



Datum van inontvangstneming : 25/08/2025

Zaak C-460/25 [Makran]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 juli 2025

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 juni 2025

Verzoekende partij:

ST

Verwerende partij:

Minister for Justice

[OMISSIS]

**BESLISSING van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland)
van 27 juni 2025**

I – Inleiding

- 1 In het onderhavige hoger beroep gaat het in wezen om de vraag of de minister van Justitie gerechtigd was om het duurzaam verblijfsrecht van appellant in Ierland in te trekken krachtens artikel 35 van richtlijn 2004/38/EG [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)] („Burgerschapsrichtlijn”) op grond van de (onbetwiste) vaststelling dat hij fraude heeft gepleegd bij de aanvraag van dit recht. Appellant betoogt van zijn kant dat – om te voldoen aan het vereiste van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn dat een

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

dergelijk besluit evenredig is – een evenredigheidsanalyse van de minister nodig was geweest met betrekking tot de gevolgen van het intrekkingbesluit voor appelland, rekening houdend met persoonlijke factoren die van invloed zijn op de gevolgen van dat besluit voor hem indien het duurzaam verblijfsrecht zou worden ingetrokken. Het staat buiten kijf dat de minister geen dergelijke ruimere evenredigheidsbeoordeling heeft uitgevoerd. De wezenlijke vraag in dit hoger beroep is of de minister feitelijk verplicht was een dergelijke beoordeling uit te voeren. Die verplichting kan alleen ontstaan als er gevallen zijn waarin, ondanks een aanzienlijke en causale fraude door een aanvrager van een duurzaam verblijfsrecht, de minister – vanwege de persoonlijke omstandigheden waarmee volgens appelland rekening moet worden gehouden – verplicht zou zijn om de aanvrager een dergelijk duurzaam verblijfsrecht te verlenen.

- 2 Het gaat hierbij om een vraagstuk dat van praktisch belang is voor de toepassing van niet alleen het Ierse immigratierecht, maar ook van de immigratiewetten van de andere lidstaten van de Unie. Het is wellicht verrassend dat dit aspect, althans van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn, nooit door het Hof van Justitie van de Europese Unie lijkt te zijn behandeld. Alvorens op dit vraagstuk in te gaan, is het evenwel noodzakelijk om eerst de achtergrondfeiten en het besluit van de minister om het duurzaam verblijfsrecht van appelland in te trekken, de revue te laten passeren.

II – Achtergrondfeiten en besluit van de minister

- 3 Appelland is een Pakistaanse staatsburger die vóór of in april 2004 met een studentenvisum het nationale grondgebied is binnengekomen. Gedurende deze periode is hij niet op negatieve wijze in aanraking gekomen met het Garda National Immigration Bureau (nationaal immigratiebureau, Ierland) en heeft hij de meeste tijd in loondienst gewerkt. Op 10 januari 2011 is hij in het huwelijk getreden met WK, een Hongaarse staatsburger. Het is niet helemaal duidelijk wanneer WK op het nationale grondgebied is binnengekomen, maar dit lijkt ergens in 2010 te zijn gebeurd. In elk geval heeft appelland op 6 juli 2011 een verblijfskaart verkregen op basis van het feit dat zijn echtgenote haar rechten krachtens de Unieverdragen had uitgeoefend.
- 4 Op 20 mei 2016 heeft appelland bij de minister van Justitie een aanvraag ingediend voor een permanente verblijfskaart, overeenkomstig de bepalingen van de European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2006 en 2008 [regelingen inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) 2006 en 2008]. Artikel 16, lid 2, van de burgerschapsrichtlijn bepaalt dat de uit een derde land afkomstige echtgenoot van een burger van een lidstaat die zijn recht op vrij verkeer uitoefent en die „*legaal* [heeft] *gewoond*” bij die burger van de Unie na een periode van vijf jaar een duurzaam verblijfsrecht in het gastland heeft. Het bewijs van verblijf en werk door WK gedurende de periode van vijf jaar was hiervoor uiteraard essentieel. Hiertoe heeft appelland aan de minister een facturenboek verstrekt met ongeveer 92 vermeldingen en enkele rekeningen van nutsbedrijven, waaruit bleek dat WK tot de datum van de aanvraag (mei 2016) als

zelfstandige gastouder had gewerkt. Dat was niet waar. De facturen dateerden van 7 december 2015 tot en met 21 mei 2016 en dienden aan te tonen dat er over de periode van 4 januari 2016 tot en met 21 mei 2016 ongeveer 3 000 EUR aan inkomsten was verkregen. Op 14 juli 2016 werd aan appellant een duurzaam verblijfsrecht verleend.

