandse („ernstige redenen") en de Finse („painavista syistä") taalversie.

[34] Aanbeveling tot vaststelling van een gemeenschappelijk „Praktisch handboek voor grenswachters (Schengenhandboek)" voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van grenstoezicht op personen [C(2006) 5186 definitief].

[35] Zie de punten 6.2 en 7.5 van die aanbeveling.

66. Ik ben evenwel van mening dat het begrip „ernstige redenen" restrictief moet worden uitgelegd teneinde rekening te houden met zowel de belangen van de signalerende staat, als de doelstellingen die de lidstaten in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht nastreven. De staat die een verwijderingsbesluit vaststelt en een inreisverbod voor het Schengengebied oplegt, doet dit immers niet alleen in zijn eigen belang en in dat van zijn burgers, maar ook voor de veiligheid van degenen die in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht leven. De afgifte van een verblijfstitel in omstandigheden als thans aan de orde zou overeenkomstig artikel 25, lid 1, SUO ertoe leiden dat de signalering van A in het SIS wordt ingetrokken. Ik herinner eraan dat deze persoon zich reeds in het Schengengebied heeft verplaatst en daarbij gebruik heeft gemaakt van meerdere aliassen op basis van vervalste documenten, met als doel op oneigenlijke wijze een verblijfsrecht te verkrijgen, en wijs erop dat hij dankzij de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen dezelfde manoeuvres zou kunnen uithalen in een andere lidstaat. Het is dus om rekening te houden met de op het spel staande belangen dat het mij essentieel lijkt het begrip „ernstige redenen" restrictief uit te leggen. In dit verband ben ik van mening dat er sprake is van „ernstige" redenen wanneer de afgifte van de verblijfstitel de betrokken derdelander in staat zou stellen de rechten uit te oefenen die hij ontleent aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), in het bijzonder het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het Handvest), alsmede wanneer dankzij die afgifte de eerbiediging van de rechten van het kind (artikel 24 van het Handvest) zou kunnen worden gewaarborgd. Dit betekent wel dat de aangezochte staat zal moeten onderzoeken of er sprake is van een echte, reële en feitelijke gezinsband, alsmede dat hij, zoals de Commissie in haar antwoorden op de schriftelijke vragen benadrukt, de belangen van de betrokken derdelander en die van de lidstaten tegen elkaar zal moeten afwegen.

67. In de derde plaats heeft de afgifte van een verblijfstitel aan een derdelander door de staat van toekenning volgens artikel 25, lid 1, tweede alinea, SUO tot gevolg dat de signalerende staat de signalering moet intrekken. Laatstgenoemde staat behoudt echter de mogelijkheid om de betrokken onderdaan op zijn nationale signaleringslijst op te nemen.

68. Uit deze letterlijke uitlegging van artikel 25, lid 1, SUO volgt dat deze bepaling, in tegenstelling tot de artikelen 5 en 15 van deze overeenkomst, niet de wettelijke voorwaarden vastlegt waaraan een derdelander dient te voldoen om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen en er te verblijven, zoals het aantonen van zijn identiteit. Het uitgangspunt van artikel 25, lid 1, SUO is dat de derdelander niet voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf in het Schengengebied, wat de reden is waarom hij gesignaleerd staat. Met deze bepaling heeft de Uniewetgever enkel een overlegprocedure tussen de overeenkomstsluitende staten in het leven willen roepen voor het geval dat een van die staten voornemens zou zijn af te wijken van het voor de gesignaleerde derdelander geldende inreisverbod.

69. Uit geen van de bewoordingen van artikel 25, lid 1, SUO volgt dat een lidstaat een verblijfstitel die aan een derdelander is afgegeven met het oog op gezinshereniging, niet zou kunnen verlengen enkel omdat de identiteit van die derdelander niet ondubbelzinnig is aangetoond.

70. Deze uitlegging wordt bevestigd door de systematische en teleologische uitlegging van die bepaling.

71. Artikel 25, lid 1, SUO beoogt namelijk een juist evenwicht te verzekeren tussen enerzijds de noodzaak om te zorgen voor veiligheid in een ruimte zonder binnengrenzen, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en anderzijds de speelruimte die de lidstaten hebben als het gaat om hun immigratiebeleid. De lidstaten beschikken over een zekere vrijheid ten aanzien van de afgifte

van een verblijfstitel aan een illegaal verblijvend persoon, waardoor zij de controle behouden over de toegang tot en het verblijf op hun grondgebied van derdelanders. Zoals het Hof heeft geoordeeld, valt de afgifte van verblijfstitels aan wie langer dan 90 dagen wil blijven, grotendeels onder het nationale recht van de lidstaten.[36] De voornaamste doelstelling van artikel 25, lid 1, SUO is dus om door middel van een overlegprocedure tegemoet te komen aan de belangen van elk van de overeenkomstsluitende staten, de signalerende staat en de staat van toekenning, en om ervoor te zorgen dat eventuele verblijfstitels uitsluitend om ernstige redenen worden afgegeven.

