



Datum van
inontvangstneming

:

09/07/2025

Zaak C-26/25 Zaak [Bukla]ⁱ

Aanvulling op het verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

26 mei 2025

Verwijzende rechter:

Szegedi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 mei 2025

Verzoekende partij:

PQ

Verwerende partijen:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság

Alkotmányvédelmi Hivatal

SZEGEDI TÖRVÉNYSZÉK (rechter in eerste aanleg Szeged, Hongarije)

[OMISSIS]

Verzoeker:

PQ

[OMISSIS]

Eerste verweerster:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Idegenrendészeti Igazgatóság (landelijk directoraat-generaal van de vreemdelingenpolitie, regionaal directoraat van Dél-Alföld, Hongarije; hierna: „vreemdelingendienst”)

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

([OMISSIS] Szeged [OMISSIS])

[OMISSIS]

Tweede verweerster:

Alkotmányvédelmi Hivatal (dienst voor de bescherming van de grondwet, Hongarije, een gespecialiseerde overheidsinstantie op het gebied van de nationale veiligheid; hierna: „gespecialiseerde instantie”)

([OMISSIS] Boedapest [OMISSIS])

[OMISSIS]

Voorwerp van de zaak:

administratieve terugkeerprocedure

Beschikking:

De verwijzende rechter vult de verwijzingsbeschikking [OMISSIS] waarmee hij zaak C-26/25 bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) heeft ingesteld, aan met de volgende vragen:

5./

Moet artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 5, 7, 24, 41, 47 en 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de regelgeving van een lidstaat en de praktijk van een hogere rechterlijke instantie van die lidstaat, die

– de rechter die het terugkeerbesluit van de vreemdelingendienst toetst, niet toestaat om rekening te houden met een eventueel afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU of een afhankelijkheidsrelatie – alsmede met de onderliggende feiten – wanneer de betrokken derdelander deze voor het eerst aanvoert in het stadium van de gerechtelijke procedure (ook wanneer de autoriteit die in de administratieve procedure is opgetreden reeds op de hoogte was van de familiebanden met de Unieburger), of wanneer de relevante feiten in dit verband voor het eerst in de gerechtelijke procedure aan het licht worden gebracht,

– bepaalt dat het bestaan van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU in het kader van een terugkeerprocedure slechts kan worden onderzocht indien het terugkeerbesluit niet is voorafgegaan door een ander besluit (op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning of een vestigingsvergunning) – waarop dit besluit daarom is gebaseerd – waarbij het verblijfsrecht in de lidstaat is uitgesloten?

6./

Moeten artikel 5, artikel 11, lid 2, artikel 12, lid 1, en artikel 13 van de terugkeerrichtlijn, gelezen in het licht van de overwegingen 6 en 24 en artikel 1 van deze richtlijn en gelezen in samenhang met de artikelen 5, 7, 24, 41, 47 en 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de regelgeving van een lidstaat en de praktijk van een hogere rechterlijke instantie van die lidstaat op grond waarvan de evenredigheid van een door de vreemdelingendienst uitgevaardigd terugkeerbesluit met inreis- en verblijfsverbod kan worden getoetst zonder dat de betrokken derdelander of zijn vertegenwoordiger op zijn minst kennis heeft kunnen nemen van de essentie van de motieven van het voorstel van de gespecialiseerde instantie die de aan dat besluit ten grondslag liggende reden van openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid heeft aangevoerd, en zijn standpunt en argumenten ter zake kenbaar heeft kunnen maken?

7./

Moeten artikel 12, lid 1, en artikel 13 van de terugkeerrichtlijn, gelezen in het licht van de overwegingen 6 en 24 en artikel 1 van deze richtlijn en gelezen in samenhang met de artikelen 41 en 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de regelgeving van een lidstaat en de praktijk van een hogere rechterlijke instantie van die lidstaat, die bepalen dat wanneer sprake is van de in artikel 12, lid 1, van de terugkeerrichtlijn genoemde uitzonderingen op het gebied van de nationale veiligheid, de openbare orde en de openbare veiligheid, noch de instantie van de lidstaat die een terugkeerbesluit uitvaardigt om redenen van nationale veiligheid, openbare veiligheid of openbare orde, noch de instantie (ter bescherming van de openbare orde) die de vertrouwelijkheid of de rubricering van [de informatie] vaststelt, verplicht is te waarborgen dat – indien het vermelden van de redenen van dat besluit in strijd is met de nationale veiligheid – de betrokkene of zijn vertegenwoordiger in ieder geval kennis zal hebben van ten minste de essentie van de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie waarop een op die grond gebaseerd besluit berust, alsmede het recht om die informatie te gebruiken in het kader van de gerechtelijke procedure betreffende dat besluit, omdat in plaats daarvan de openbaar aanklager – of een andere persoon dan de betrokken derdelander – in het kader van de rechterlijke toetsing van een administratief besluit dat op dergelijke vertrouwelijke of gerubriceerde gronden is gebaseerd, op verzoek van de rechter weliswaar kan optreden om de rechten van de betrokken derdelander te beschermen, maar evenmin ten minste de essentie van de redenen aan de betrokken verzoeker mag meedelen?