- 5 In mei 2018 heeft de minister aan appellant meegedeeld dat hij van mening was dat deze facturen vals en misleidend waren en dat het huwelijk met WK mogelijk een schijnhuwelijk was. Deze conclusie werd bevestigd door een besluit in eerste aanleg van de ambtenaren van de minister van 19 november 2018.
- 6 Appellant heeft vervolgens naar behoren om herziening van dit besluit verzocht overeenkomstig artikel 25 van de European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. nr. 548 van 2015) (hierna: „Regulations van 2015”). In de door appellant ingediende stukken ten behoeve van de herziening werd gesteld dat WK Ierland feitelijk op een niet nader bepaalde datum in januari 2016 had verlaten. De precieze datum van haar vertrek was duidelijk van belang, aangezien partijen op 10 januari 2011 in het huwelijk waren getreden. Het gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot die datum moet aan appellant worden toegeschreven. Dit was essentiële informatie die volledig binnen zijn kennis lag, maar hij gaf de minister niettemin een aantal verschillende verklaringen over die datum.
- 7 Bij herzieningsbesluit van 13 december 2021 werd het besluit tot intrekking van de verblijfskaart voor onbepaalde tijd bekrachtigd, zij het op enigszins andere gronden. De minister heeft erkend dat niet was komen vast te staan dat het huwelijk daadwerkelijk een schijnhuwelijk was. Hij heeft evenwel geoordeeld dat niet was komen vast te staan dat WK in 2016 daadwerkelijk als zelfstandige in de kinderopvang had gewerkt en dat de meeste facturen die appellant ter onderbouwing van die aanvraag had ingediend, vals waren.
- 8 De minister heeft erop gewezen dat namens appellant in de herzieningsprocedure was gesteld dat WK Ierland in januari 2016 had verlaten. In die omstandigheden zou het niet mogelijk zijn geweest om facturen betreffende kinderopvang tot en met mei 2016 over te leggen. Uit documenten van het Department of Employment Affairs and Social Protection (Ierse ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Bescherming; hierna „DEASP”) bleek dat WK in 2016 een betaling had ontvangen voor één week werk en dat dit leek te wijzen op een betaling die zij had ontvangen voor haar werk in een speelgoedwinkel tijdens de kerstperiode in december 2015. De minister heeft derhalve betoogd dat hij er niet van overtuigd was dat WK in 2016 daadwerkelijk als zelfstandige in de kinderopvang had gewerkt en dat dit ook niet in de relevante documenten van het DEASP tot uiting kwam.
- 9 De minister heeft derhalve geoordeeld dat appellant stukken had ingediend waarvan hij wist dat deze vals en misleidend waren. Hieruit volgde dat, door deze fraude, [OMISSIS] de termijn van vijf jaar niet was verstreken en appellant

eenvoudigweg geen recht had op duurzaam verblijf in de staat. De minister heeft zich derhalve beroepen op de bevoegdheden in artikel 27 van de Regulations van 2015 (waarbij artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn in Iers recht is omgezet) om de verblijfskaart in te trekken op grond van rechtsmisbruik en fraude. In feite werd dus vastgesteld dat appellant ongeveer vijf maanden aan documenten had vervalst om het te laten lijken dat WK na januari 2016 in Ierland was gebleven en dat zij ook gedurende de volledige periode van vijf jaar, bedoeld in artikel 16 van de [burgerschapsrichtlijn], haar recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend.