72. Die bepaling is niet nieuw, aangezien niet alleen de SGC, maar ook richtlijn 2008/115 vergelijkbare bepalingen bevat.

73. Zo staat artikel 5, lid 4, onder c), SGC de overeenkomstsluitende staten toe om derdelanders die niet aan de in lid 1 van dat artikel genoemde toegangsvoorwaarden voldoen, voor een periode van maximaal 90 dagen toegang tot hun grondgebied te verlenen op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Indien de betrokken derdelander met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd is, geldt voor de overeenkomstsluitende staat geen overlegverplichting, maar een verplichting om alle lidstaten in kennis te stellen van zijn toelatingsbesluit.

74. Zo ook kan een lidstaat op grond van artikel 6, lid 4, juncto artikel 11, lid 4, van richtlijn 2008/115 te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen aan een illegaal op zijn grondgebied verblijvende derdelander een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf geven, zelfs wanneer een andere lidstaat die persoon een inreisverbod heeft opgelegd. Voor die situatie schrijft artikel 11, lid 4, van richtlijn 2008/115 voorafgaand overleg naar het voorbeeld van artikel 25, lid 1, SUO voor.

75. Gelet op een en ander ben ik van mening dat artikel 25, lid 1, SUO aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een overeenkomstsluitende staat een verblijfstitel afgeeft op basis van een aanvraag die een derdelander heeft ingediend vanuit die lidstaat, ook al kan die derdelander zijn identiteit niet ondubbelzinnig aantonen en staat hij ter fine van weigering van toegang gesignaleerd in het SIS, mits de afgifte van die verblijfstitel is voorafgegaan door overleg met de overeenkomstsluitende staat die de signalering heeft verricht, en gebaseerd is op een ernstige reden.

76. Deze conclusie verdient niettemin nuancering.

77. De in artikel 25, lid 1, SUO geformuleerde voorwaarden maken namelijk geen onderscheid al naargelang de verblijfstitel wordt aangevraagd voor humanitaire doeleinden, met het oog op gezinshereniging of voor een ander doel, en evenmin al naargelang de aanvraag wordt ingediend bij de autoriteiten van een lidstaat dan wel bij die van een overeenkomstsluitende staat. Die bepaling omvat dus niet de voorwaarden die de Uniewetgever met zoveel woorden in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 heeft geformuleerd voor het geval dat de verblijfsaanvraag wordt ingediend in een lidstaat met het oog op gezinshereniging. Om de redenen die ik reeds heb uiteengezet in mijn inleidende opmerkingen, moeten de betrokken bepalingen derhalve worden onderzocht in het licht van die richtlijn.

[36] Arrest van 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punt 41).

3. Eisen die in het kader van richtlijn 2003/86 worden gesteld aan het bewijs van de identiteit

78. Ik zal mijn onderzoek beginnen met een tekstuele analyse van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86. Aangezien deze bepaling enkel verlangt dat gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten van de gezinsleden van de gezinshereniger worden overgelegd, maar niet vermeldt wat de consequenties zijn wanneer die afschriften ontbreken, zal ik ook kijken naar de context en naar de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan de bepaling deel uitmaakt. Ik zal ook rekening houden met de strikte grenzen die door de rechtspraak van het Hof zijn gesteld aan het gebruik door de lidstaten van hun beoordelingsmarge. Uit de rechtspraak van het Hof volgt immers dat de regeling van een lidstaat waarmee uitvoering wordt gegeven aan de bepalingen van richtlijn 2003/86, geen afbreuk mag doen aan de doelstellingen en het nuttig effect van deze richtlijn, alsook de door het Handvest gewaarborgde grondrechten en het evenredigheidsbeginsel moet eerbiedigen en niet in de weg mag staan aan een geïndividualiseerd onderzoek van het verzoek tot gezinshereniging. [37]

a) Tekstuele analyse van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86

79. In de eerste plaats bepaalt artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 – zoals in het voorgaande punt van de onderhavige conclusie in herinnering is gebracht – dat een verblijfsaanvraag in het kader van de uitoefening van het recht op gezinshereniging vergezeld moet gaan van gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten van de gezinsleden van de gezinshereniger. [38]

80. De reisdocumenten, waarin een visum kan worden aangebracht, zijn niet alleen bedoeld om de identiteit en nationaliteit van de derdelander aan te tonen, maar dienen in voorkomend geval ook als bewijs dat de derdelander de grenzen van de lidstaat of de buitengrenzen van het Schengengebied regelmatig heeft overschreden. Er is dus geen sprake van een eenvoudige administratieve formaliteit als die van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38. Deze bepaling, die het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort voorschrijft, heeft immers als enige doel om de betrokkene in staat te stellen zijn hoedanigheid van burger van de Unie aan te tonen teneinde zijn recht van vrij verkeer te kunnen uitoefenen, en om het voor de nationale bevoegde autoriteit mogelijk te maken een recht vast te stellen dat rechtstreeks uit deze hoedanigheid voortvloeit.