8./

Moeten artikel 267 VWEU, artikel 4, lid 3, tweede en derde alinea, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, gelezen in het licht van het beginsel van voorrang van het Unierecht en gelezen in samenhang met artikel 41, artikel 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest en artikel 5, artikel 11, lid 2, artikel 12, lid 1, en artikel 13 van de terugkeerrichtlijn – gelet op

de overwegingen 6 en 24 en artikel 1 van deze richtlijn – aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de regelgeving van een lidstaat en de praktijk van een hogere rechterlijke instantie van die lidstaat, op grond waarvan

– de hoogste rechterlijke instantie van een lidstaat, ondanks het feit dat het Hof in een arrest het voor een bepaalde zaak relevante recht van de Unie reeds heeft uitgelegd, beslissingen kan wijzen waarin het recht wordt uitgelegd op een wijze die bindend is voor alle lagere rechterlijke instanties, die er niet van mogen afwijken [beslissing gewezen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht door de afdeling van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) die belast is met het onderzoeken van beroepen die zijn ingesteld ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht, hierna: „afdeling uniformisering van het recht”], en waarin zij het Unierecht ruimer uitlegt dan in de voor die zaak relevante arresten van het Hof en een uniforme uitlegging van het recht oplegt, die in het kader van de toepassing van het Unierecht nadere regels voorschrijft die in strijd zijn met de in het arrest van het Hof gegeven uitlegging van dat recht en de doeltreffende toepassing ervan verhinderen,

– teneinde het Unierecht of de voor een bepaalde zaak relevante arresten van het Hof te kunnen toepassen, de hoogste rechterlijke instantie van de lidstaat een speciale in het nationale recht voorziene procedure moet instellen (nationale prejudiciële procedure, procedure ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht) wanneer zij op grond van het Unierecht wil afwijken van een of meer bindende beslissingen van een hogere rechterlijke instantie die in strijd zijn met het Unierecht of met de arresten van het Hof, zodat rechtstreekse toepassing van het Unierecht, met inbegrip van arresten van het Hof, slechts mogelijk is op grond van toestemming daarvoor die is verleend in het kader van een dergelijke procedure (beslissing gewezen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht)?

9./

Moet punt 97 van het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-420/22 en C-528/22 (NW en PQ) aldus worden uitgelegd dat de gespecialiseerde instantie die zich uitspreekt over het risico voor de nationale veiligheid, kan besluiten dat bekendmaking van de essentie van de motieven waarop haar standpunt is gebaseerd, de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat op rechtstreekse en bijzondere wijze kan schaden, doordat die bekendmaking onder meer het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of de specifieke onderzoeksmethoden kan onthullen van organen die zijn belast met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen of zelfs kan beletten dat die organen ook in de toekomst hun taken vervullen?

[OMISSIS] [aspect van nationaal procesrecht]