- 10 Dit intrekkingbesluit wordt aangevochten in de onderhavige gerechtelijke herzieningsprocedure. Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat de raadslieden van appellant de minister hebben meegedeeld dat het huwelijk met WK ontbonden was door de uitspraak van een echtscheiding door een Hongaarse rechter.
- 11 Het is belangrijk op te merken dat appellant de vaststelling van fraude in deze procedure niet heeft betwist. De rechtsvraag luidt derhalve of de minister, na te hebben geconcludeerd dat appellant het duurzaam verblijfsrecht door fraude had verkregen, desalniettemin verplicht was om een beoordeling uit te voeren van de gevolgen van de intrekking van het duurzaam verblijfsrecht voor appellant, rekening houdend met een reeks persoonlijke factoren, zoals zijn verblijfsduur op het nationale grondgebied voorafgaand aan de vaststelling van dat intrekkingbesluit. Het staat buiten kijf dat hij deze beoordeling niet heeft uitgevoerd en dat de beslechting van het hoger beroep hangt in wezen af van de vraag of hij daartoe verplicht was. In herinnering zij gebracht dat de minister enkel kan worden verplicht tot een dergelijke beoordeling als het mogelijk is dat, ondanks deze aanzienlijke en oorzakelijke fraude, de minister, op grond van de persoonlijke omstandigheden die volgens appellant in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van dat besluit, verplicht zou kunnen zijn om appellant een duurzaam verblijfsrecht te verlenen.
- 12 Het is ook belangrijk om op te merken dat overeenkomstig het Ierse nationale recht de intrekking van het duurzaam verblijfsrecht niet gepaard ging met een besluit tot verwijdering. Voordat een dergelijk besluit tot verwijdering kon worden uitgevaardigd had de minister een geheel afzonderlijke procedure moeten doorlopen waarin appellant het recht zou hebben om zienswijzen in te dienen over zijn persoonlijke omstandigheden en deze te laten meewegen met betrekking tot een verwijderingsbesluit. Het gevolg van de intrekking van het duurzaam verblijfsrecht leidt daarom op zichzelf niet automatisch tot een daaropvolgend verwijderingsbesluit. Het maakt de status van appellant in Ierland echter wel kwetsbaarder, omdat hij het risico loopt te worden verwijderd en hij mogelijk ook belemmeringen ondervindt bij het zoeken naar werk.

III – Toepasselijke bepalingen van de burgerschapsrichtlijn

- 13 Aangezien het in deze zaak uiteindelijk gaat om de uitlegging van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn, kan het nuttig zijn om hier artikel 35 van die richtlijn weer te geven:

„Artikel 35

Misbruik van rechten

De lidstaten kunnen de nodige maatregelen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. Deze maatregelen zijn evenredig en zijn onderworpen aan de procedurele waarborgen van artikelen 30 en 31.”

- 14 Gewezen zij op de verwijzing naar de procedurele waarborgen die zijn neergelegd in de artikelen 30 en 31 van de burgerschapsrichtlijn. Deze luiden als volgt:

„Artikel 30

Kennisgeving van besluiten

1. *Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.*
2. *Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.*
3. *De kennisgeving vermeldt bij welke gerechtelijke of administratieve instantie waarbij de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor en, in voorkomend geval, de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de lidstaat moet verlaten. Behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen mag deze termijn niet korter zijn dan een maand na de datum van kennisgeving.*

Artikel 31

Procedurele waarborgen

1. *In geval van besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid heeft de betrokkene in het gastland toegang tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om tegen het besluit beroep in te stellen.*
2. *Indien het beroep tegen het besluit tot verwijdering gepaard gaat met een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ter opschorting van*

de uitvoering van het verwijderingsbesluit, mag geen daadwerkelijke verwijdering van het grondgebied plaatsvinden zolang nog niet op dit verzoek is beslist, behoudens:

- wanneer het verwijderingsbesluit gebaseerd is op een eerdere gerechtelijke beslissing, of*
- wanneer de betrokkenen reeds toegang hebben gehad tot rechterlijke toetsing, of*
- wanneer het verwijderingsbesluit gebaseerd is op dwingende redenen van openbare veiligheid overeenkomstig artikel 28, lid 3.*

3. *De rechtsmiddelen voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel rechtvaardigen. Zij garanderen tevens dat het besluit niet onevenredig is, met name gelet op de voorwaarden van artikel 28.*