81. De in artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 geformuleerde verplichting om een reisdocument over te leggen dient verschillende doelen.

82. Om te beginnen kan door overlegging van een reisdocument de identiteit en nationaliteit van de derdelander worden aangetoond.

83. Het bewijs van de identiteit, waarop de vragen van de verwijzende rechter betrekking hebben, is inherent aan het bewijs van het bestaan van een gezinsband, waarop het recht op gezinshereniging is gebaseerd. In het arrest van 25 juli 2002, MRAX [39], heeft het Hof geoordeeld

[37] Zie naar analogie arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 62-67). Deze redenering komt duidelijk naar voren in de motivering van dat arrest.

[38] De overlegging van een reisdocument is ook een eis die wordt gesteld door artikel 5, lid 1, onder a) en b), SUO, betreffende de controle van personen aan de buitengrenzen, artikel 5, lid 1, SGC, voor een verblijf van maximaal drie maanden, en artikel 12 van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1), in onderlinge samenhang gelezen.

[39] C-459/99, EU:C:2002:461.

dat „[z]onder geldige identiteitskaart of zonder geldig paspoort, die de houder ervan in staat moeten stellen zijn identiteit en zijn nationaliteit te bewijzen […], […] de betrokkene […] in beginsel niet geldig zijn identiteit [kan] bewijzen, en dus evenmin zijn gezinsbanden”. [40]

84. De overlegging van een reisdocument maakt het voorts mogelijk om, al naargelang van het geval, de regelmatige overschrijding van de grenzen van de lidstaat of van de buitengrenzen van het Schengengebied aan te tonen. In de specifieke context van het Schengengebied vormt de verplichting om een reisdocument over te leggen een onmisbaar instrument om de binnenkomsten en de migratiestromen te controleren in een gebied zonder binnengrenzen dat het vrije verkeer van personen moet garanderen en tegelijkertijd het risico van illegale immigratie moet beperken. Dankzij die verplichting kunnen dus de aanvragen worden afgewezen die afkomstig zijn van derdelanders die de gezinsherenigingsprocedure trachten te misbruiken om hun binnenkomst en hun verblijf in een lidstaat te legaliseren.

85. Tot slot kunnen door overlegging van een reisdocument de bewijsstukken worden ondersteund die niet alleen worden aangeleverd om de gezinsband aan te tonen, maar ook als bewijs dat is voldaan aan de overige voorwaarden waarvan de uitoefening van het recht op gezinshereniging afhankelijk is gesteld. Die voorwaarden staan met name vermeld in artikel 7 van richtlijn 2003/86. Volgens deze bepaling kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek tot gezinshereniging heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting, een ziektekostenverzekering of inkomsten om in zijn onderhoud te voorzien. Om aan die eis te voldoen, moet die persoon op naam gestelde documenten overleggen, zoals een huurcontract, een ziekteverzekeringsbewijs, een arbeidsovereenkomst of loonstroken, dan wel enig ander document dat door een paspoort kan worden ondersteund. [41]

86. De in artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 geformuleerde eis veronderstelt dat de reisdocumenten geldig, betrouwbaar en authentiek zijn, teneinde frauduleuze of ongerechtvaardigde verzoeken te vermijden. Die eis impliceert bovendien dat de reisdocumenten als geldig worden erkend door de lidstaat waar het verzoek wordt ingediend. De erkenning van de geldigheid van reisdocumenten valt onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De Commissie stelt de lijst op van de door de lidstaten en overeenkomstsluitende staten erkende documenten, op basis van de informatie die zij verzamelt in het kader van de Schengensamenwerking. [42] Uit de actuele versie van die lijst blijkt dat van de door Gambia afgegeven reisdocumenten het paspoort (gewoon paspoort, diplomatiek paspoort of dienstpaspoort) en de reisdocumenten die zijn verstrekt op grond van het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [43], door Zweden als geldig worden erkend.

[40] Punt 58 van dat arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[41] Zie in dit verband de punten 4.2-4.4 van de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging [COM(2014) 210 final] (hierna: „richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86”).

[42] Zie „Reisdocumenten van derde landen en territoriale entiteiten (deel I)”, op 30 april 2020 opgestelde lijst, beschikbaar op het volgende internetadres: https://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-recognised-documents.html. Die samenwerking is tot stand gekomen overeenkomstig besluit nr. 1105/2011/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de lijst van reisdocumenten waarmee de houder de buitengrenzen kan overschrijden en waarin een visum kan worden aangebracht en betreffende de invoering van een mechanisme voor het opstellen van deze lijst (PB 2011, L 287, blz. 9). Zie ook het besluit van het Uitvoerend Comité van 16 december 1998 betreffende de uitwerking van een handboek met documenten waarin een visum kan worden aangebracht [SCH/Com-ex (98) 56] (PB 2000, L 239, blz. 207).