Motivering

Feiten betreffende de aanvullende vragen

- 1 De eerste verweester heeft verzoeker bij terugkeerbesluit [OMISSIS] van 6 mei 2021 gelast het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie te verlaten voor het grondgebied [van het land van herkomst] en bevolen dat die terugkeer zou plaatsvinden onder begeleiding van de autoriteiten tot aan het land van herkomst (gedwongen terugkeer). Tegelijkertijd heeft zij verzoeker een inreis- en verblijfsverbod van tien jaar opgelegd.
- 2 Zij heeft haar besluit onder meer gebaseerd op artikel 43, lid 2, onder d), en artikel 65, lid 1, onder c), van de a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen); hierna: „wet nr. II van 2007”), rekening houdend met het feit dat de tweede verweester, als gespecialiseerde instantie, bij een voorstel [OMISSIS] van 3 december 2020 en bij een voorstel [OMISSIS] van 16 april 2021 tegen verzoeker de terugkeerprocedure en de procedure tot oplegging van een inreis- en verblijfsverbod had ingeleid krachtens artikel 114, lid 4, onder a, en lid 4b, van 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (regeringsbesluit nr. 114/2007 tot uitvoering van wet nr. II van 2007).
- 3 Verzoeker heeft bij de Szegedi Törvényszék beroep ingesteld tegen het besluit [OMISSIS] van 6 mei 2021 van de eerste verweester.
- 4 In het arrest in de gevoegde zaken C-420/22 en C-528/22 heeft het Hof geoordeeld dat de rechten van verdediging van de betrokkene niet voldoende worden gewaarborgd door de mogelijkheid voor de bevoegde rechter om toegang te krijgen tot het dossier, omdat een dergelijke mogelijkheid niet in de plaats kan komen van de toegang van de betrokkene of zijn vertegenwoordiger tot de in dat dossier opgenomen informatie. De eerbiediging van de rechten van de verdediging in de gerechtelijke procedure impliceert namelijk dat de betrokkene, eventueel via een raadsman, zijn belangen kan doen gelden door zijn standpunt over die gegevens kenbaar te maken [punten 99 en 100 van voornoemd arrest].
- 5 In punt 106 van dat arrest heeft het Hof eveneens geoordeeld dat het onverenigbaar zou zijn met het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte om een rechterlijke beslissing te baseren op feiten en stukken waarvan de partijen, of een van hen, zelf geen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij dus geen standpunt hebben kunnen innemen.
- 6 In het kader van de onderhavige procedure heeft de Szegedi Törvényszék bij beschikking van 17 januari 2025 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof vier prejudiciële vragen gesteld. De zaak is bij het Hof aanhangig onder nummer C-26/25.

Hongaars recht

7 *Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse grondwet)*

Artikel 25, lid 3:

„Naast haar in lid 2 genoemde bevoegdheden, waarborgt de Kúria de uniforme toepassing van het recht door de rechterlijke instanties en geeft beslissingen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht waaraan de rechterlijke instanties zijn gebonden.”

8 *A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (wet nr. CLXI van 2011 betreffende de organisatie en het bestuur van rechtbanken; hierna: „wet nr. CLXI van 2011”)*

Artikel 24, lid 1, onder c) en d):

De Kúria geeft beslissingen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht waaraan de rechterlijke instanties zijn gebonden; zij doet uitspraak op de beroepen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht.

Artikel 25:

Bij de uitoefening van haar taak uit hoofde van artikel 25, leden 2 en 3, van de grondwet geeft de Kúria beslissingen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht, doet zij uitspraak op de beroepen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht (...) en maakt zij de beslissingen bekend waarvan de lijst in onderdeel 51 is opgenomen.

Artikel 32, lid 1:

Een nationale prejudiciële procedure met het oog op een uniforme uitlegging van het recht kan worden ingeleid

a) wanneer het voor het behoud van de uniformiteit van de rechtspraak noodzakelijk is dat een beslissing wordt vastgesteld die is gegeven ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht, dat een eerder ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht gegeven beslissing wordt gewijzigd of vernietigd, of

b) wanneer een rechtsprekende afdeling van de Kúria met betrekking tot een rechtsvraag wenst af te wijken van een beslissing van de Kúria die is gepubliceerd in de Bírósági Határozatok Gyűjteménye (Verzamelde Hongaarse rechtspraak; hierna: „gepubliceerde beslissing van de Kúria”).

Artikel 32, lid 2:

In de in lid 1, onder b), bedoelde gevallen schorst de afdeling van de Kúria tegelijk met de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing de

behandeling van de zaak tot aan de vaststelling van een beslissing die is gegeven ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht.

Artikel 33, lid 1:

Een procedure ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht dient plaats te vinden wanneer deze wordt ingesteld

- a) door de president, de vicepresident of een afdelingspresident van de Kúria,
- b) door de afdeling van de Kúria in het in artikel 32, lid 1, onder b), bedoelde geval, of
- c) door de procureur-generaal.

Artikel 33, lid 2:

De indiener van het verzoek om een nationale prejudiciële beslissing moet aangeven over welke vragen hij ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht in het kader van de daartoe voorziene procedure om een beslissing verzoekt en om welke redenen, en moet in het in artikel 32, lid 1, onder b), bedoelde geval een voorstel doen voor de wijze waarop de rechtsvraag moet worden beslecht. Het verzoek moet vergezeld gaan van een afschrift van de daarin bedoelde rechterlijke beslissingen.

Artikel 40, leden 1 en 2:

Behalve in de in artikel 39 bedoelde gevallen geeft de afdeling op grond van het verzoek een beslissing ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht of een beschikking waarbij de zaak zonder uitspraak wordt afgedaan. (...)