4. *De lidstaten mogen de aanwezigheid van de betrokkene op hun grondgebied hangende het proces weigeren, maar zij mogen de betrokkene niet beletten zijn verdediging in persoon te voeren, behalve wanneer zijn verschijning kan leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid of wanneer het beroep of de herziening betrekking heeft op een weigering van de toegang tot het grondgebied.”*

15 Deze bepalingen moeten worden uitgelegd met inachtneming van de bepalingen van de artikelen 27 en 28 van de burgerschapsrichtlijn. Deze artikelen luiden:

„Artikel 27

Algemene beginselen

1. *Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.*
2. *De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.*

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die

los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.

3. *Om te beoordelen of de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid kan het gastland, wanneer het zulks onontbeerlijk acht, bij de afgifte van de verklaring van inschrijving – of, bij ontbreken van een inschrijvingssysteem, uiterlijk drie maanden na de datum van binnenkomst van de betrokkene op zijn grondgebied of na de in artikel 5, lid 5, bedoelde mededeling van aanwezigheid op het grondgebied, dan wel bij de afgifte van de verblijfskaart –, de lidstaat van oorsprong en eventueel andere lidstaten, verzoeken om mededeling van politieke gegevens betreffende betrokkene. Deze raadpleging mag geen systematisch karakter dragen. De geraadpleegde lidstaat antwoordt binnen twee maanden.*
4. *De lidstaat die het paspoort of de identiteitskaart heeft afgegeven, laat de houder van dit document die om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uit een andere lidstaat is verwijderd, zonder formaliteiten weer toe op zijn grondgebied, zelfs indien het document is vervallen of de nationaliteit van de houder wordt betwist.*

Artikel 28

Bescherming tegen verwijdering

1. *Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.*
2. *Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.*
3. *Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:*
 - (a) *de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of*
 - (b) *minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989.”*

- 16 Zoals aan de Supreme Court tijdens de hoorzitting ter kennis is gebracht, was artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn zelf een late toevoeging aan de tekst van de richtlijn. Zie in dat verband Guild, E., Peers, S., en Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, 1e editie, Oxford University Press, Oxford, 2014, blz. 297: „[d]eze bepaling van de richtlijn stond niet in het voorstel van de Commissie [COM(2001) 257], maar werd door de Raad toegevoegd tijdens de onderhandelingen”. Dat is misschien niet geheel verrassend, omdat de verwijzingen naar de procedurele waarborgen in de artikelen 30 en 31 van de burgerschapsrichtlijn niet noodzakelijkerwijs goed geïntegreerd zijn in de tekst van artikel 35 van die richtlijn zelf en de formulering hier in sommige opzichten knullig en onhandig is. Deze specifieke waarborgen zijn duidelijk geformuleerd met het oog op de bepalingen van de artikelen 27 en 28 van de burgerschapsrichtlijn die intrekking toestaan om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, in plaats van op de bepalingen inzake rechtsmisbruik van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn.
- 17 Zo zet artikel 27 van de burgerschapsrichtlijn bijvoorbeeld de algemene beginselen uiteen met betrekking tot de beperking van de toegang en het verblijfsrecht op grond van overwegingen zoals openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Artikel 30, lid 2, van de burgerschapsrichtlijn bepaalt dat „[r]edenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit [...] de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis [worden] gebracht”. Dit kan niet gemakkelijk worden toegepast op een zaak die zich voordoet onder artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn, waarbij een bestaand recht op duurzaam verblijf wordt ingetrokken wegens fraude. Hetzelfde kan in het algemeen worden gezegd van de bepalingen van artikel 28 van de burgerschapsrichtlijn betreffende de verwijdering van Unieburgers. Artikel 27 van de burgerschapsrichtlijn heeft betrekking op besluiten die op algemene gronden worden genomen en het is logisch dat de betrokkene op de hoogte wordt gesteld van die gronden en de specifieke reden waarom ze op hem van toepassing zijn. Artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn heeft betrekking op rechtsmisbruik of fraude die per definitie geen algemene gronden zijn, maar veeleer specifiek zijn voor het individuele geval.
- 18 Artikel 27, lid 1, van de burgerschapsrichtlijn bepaalt dat de vrijheid van verkeer en verblijf kunnen worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met „het evenredigheidsbeginsel” en gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene (artikel 27, lid 2, van de burgerschapsrichtlijn). Opgemerkt zij dat van een dergelijk beginsel geen sprake is wanneer een maatregel wordt genomen op grond van de volksgezondheid, wat logisch is. De richtlijn voorziet dus in maatregelen die jegens een persoon worden genomen die zijn belangen aanzienlijk schaden, waarvoor geen evenredigheidsbeoordeling vereist is vanwege de aard van de rechtvaardiging voor die maatregelen, namelijk de volksgezondheid.