[43] *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954).

87. In de tweede plaats kan de overlegging van een geldig reisdocument volgens mij zowel in het kader van een eerste verblijfsaanvraag als in het kader van een verlengingsaanvraag als eis worden gesteld. De Uniewetgever heeft met betrekking tot het bewijs van de identiteit immers geen onderscheid gemaakt al naargelang het verzoek wordt ingediend wanneer het gezinslid verblijft buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger (het in artikel 5, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 bedoelde geval), dan wel wanneer het gezinslid zich reeds op dat grondgebied bevindt (het in artikel 5, lid 3, tweede alinea, van die richtlijn bedoelde geval). Bovendien bepaalt artikel 16, lid 4, van richtlijn 2003/86 dat de lidstaten specifieke controles mogen verrichten wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude, ook bij een verzoek tot verlenging van de verblijfstitel.

88. In de derde plaats merk ik op dat de Uniewetgever niet heeft voorzien in een versoepeling van of uitzonderingen op de regel dat de verblijfsaanvraag vergezeld dient te gaan van gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten. Hij heeft evenmin bepaald welke consequenties de lidstaat moet verbinden aan het ontbreken van die documenten. Richtlijn 2003/86 maakt niet duidelijk of dat ontbreken voldoende reden kan zijn om het verzoek af te wijzen.

89. De regels inzake het bewijs van de identiteit verschillen duidelijk van de bijzondere bepalingen betreffende het bewijs van de gezinsband. Dat bewijs is geregeld in artikel 5, lid 2, tweede en derde alinea, van richtlijn 2003/86. Daarin wordt verduidelijkt dat wanneer geen bewijsstukken zijn aangeleverd waaruit de gezinsband blijkt, de lidstaten hun toevlucht kunnen nemen tot aanvullende onderzoeksmaatregelen, bijvoorbeeld gesprekken met de gezinshereniger en diens gezinsleden. De lidstaten mogen dat aanvullend onderzoek echter uitsluitend verrichten „[t]eneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen". Richtlijn 2003/86 bevat geen vergelijkbare bepalingen voor het geval dat het gezinslid niet de vereiste reisdocumenten overlegt.

90. De in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 opgenomen regels inzake het bewijs van de identiteit van derdelanders verschillen eveneens van de bijzondere regeling die artikel 11, lid 2, van deze richtlijn bevat voor personen met de vluchtelingenstatus. In laatstgenoemde bepaling is namelijk ondubbelzinnig bepaald dat „[e]en beslissing tot afwijzing van het [door een vluchteling ingediende] verzoek […] niet louter gebaseerd [mag] zijn op het ontbreken van [officiële] bewijsstukken [waaruit de gezinsband blijkt]", en dat „de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking [nemen]". Ik stel echter vast dat de Uniewetgever in de algemene regeling van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 geen vergelijkbare bepalingen heeft opgenomen en dus in het midden heeft gelaten of een beslissing tot afwijzing van het verzoek in het geval van een derdelander als A uitsluitend gebaseerd mag zijn op het ontbreken van de vereiste reisdocumenten.

91. Uitgaande van deze letterlijke uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 ben ik dan ook van mening dat een lidstaat de afgifte van een verblijfstitel afhankelijk kan stellen van de voorwaarde dat het betrokken gezinslid bij zijn verzoek de reisdocumenten voegt waarmee zijn identiteit en nationaliteit kunnen worden aangetoond en op vertoon waarvan hij, in voorkomend geval, de buitengrenzen van het Schengengebied heeft kunnen overschrijden.

92. Aangezien artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 geen enkele aanwijzing bevat met betrekking tot de consequenties die een lidstaat kan verbinden aan het ontbreken van reisdocumenten die de identiteit en nationaliteit van het betrokken gezinslid aantonen, lijkt het mij echter

noodzakelijk om aan de hand van een systematische en teleologische uitlegging van richtlijn 2003/86 na te gaan of en in hoeverre een en ander is overgelaten aan de vrije beoordeling van de lidstaten.

b) Systematische analyse van richtlijn 2003/86

93. Volgens mij volgt uit de opzet van richtlijn 2003/86 dat wanneer het gezinslid niet in staat is zijn identiteit aan te tonen door het door de lidstaat verlangde reisdocument over te leggen, die lidstaat een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging niet op die enkele grond mag afwijzen, met name wanneer het een verlengingsaanvraag betreft, zonder die aanvraag vooraf individueel te beoordelen.