De motieven van de beslissing of van een beschikking waarbij de zaak zonder uitspraak wordt afgedaan, vermelden de naam van degene die de zaak aanhangig heeft gemaakt, het voorwerp van het geding en de betrokken rechterlijke beslissingen. Zij vermelden de verschillende standpunten ten aanzien van de principiële kwestie en, voor zover nodig, de belangrijkste feiten die zijn vastgesteld in de rechterlijke beslissingen waarop de zaak betrekking heeft, en, wanneer het gaat om een toewijzende beslissing, de overwegingen die ten grondslag liggen aan de bepalingen van het dictum van de beslissing of, wanneer het gaat om een beschikking waarbij de zaak zonder uitspraak wordt afgedaan, de overwegingen van die beschikking.

Artikel 41:

Tenzij de wet in uitzonderingen voorziet, heeft een ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht gegeven beslissing geen werking ten aanzien van de partijen of de beklaagde.

Artikel 42, lid 1:

Beslissingen die ten behoeve van een uniforme toepassing van het recht worden gegeven, worden bekendgemaakt in het Magyar Közlöny (Hongaars staatsblad), in de Bírósaági Határozatok Gyűjteménye, op het internetportaal van de Hongaarse rechterlijke instanties en op de website van de Kúria. Deze beslissingen zijn bindend voor de rechterlijke instanties vanaf de dag van hun bekendmaking in het Magyar Közlöny.

Artikel 41/B, leden 1 en 2:

Tegen beslissingen van de Kúria die volgens het wetboek van rechtsvordering niet meer vatbaar zijn voor hoger beroep, beroep in cassatie of een voorstel tot heroverweging (hierna in het kader van het onderhavige onderdeel gezamenlijk: „verzoek tot heroverweging”), met uitzondering van beschikkingen tot organisatie van de procesgang, kan beroep ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht worden ingesteld, wanneer in het verzoek tot heroverweging reeds is aangevoerd dat sprake is van een afwijkend standpunt over een rechtsvraag [ten opzichte van een gepubliceerde beslissing] van de Kúria die na 1 januari 2012 is vastgesteld, en de Kúria in zijn beslissing de door deze afwijking veroorzaakte schending van het recht niet heeft gecorrigeerd.

Beroep ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht kan ook worden ingesteld wanneer een rechtsprekende afdeling van de Kúria met betrekking tot een rechtsvraag is afgeweken van een gepubliceerde beslissing van de Kúria zonder een procedure in te leiden ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht, terwijl de lagere rechters niet van die beslissing waren afgeweken.

Artikel 41/C, lid 1:

Eenieder die krachtens het procesrecht gemachtigd is een verzoek tot heroverweging in te dienen, kan bij de Kúria binnen 30 dagen na de kennisgeving van een beslissing als bedoeld in artikel 41/B, leden 1 en 2, een beroep ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht instellen. (...) De afdeling belast met de procedure die aanleiding heeft gegeven tot het beroep ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht, legt dit beroep samen met het procesdossier onverwijld voor aan de afdeling die belast is met de behandeling van deze beroepen.

Artikel 41/D, leden 1, 2 en 5:

Indien de afdeling die belast is met het onderzoek van beroepen die ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht zijn ingesteld, vaststelt dat de beslissing waartegen beroep is ingesteld, op een rechtspunt afwijkt van een gepubliceerde beslissing van de Kúria, doet zij uitspraak over de uitlegging waaraan de rechterlijke instanties zijn gebonden en neemt zij een beslissing die:

a) de beslissing waartegen beroep is ingesteld, bevestigt wanneer deze terecht op een rechtspunt afwijkt van de gepubliceerde beslissing van de Kúria;

b) vaststelt dat het recht is geschonden doordat de beslissing waartegen beroep is ingesteld, op een rechtspunt afwijkt van de gepubliceerde beslissing van de Kúria, maar tegelijk de beslissing waartegen beroep is ingesteld, bekrachtigt wanneer

ba) het beroep is ingesteld in het kader van een zaak waarin de wet de gerechtelijke procedure beperkt tot maximaal vijf dagen, of

bb) zij daartoe wordt gedwongen door een andere wet;

c) de beslissing waartegen beroep is ingesteld geheel of gedeeltelijk vernietigt wanneer deze ten onrechte op een rechtspunt afwijkt van de gepubliceerde beslissing van de Kúria en de Kúria gelast een nieuwe procedure te voeren en een nieuwe beslissing te geven.