- 19 Het in artikel 27 van de burgerschapsrichtlijn opgenomen evenredigheidsbeginsel heeft betrekking op de verhouding tussen het gedrag van de betrokkene en de bestreden maatregel. De Supreme Court is van oordeel dat het hier aan de orde zijnde evenredigheidsbeginsel niet gericht is op de gevolgen voor een betrokkene van een besluit tot beperking of controle van de toegang tot de betrokken lidstaat. Anders zou artikel 28 van de burgerschapsrichtlijn (a) niet noodzakelijk zijn geweest en (b) niet beperkt zijn geweest tot besluiten tot verwijdering.
- 20 Wanneer de bestreden maatregel dus verwijdering is om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, moeten factoren zoals de verblijfsduur van de persoon in de betrokken staat, zijn leeftijd enz. in aanmerking worden genomen (artikel 28, lid 1, van de burgerschapsrichtlijn). Deze eis wordt gesteld zonder enige verwijzing naar het begrip „evenredigheid”. Dit komt omdat het lijkt te gaan om een ander soort beoordeling, namelijk de gevolgen voor de betrokken persoon. Zoals de Supreme Court zojuist heeft opgemerkt: zou artikel 28 van de burgerschapsrichtlijn inderdaad betrekking hebben op dezelfde soort evenredigheid als artikel 27 van de burgerschapsrichtlijn, dan zou artikel 28 van die richtlijn overbodig zijn geweest en had dit artikel niet beperkt kunnen blijven tot verwijdering. Het kan hier nuttig zijn om eraan te herinneren dat de waarborgen van artikel 28 van de burgerschapsrichtlijn *niet* van toepassing zijn wanneer de verwijdering plaatsvindt om redenen van volksgezondheid.
- 21 Evenzo lijkt het erop dat de vermelding „evenredig” in artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn betrekking heeft op de verhouding tussen het gedrag (rechtsmisbruik of fraude) en de maatregel. Denkbaar zijn gevallen waarin de opzettelijke verkeerde voorstelling van zaken niet materieel of in de gegeven omstandigheden feitelijk de minimis was.

IV – Vonnissen van de High Court en de Court of Appeal

- 22 Appellant heeft in de gerechtelijk toetsingsprocedure twee kwesties aan de orde gesteld: ten eerste de toereikendheid van de door de minister aangevoerde motivering en ten tweede de evenredigheidstoets. De High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) [OMISSIS] heeft in het nadeel van appellant geoordeeld wat betreft de motiveringsvraag, maar geconcludeerd dat de minister op grond van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn (en, bij uitbreiding, artikel 27 van de Regulations van 2015) verplicht was een geïndividualiseerde evenredigheidstoets uit te voeren: zie *ST tegen Minister for Justice* [2023] IEHC 338.
- 23 In hoger beroep heeft de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) geoordeeld [OMISSIS] dat, hoewel [de High Court] gelijk had wat betreft de motiveringskwestie, deze rechter ten onrechte had geoordeeld dat artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn een geïndividualiseerde beoordeling op grond van evenredigheid vereiste voorafgaand aan de intrekking van de permanente verblijfskaart: zie *ST tegen Minister for Justice* [2024] IECA 83. In de woorden van de Court of Appeal (punten 62 tot en met 65 van zijn vonnis):

„De [minister] betoogt dat de strekking van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn is dat een besluit dat door de minister wordt genomen in reactie op frauduleuze activiteiten van een aanvrager om op bedrieglijke wijze een recht te verwerven op grond van de burgerschapsrichtlijn, niet vereist dat in elk individueel geval een afzonderlijke evenredigheidsbeoordeling wordt uitgevoerd, maar veeleer dat een dergelijk besluit evenredig is aan het individuele geval.