94. Die individuele beoordeling wordt vereist door artikel 17 van richtlijn 2003/86, dat ziet op de gevallen waarin een lidstaat overweegt om een aanvraag af te wijzen, een verblijfstitel in te trekken of niet te verlengen, of zelfs om de gezinshereniger of leden van diens gezin te verwijderen. Volgens het Hof is de verplichting om een geïndividualiseerd onderzoek te verrichten een procedureel vereiste waaraan moet worden voldaan bij de beoordeling van de bewijskracht van de elementen die zijn verstrekt om de gezinsband aan te tonen. [44]

95. Dezelfde redenering moet worden gevolgd met betrekking tot het onderzoek van de stukken die zijn aangeleverd ten bewijze van de identiteit van de persoon die het verzoek tot gezinshereniging heeft ingediend.

96. Om te beginnen is artikel 17 van richtlijn 2003/86 immers in algemene termen geformuleerd en vermeldt het dus niet de gronden waarop de afwijzing van een verzoek of de intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel gebaseerd zou moeten zijn.

97. Voorts wijs ik erop dat de lidstaten volgens artikel 16, lid 2, onder a), en lid 4, van die richtlijn een verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging mogen afwijzen of de verblijfstitel van een gezinslid mogen intrekken of mogen weigeren deze te verlengen, indien na specifieke controles die zij mogen verrichten bij bepaalde vermoedens, is vastgesteld dat er valse of vervalste documenten zijn gebruikt om de verblijfstitel te krijgen. Naar mijn mening gaat het hierbij zowel om de reisdocumenten als om de documenten die zijn aangeleverd om de gezinsband aan te tonen, zoals huwelijks- of geboorteakten. Voor een dergelijke vaststelling door de nationale bevoegde autoriteit is een geheel van feiten en omstandigheden vereist, waarbij bijvoorbeeld moet worden gedacht aan vervalsing van het aangeleverde document, persoonsvervalsing of vervalsing van de voorgeschiedenis van de betrokkene en van de ontvangen informatie. Het is duidelijk dat een dergelijke vaststelling uitsluitend gebaseerd kan zijn op een individuele beoordeling van de aanvraag. [45]

98. Tot slot volgt die uitlegging ook uit punt 5.1 van de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86. Daarin staat te lezen dat „[w]anneer toegang tot reisdocumenten en visa buitengewoon moeilijk of gevaarlijk is en dus een onevenredig risico of een praktische belemmering kan vormen voor het daadwerkelijk uitoefenen van het recht op gezinshereniging,

[44] Arrest van 13 maart 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punt 63). Zie ook punt 3.2 van de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86.

[45] Zie naar analogie arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450), betreffende de uitlegging van artikel 35 van richtlijn 2004/38, dat de lidstaten de mogelijkheid geeft om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van misbruik van recht of fraude te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. In punt 52 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de op grond van die bepaling vastgestelde maatregelen „gebaseerd moeten zijn op een individueel onderzoek van het concrete geval".

[…] de lidstaten [worden] aangespoord om de specifieke omstandigheden van het geval en de omstandigheden in het land van herkomst in beschouwing te nemen. In bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een falende staat of een land met grote interne veiligheidsrisico's, worden lidstaten aangemoedigd om door het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) afgegeven noodreisdocumenten te aanvaarden, een nationaal laissez-passer in één richting af te geven, of gezinsleden de mogelijkheid te bieden dat hun bij aankomst in de lidstaat een visum wordt verleend".

99. Al deze bepalingen wijzen erop dat het betrokken gezinslid en de nationale bevoegde autoriteit in het kader van de behandeling van een verzoek tot gezinshereniging dienen samen te werken, met name wanneer dat verzoek is ingediend zonder de vereiste stukken. [46]

100. Volgens vaste rechtspraak houdt een geïndividualiseerd onderzoek in dat de nationale bevoegde autoriteit de situatie van het betrokken gezinslid concreet onderzoekt, alle relevante elementen van diens verzoek beoordeelt en een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen maakt alvorens op dat verzoek te beslissen. [47] In het arrest van 4 maart 2010, Chakroun [48], heeft het Hof dan ook geoordeeld dat artikel 17 van richtlijn 2003/86 in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling waarin een minimuminkomen is bepaald waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, omdat het verzoek tot gezinshereniging dan zou worden afgewezen zonder „enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager" [49].

101. In het geval van een verzoek tot verlenging van een verblijfstitel, waarvan de afwijzing verstoring van het gezinsleven zou impliceren, dient de lidstaat naar mijn mening rekening te houden met de concrete redenen waarom de derdelander niet in staat is het vereiste reisdocument over te leggen, alsmede met de samenwerking en de goede trouw die hij aan de dag heeft gelegd. Het valt immers niet uit te sluiten dat de betrokkene bijvoorbeeld niet in staat is een geldig reisdocument over te leggen omdat dit document is verlopen in de periode waarvoor de eerste verblijfsvergunning was verleend.

102. Gelet op het bovenstaande en afgezien van de situaties waarin de derdelander de op hem rustende samenwerkingsplicht overduidelijk niet nakomt of een frauduleus verzoek heeft ingediend, ben ik van mening dat een lidstaat met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2003/86 een verzoek tot gezinshereniging niet mag afwijzen op de enkele grond dat het betrokken gezinslid niet het vereiste reisdocument heeft overgelegd, zonder vooraf een geïndividualiseerd onderzoek naar de situatie te doen.