De Court of Appeal deelt deze analyse van de burgerschapsrichtlijn. Het kan niet zo zijn dat wanneer verblijfsrechten worden verkregen door fraude of misbruik van het stelsel, waaronder het aangaan van schijnhuwelijken, [OMISSIS] noodzakelijkerwijs een evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd.

Een recht kan niet ontstaan indien het door fraude is verkregen. In een situatie waarin het recht, waarop een beroep wordt gedaan, van meet af aan ongeldig is en nietig is omdat het onder valse voorwendselen is verkregen, kan er dus geen sprake zijn van een absoluut, zelfstandig vereiste om een evenredigheidstoets uit te voeren.

Dit standpunt vindt steun in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 november 2017, [REDACTED] (C-251/16, EU:C:2017:881), waarin het Hof in punt 32 heeft verklaard als volgt:

„Daarbij komt dat volgens de rechtspraak van het Hof de weigering om een recht of een voordeel toe te kennen wegens misbruik of fraude louter het gevolg is van de vaststelling dat in geval van rechtsmisbruik of fraude de objectieve voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het gewenste voordeel te verkrijgen, in werkelijkheid niet zijn vervuld en dat voor een dergelijke weigering derhalve geen specifieke rechtsgrondslag nodig is [...].’

Dit betekent niet dat het besluit niet geïndividualiseerd en evenredig hoeft te zijn aan de omstandigheden van het geval, wat in overeenstemming is met het arrest van het Hof van Justitie van 18 december 2014, [REDACTED] (C-202/13, EU:C:2014:2450). Een afzonderlijke evenredigheidsbeoordeling is evenwel niet vereist als er sprake is van frauduleuze activiteiten.”

- 24 Bij beschikking van 18 december 2024 heeft de Supreme Court appellant toegestaan om in beroep te gaan tegen de beslissing van de Court of Appeal op grond van artikel 34.5.3° van de Grondwet [van Ierland], zij het enkel beperkt tot de juiste uitlegging van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn in gevallen van fraude: zie [2024] IESCDET 160.

V – Vereiste van evenredigheid in artikel 35 en fraude

- 25 Ingevolge artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn kunnen de lidstaten weliswaar de nodige maatregelen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht (zoals

duurzaam verblijf) in te trekken in geval van rechtsmisbruik of fraude, maar dit artikel schrijft ook voor dat „[d]eze maatregelen [...] evenredig [zijn]”. De rechtspraak leert dat er gevallen zijn waarin aanvragers in het immigratiesysteem misleidende of frauduleuze aanvragen indienen om een immigratievoordeel te verkrijgen. Het tolereren van fraude op deze gebieden ondermijnt het vertrouwen van het publiek in de werking van dit belangrijke aspect van het immigratiesysteem en het is dan ook niet verwonderlijk dat dit uitdrukkelijk aan bod komt in artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn.

- 26 In zoverre kan derhalve worden gesteld dat, wanneer een aanvrager opzettelijk frauduleus of misleidend materiaal heeft ingediend dat cruciaal was voor een aanvraag voor een duurzaam verblijfsrecht op grond van artikel 16 van de burgerschapsrichtlijn, [OMISSIS] de intrekking van de verlening van een duurzaam verblijfsrecht op zichzelf een evenredig antwoord op die fraude is. Het is duidelijk, vanuit het oogpunt van de toepassing van algemene beginselen van het Unierecht, dat iemand die zich schuldig maakt aan rechtsmisbruik of fraude daardoor geen aanspraak verwerft op een recht op grond van het Unierecht dat hij anders had kunnen verkrijgen zonder de fraude of het rechtsmisbruik. Zie dienaangaande bijvoorbeeld het arrest van 22 november 2017, [REDACTED] (C-251/16, EU:C:2017:881). Waarom zou de situatie anders moeten zijn in het geval van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn waarin uitdrukkelijk een intrekkingmaatregel in een dergelijk geval is opgenomen?
- 27 Dit standpunt werd ingenomen door de Court of Appeal of England and Wales (hoogste rechter in burgerlijke zaken in Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk) in de enige beslissing over dit punt waarnaar is verwezen: *TC (Kenya) tegen Secretary of State for the Home Department* [2008] EWCA Civ 543, [2008] All ER (D) 77 (Jun). In die zaak heeft de Court of Appeal of England and Wales geoordeeld dat het besluit om verblijfsrechten in te trekken vanwege de vaststelling van een schijnhuwelijk op zichzelf evenredig was. In [zijn] vonnis heeft die rechterlijke instantie het argument verworpen dat de evenredigheidsbeoordeling bedoeld in artikel 28 van de burgerschapsrichtlijn ook van toepassing was en op dezelfde wijze als maatregelen genomen op grond van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn. In die zin heeft de Court of Appeal of England and Wales in punt 45 verklaard als volgt:

„[OMISSIS] het woord ‘evenredig’ in artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn omvat niet alle bepalingen van de artikelen 27 en 28 van die richtlijn met betrekking tot de openbare orde en de openbare veiligheid. Wat vereist is, is dat elke genomen maatregel zelf evenredig moet zijn. Volgens de Court of Appeal of England and Wales is het evenredig om een maatregel te nemen waarbij een aanvrager niet het voordeel van een immigratievoordeel mag verkrijgen door louter een schijnhuwelijk aan te gaan. Ongetwijfeld moet elk besluit om een verblijfsrecht in te trekken of een persoon die tot dan toe legaal in het Verenigd Koninkrijk verbleef, te verwijderen, ook zelf een besluit zijn dat in alle omstandigheden evenredig is, maar [OMISSIS] de Court of Appeal of England and Wales deelt de

opvatting dat de beslissing van de Asylum and Immigration Tribunal [immigratie- en asielrechter in eerste aanleg, Verenigd Koninkrijk] in deze zaak geen juridische fouten bevatte en [OMISSIS] is derhalve ook van oordeel dat dit hoger beroep moet worden afgewezen.”

- 28 Deze slotsom is ook in overeenstemming met algemene beginselen. Het zou vreemd zijn als iemand die door rechtsmisbruik of fraude een waardevol recht heeft verkregen, toch het recht zou behouden op grond van factoren zoals het verstrijken van de tijd of maatschappelijke integratie. Volgens deze benadering verwijst de uitdrukking „evenredig” met betrekking tot de te nemen maatregelen in artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn naar de evenredigheid tussen het besluit en de fraude, dat wil zeggen dat de fraude voldoende ernstig is en verband houdt met het verkrijgen van rechten, zodat de intrekking van het duurzaam verblijfsrecht gerechtvaardigd is.
- 29 De Supreme Court acht de bovenstaande analyse overtuigend. Er kan niet worden gesteld dat de betrokken fraude op de een of andere manier marginaal of minimaal is. Het ging veeleer om een opzettelijke poging om de vereisten van artikel 16 van de burgerschapsrichtlijn te omzeilen door te doen alsof de echtgenote, burger van de Unie, van appellant gedurende de vereiste periode van vijf jaar op het nationale grondgebied werkzaam is geweest. In zoverre kan worden gesteld dat de intrekking van het duurzaam verblijfsrecht op zich een evenredige reactie is op de fraude in de zin van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn. Het is inderdaad moeilijk voor te stellen dat er omstandigheden zouden zijn waarin zou kunnen worden gesteld dat, wanneer een recht is verkregen als gevolg van rechtsmisbruik of fraude, [OMISSIS] een persoon niettemin het recht zou kunnen worden toegekend om dat recht te behouden, waarop hij per definitie geen wettelijk recht had. Dit zou betekenen dat, in strijd met de bepalingen van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn, de algemene beginselen van het Europees recht en zelfs de gemeenschappelijke rechtsbeginselen van de lidstaten, rechten en aanspraken door rechtsmisbruik of fraude zouden kunnen worden verkregen. In een zaak als deze is Supreme Court van oordeel dat de mogelijke gevolgen van dat besluit voor de persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan fraude niet van belang zijn: wat telt, en wat artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn vereist, is dat de intrekkingbesluit in verhouding staat tot de fraude. In het onderhavige geval is dat duidelijk het geval.
- 30 Hoewel de Supreme Court van oordeel is dat deze uitlegging van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn de meest overtuigende en redelijke is, en tevens de meest doeltreffende uitvoering geeft aan de algemene beginselen van het Unierecht wanneer voordelen door middel van fraude worden nagestreefd, moet worden erkend dat dit wellicht niet de enige mogelijke uitlegging is.
- 31 Men zou kunnen stellen dat de bewoordingen van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn zelf een individuele beoordeling van de gevolgen van het intrekkingbesluit beogen, niet in de laatste plaats door terug te verwijzen naar de procedurele waarborgen van de artikelen 30 en 31 van de burgerschapsrichtlijn.