[46] In haar antwoorden op de vragen van het Hof heeft de Zweedse regering erop gewezen dat de nationale bevoegde autoriteit op grond van § 23, leden 1 en 3, van de förvaltningslag (wet op het openbaar bestuur) van 28 september 2017 (SFS 2017, nr. 900) verplicht is om zorgvuldig te handelen door de verzoeker in staat te stellen zijn verzoek te verduidelijken en aan te vullen, zodat zij op basis van alle relevante gegevens tot een inhoudelijk juiste beslissing kan komen.

[47] Zie in dit verband arrest van 13 maart 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook de punten 6.1.2 en 7.4 van de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86.

[48] C-578/08, EU:C:2010:117.

[49] Punt 48 van dat arrest. Zie in dezelfde zin punt 6.1 van de richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86, waarin de Commissie opmerkt dat een factor afzonderlijk niet automatisch tot een beslissing mag leiden.

c) Teleologische analyse van richtlijn 2003/86

103. Richtlijn 2003/86 heeft tot doel gezinshereniging te bevorderen door de uit deze richtlijn voortvloeiende status toe te kennen aan personen die daadwerkelijk voldoen aan de voorwaarden om deze status te verkrijgen. [50]

104. De verplichting voor de derdelander om een reisdocument over te leggen, draagt uiteraard tot die doelstelling bij. Zoals gezegd, kunnen door overlegging van een reisdocument de identiteit en nationaliteit van de derdelander worden aangetoond, en kan een reisdocument de bewijsstukken ondersteunen die niet alleen worden aangeleverd om de gezinsband aan te tonen, maar ook als bewijs dat is voldaan aan de overige voorwaarden waarvan de uitoefening van het recht op gezinshereniging afhankelijk is gesteld. Verder kan met een reisdocument in voorkomend geval ook worden aangetoond dat de buitengrenzen van het Schengengebied op regelmatige wijze zijn overschreden.

105. Het is evenwel vaste rechtspraak dat gezinshereniging de algemene regel is. [51] Om dat doel te verwezenlijken en om te voorkomen dat een gezinslid ten onrechte het recht op gezinshereniging wordt onthouden, kan een lidstaat een verzoek tot gezinshereniging niet afwijzen op de enkele grond dat dit verzoek niet vergezeld gaat van het vereiste reisdocument, zonder vooraf een geïndividualiseerd onderzoek naar de situatie te doen.

106. Door middel van deze uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 kan dus de eerbiediging worden gewaarborgd van zowel de door het Handvest gegarandeerde grondrechten als het evenredigheidsbeginsel waaraan de lidstaten zich hebben te houden.

d) Eerbiediging van de grondrechten en van het evenredigheidsbeginsel

107. Het is vaste rechtspraak dat de lidstaten bij de uitvoering van de bepalingen van richtlijn 2003/86 de hun toekomende beoordelingsmarge moeten uitoefenen met eerbiediging van de in het Handvest verankerde grondrechten. [52] Overeenkomstig overweging 2 van richtlijn 2003/86 moeten de bepalingen van deze richtlijn worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van met name artikel 7 van het Handvest, dat het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- of gezinsleven erkent, en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, dat eist dat rekening wordt gehouden met de belangen van het kind en met de noodzaak dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders onderhoudt. [53]

108. Voorts verlangt het Hof van de lidstaten dat zij, wanneer zij gebruikmaken van de beoordelingsmarge waarover zij bij de uitvoering van richtlijn 2003/86 beschikken, het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht vormt, eerbiedigen. [54] De

[50] Zie arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[51] Zie in die zin arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[52] Ik herinner eraan dat de lidstaten volgens artikel 51 van het Handvest de in dit document neergelegde rechten en beginselen dienen te eerbiedigen wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, dus ook wanneer zij maatregelen vaststellen in het kader van de beoordelingsmarge waarover zij beschikken bij de omzetting van een richtlijn. Zie met betrekking tot de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de uitvoering van artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/86, arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 64 en 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[53] Zie in dit verband arrest van 13 maart 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[54] Zie arrest van 12 december 2019, E.P. (Bedreiging van de openbare orde) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

voorwaarden die worden vastgesteld voor de indiening en de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging, maar ook de door de lidstaten ingevoerde controlemaatregelen moeten evenredig zijn. Fraudebestrijding vormt immers weliswaar een legitiem doel dat controlemaatregelen rechtvaardigt, maar die maatregelen moeten geschikt zijn om dat doel te bereiken en mogen niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is, noch ertoe leiden dat het recht op gezinshereniging buiten werking wordt gesteld.

109. Net als met het oog op de naleving van de in artikel 17 van richtlijn 2003/86 geformuleerde verplichtingen, moeten volgens mij met het oog op de eerbiediging van de genoemde beginselen de volgende situaties worden onderscheiden.

110. De eerste situatie is die waarin de derdelander de op hem rustende samenwerkingsplicht overduidelijk niet nakomt doordat hij geen van de vereiste reisdocumenten overlegt, noch enig ander stuk dat zijn identiteit en nationaliteit kan aantonen. De bewijslast rust op de gezinshereniger of op het betrokken gezinslid. Hij is immers degene die het initiatief tot de procedure neemt teneinde voor een recht in aanmerking te komen, en hij is ook de enige die over de documenten beschikt waarmee zijn identiteit kan worden aangetoond. Wanneer de derdelander geen enkele moeite doet om zijn verzoek naar behoren in te dienen en dit verzoek duidelijk onvolledig is, staat naar mijn mening niets eraan in de weg dat de nationale bevoegde autoriteit dit verzoek al meteen afwijst op grond van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86.

111. De tweede situatie is die waarin uit de objectieve gegevens waarover de nationale bevoegde autoriteit beschikt, duidelijk blijkt dat het verzoek frauduleus of ongerechtvaardigd is. In dat geval heeft die autoriteit na het door artikel 17 van richtlijn 2003/86 voorgeschreven geïndividualiseerde onderzoek van het verzoek goede gronden om dit verzoek overeenkomstig artikel 16, lid 2, onder a), van deze richtlijn af te wijzen.

112. De derde situatie ten slotte is die waarin de derdelander weliswaar niet het door de lidstaat verlangde reisdocument overlegt ten bewijze van zijn identiteit, maar de op hem rustende samenwerkingsplicht nakomt door zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig aan te tonen met een ander passend middel.

113. Het is juist dat de overlegging van de reisdocumenten in dat geval niet louter een administratieve formaliteit vormt. Ik herinner eraan dat de draagwijdte van deze verplichting niet vergelijkbaar is met die van de in richtlijn 2004/38 vastgelegde verplichting voor de burger van de Unie die in een andere lidstaat wenst te verblijven dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, om over een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort te beschikken. Eerstgenoemde verplichting heeft betrekking op de afgifte van een verblijfstitel aan een derdelander die indirect van de bepalingen van het Unierecht wenst te profiteren, terwijl laatstgenoemde verplichting betrekking heeft op de toekenning van een recht van verblijf in een lidstaat dat rechtstreeks voortvloeit uit de hoedanigheid van burger van de Unie. Daarom zijn de beginselen die het Hof in het arrest van 17 februari 2005, Oulane[55], heeft geformuleerd met betrekking tot het recht van verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Unie ter zake van vestiging en verrichten van diensten volgens mij niet van toepassing op een gezinslid van een derdelander. Ik herinner eraan dat het Hof in dat arrest, dat betrekking had op de uitlegging van richtlijn 73/148/EEG[56], die is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2004/38, heeft geoordeeld dat de lidstaat van ontvangst niet zonder schending van het evenredigheidsbeginsel het verblijfsrecht van de onderdaan van

[55] C-215/03, EU:C:2005:95. Zie ook arrest van 9 januari 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[56] Richtlijn van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14).

een andere lidstaat kon betwisten op de enkele grond dat die onderdaan geen geldige identiteitskaart of geen geldig paspoort overlegde, wanneer die onderdaan zijn identiteit en nationaliteit niettemin ondubbelzinnig kon aantonen met andere middelen. [57]

114. De onder richtlijn 2004/38 vallende situaties en de situaties die worden beheerst door richtlijn 2003/86, zijn niet vergelijkbaar. Dit neemt niet weg dat ook in bepaalde situaties waarbij derdelanders betrokken zijn, de bewijslast soms zal moeten worden versoepeld. Het is aan de nationale bevoegde autoriteit om op basis van een geïndividualiseerd onderzoek vast te stellen of van een dergelijke situatie sprake is.

115. Anders dan in de twee eerstgenoemde situaties (overduidelijke niet-nakoming van de samenwerkingsplicht en frauduleus of ongerechtvaardigd verzoek) kan er bij de afwijzing van een verzoek door een nationale bevoegde autoriteit die geen rekening houdt met de redenen waarom de vereiste reisdocumenten ontbreken, noch met de samenwerking die de betrokkene aan de dag heeft gelegd om zijn identiteit aan te tonen, sprake zijn van schending van de in punt 107 van de onderhavige conclusie genoemde grondrechten en van het evenredigheidsbeginsel. Indien het gaat om een aanvraag tot verlenging van de verblijfstitel waarbij de derdelander niet de vereiste reisdocumenten kan overleggen, zou een dergelijke afwijzing bovendien tot gevolg hebben dat de derdelander zijn gezinsleven niet kan voortzetten, en dus een onevenredige aantasting van het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht kunnen opleveren.