Artikel 31, lid 3, van de burgerschapsrichtlijn verwijst op zijn beurt naar artikel 28 ervan, dat wel degelijk vereist dat met dit soort factoren rekening wordt gehouden voordat een besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde of veiligheid wordt genomen. Indien deze bepalingen vervolgens door die verwijzing worden opgenomen in de intrekkingprocedure van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn kan het zijn dat de verwijzing naar evenredigheid inhoudt dat de lidstaat rekening dient te houden met deze de betrokkene aangaande overwegingen.

V – Conclusie

- 32 De Supreme Court is uiteraard een rechterlijke instantie in laatste aanleg in de zin van artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”). Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799) en de opmerkingen van het Hof van Justitie (in punt 51 van dat arrest) over de aard van de verwijzingsplicht die aan rechterlijke instanties in laatste aanleg wordt opgelegd, kan dan ook enkel worden geconcludeerd dat een verwijzing op grond van artikel 267 VWEU noodzakelijk is. Zoals de Supreme Court zojuist heeft opgemerkt, is het niet evident dat er redelijkerwijs slechts één uitlegging van het evenredigheidsvereiste van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn in aanmerking komt.
- 33 Zoals de Supreme Court ook heeft opgemerkt, zijn fraudekwesies van bijzonder belang in dit soort immigratiebeslissingen. Aangezien het Hof van Justitie zich tot nu toe niet heeft uitgesproken over de uitlegging van artikel 35 van de burgerschapsrichtlijn, is het bovendien van belang dat deze kwestie op gezaghebbende wijze wordt beslecht.
- 34 In deze omstandigheden is de Supreme Court van oordeel dat het passend is om de volgende, onderling samenhangende vragen krachtens artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen:

Indien in het kader van een [procedure inzake een] herzieningsbesluit waaraan de aanvrager heeft meegewerkt, is komen vast te staan dat deze aanvrager, die overeenkomstig artikel 16 van richtlijn 2004/38/EG een duurzaam verblijfsrecht in het gastland heeft aangevraagd en verkregen, ter ondersteuning van de aanvraag materieel misleidende en frauduleuze informatie heeft verstrekt die het besluit om een dergelijk duurzaam verblijfsrecht te verlenen wezenlijk heeft beïnvloed, mag dat gastland dan het besluit om een duurzaam verblijfsrecht te verlenen louter op die grond intrekken? Of vereist artikel 35 van richtlijn 2004/38/EG dat het gastland een individuele evenredigheidsbeoordeling uitvoert met betrekking tot de mogelijke gevolgen van een besluit tot intrekking van het duurzame verblijfsrecht voor de betrokken aanvrager?

- 35 De Supreme Court schorst derhalve de behandeling van de onderhavige zaak in afwachting van het antwoord van het Hof van Justitie op de gestelde vragen.

Gezien het praktische belang van deze vragen en de manier waarop deze van invloed kunnen zijn op de dagelijkse werkzaamheden van de minister van Justitie met betrekking tot grote aantallen soortgelijke immigratieaanvragen die voortvloeien uit de burgerschapsrichtlijn, verzoekt de Supreme Court het Hof van Justitie om deze prejudiciële verwijzing met de spoed en voortvarendheid te behandelen die redelijkerwijs van het Hof van Justitie kan worden verwacht.