116. Ik merk op dat het Hof deze benadering heeft gevolgd in het arrest van 25 juli 2002, MRAX [58], betreffende het verblijfsrecht van een met een onderdaan van een lidstaat gehuwde derdelander. Het Hof heeft erkend dat een lidstaat, gelet op het belang dat de Uniewetgever hecht aan de bescherming van het gezinsleven [59], niet zonder schending van het evenredigheidsbeginsel een derdelander die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat en die zonder geldige identiteitskaart of geldig paspoort, of in voorkomend geval zonder visum, zijn grondgebied tracht binnen te komen, aan de grens kan terugwijzen wanneer die derdelander het bewijs kan leveren van zijn identiteit en huwelijksband, en uit niets blijkt dat hij een gevaar is voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de zin van artikel 10 van richtlijn 68/360/EG [60] en artikel 8 van richtlijn 73/148. [61]

117. Tot slot herinner ik eraan dat het Hof in het arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a. [62], heeft geoordeeld dat het feit dat een lidstaat geconfronteerd wordt met een groot aantal gevallen van misbruik van recht of fraude door derdelanders, niet kan rechtvaardigen dat maatregelen worden vastgesteld die berusten op overwegingen van algemene preventie, onder uitsluiting van elke specifieke beoordeling van de eigen gedragingen van de betrokkene. [63]

[57] In het arrest van 17 februari 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), heeft het Hof geoordeeld dat wanneer dat bewijs in alle gevallen alleen maar kan worden geleverd door de overlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, zulks onevenredig is gelet op de door de betrokken richtlijn nagestreefde doelstellingen. Volgens het Hof vormt de overlegging van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort ten bewijze van de hoedanigheid van burger van de Unie immers een administratieve formaliteit die er enkel toe strekt, de nationale autoriteiten een recht te doen vaststellen dat rechtstreeks uit de hoedanigheid van de betrokken persoon voortvloeit (punt 24). Het Hof is evenwel van mening dat het bewijs van de identiteit en nationaliteit ook kan worden geleverd met andere middelen en dat, bij gebreke van nadere bepalingen over de wijze waarop het verlangde bewijs kan worden geleverd, moet worden geconcludeerd dat zulks met ieder passend middel kan geschieden (punt 53).

[58] C-459/99, EU:C:2002:461.

[59] Punt 53 van dat arrest.

[60] Richtlijn van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 13).

[61] Punt 62 van genoemd arrest.

[62] C-202/13, EU:C:2014:2450.

[63] Punt 55 van dat arrest, dat betrekking heeft op de uitlegging van artikel 35 van richtlijn 2004/38, betreffende misbruik van recht.

118. Gelet op al deze overwegingen ben ik van mening dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die voor de behandeling van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging als voorwaarde stelt dat het betrokken gezinslid zijn identiteit ondubbelzinnig aantoont door bij zijn aanvraag een gewaarmerkt afschrift te voegen van een paspoort dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht.

119. Indien het betrokken gezinslid niet in staat is dat document over te leggen, kan de nationale bevoegde autoriteit de verblijfsaanvraag echter niet afwijzen op die enkele grond zonder vooraf een geïndividualiseerd onderzoek te verrichten, in het kader waarvan met name rekening moet worden gehouden met de redenen waarom het gezinslid het vereiste document niet kan overleggen alsmede met de samenwerking die het gezinslid aan de dag heeft gelegd om zijn identiteit ondubbelzinnig aan te tonen met een ander passend middel.

120. Hiermee zijn de tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter beantwoord.

V. Conclusie

121. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de Förvaltningsrät i Malmö, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Malmö, Zweden), te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 25, lid 1, van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010, moet aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een overeenkomstsluitende staat een verblijfstitel afgeeft op basis van een aanvraag die een derdelander vanuit die lidstaat heeft ingediend, ook al kan die derdelander zijn identiteit niet ondubbelzinnig aantonen en staat hij ter fine van weigering van toegang gesignaleerd in het SIS, mits de afgifte van die verblijfstitel is voorafgegaan door overleg met de overeenkomstsluitende staat die de signalering heeft verricht en gebaseerd is op een ernstige reden.

2) Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 betreffende het recht op gezinshereniging moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die voor de behandeling van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging als voorwaarde stelt dat het betrokken gezinslid zijn identiteit ondubbelzinnig aantoont door bij zijn aanvraag een gewaarmerkt afschrift te voegen van een paspoort dat ten minste even lang geldig is als het aangevraagde verblijfsrecht.

   Indien het betrokken gezinslid niet in staat is dat document over te leggen, kan de nationale bevoegde autoriteit de verblijfsaanvraag echter niet afwijzen op die enkele grond zonder vooraf een geïndividualiseerd onderzoek te verrichten, in het kader waarvan met name rekening moet worden gehouden met de redenen waarom het gezinslid het vereiste document niet kan overleggen alsmede met de samenwerking die het gezinslid aan de dag heeft gelegd om zijn identiteit ondubbelzinnig aan te tonen met een ander passend middel.”