Wanneer het beroep ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht betrekking heeft op een beslissing tot weigering van heroverweging of op een beslissing waarbij een verzoek tot heroverweging als ontvankelijk wordt toegewezen en de afdeling [uniformisering] van het recht concludeert dat deze beslissing ten onrechte op een rechtspunt afwijkt van een gepubliceerde beslissing van de Kúria, vernietigt zij de bestreden beslissing en gelast zij de rechterlijke instantie de heroverwegingsprocedure te voeren.

De krachtens lid 1 vastgestelde beslissing heeft de kracht van een beslissing die is gegeven ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht en wordt bekendgemaakt in de Magyar Közlöny overeenkomstig de regels voor de bekendmaking van die beslissingen.

9 *L'az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (wet nr. CLXIII van 2011 inzake het openbaar ministerie; hierna: „wet nr. CLXIII van 2011”)*

Artikel 27, lid 1, onder b):

De openbaar aanklager kan op grond van de hem bij wet verleende bevoegdheid interveniëren in geschillen tussen derden.

Artikel 27, lid 3:

Wanneer de openbaar aanklager in een geding intervenueert, oefent hij de rechten van de partij uit, maar dient hij het lijdelijkheidsbeginsel in acht te nemen.

10 *L'a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (wet nr. CXXX van 2016 houdende wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „wetboek van burgerlijke rechtsvordering”)*

Artikel 59, lid 3:

De openbaar aanklager kan in de procedure interveniëren wanneer hij het in lid 1 bedoelde recht heeft om een rechtsvordering in te stellen, maar de

omstandigheden die rechtvaardigen dat hij aan de procedure deelneemt, zich tijdens de procedure voordoen. Indien aan de wettelijke voorwaarden voor tussenkomst van de openbaar aanklager in de procedure is voldaan, stelt de rechter hem daarvan in kennis.

Hongaarse rechtspraak

- 11 Nadat de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing had verzocht, heeft de afdeling voor de uniformisering van het recht van de Kúria op 24 februari 2025 een beslissing ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht gegeven met nummer 3/2025 [Jogegységi határozatot Jpe.III.60.053/2024/12, gepubliceerd in Magyar Közlöny 2025/39 (IV. 7.); hierna: „beslissing 3/2025”], volgens welke

1. Indien in het kader van een administratieve procedure die wordt gevoerd op grond van wet nr. II van 2007 of a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény (wet nr. XC van 2023 betreffende de algemene regels inzake binnenkomst en verblijf van onderdanen van derde landen; hierna: „wet nr. XC van 2023”), de onderdaan van een derde land op wie de procedure betrekking heeft, stelt dat hij op grond van artikel 20 VWEU over een afgeleid verblijfsrecht beschikt wegens een afhankelijkheidsrelatie met een gezinslid dat burger van de Unie is, de autoriteit deze kwestie moet onderzoeken, zelfs indien de procedure betrekking heeft op een nationale vestigingsvergunning. In het kader van een administratief beroep dat is ingesteld met het oog op de herziening van het besluit van de administratieve autoriteit, gaat de rechter – indien aan de procedurele voorwaarden is voldaan – na of deze autoriteit aan die omstandigheid geen onevenredig belang heeft toegekend.

2. Indien in het kader van een administratieve procedure die wordt gevoerd op grond van wet nr. II van 2007 of wet nr. XC van 2023, de autoriteit die heeft vastgesteld dat er sprake is van een risico voor de openbare orde, waaronder de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, er niet mee instemt dat de onderdaan van een derde land of diens vertegenwoordiger kennis neemt van de gerubriceerde informatie waarop het besluit is gebaseerd en aanmerkingen over die informatie kenbaar maakt, moet de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt in het kader van een administratieve contentieuze procedure die is ingeleid met het oog op de heroverweging van het besluit van die autoriteit, vaststellen dat de betrokken partij niet in staat is zich te verdedigen. In dat geval – en zolang het recht geen andere oplossing biedt – stelt de rechter overeenkomstig artikel 59, lid 3, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en met inachtneming van artikel 27, lid 1, onder b), en lid 3, van wet nr. CLXIII van 2011, de openbaar aanklager in kennis van de noodzaak om in de procedure te interveniëren in het belang van de verzoekende partij die om juridische redenen niet in staat is zich te verdedigen. Het gerecht hoort het standpunt van de openbaar aanklager of houdt daar anderszins rekening mee op zodanige wijze dat de partij, haar vertegenwoordiger of een andere onbevoegde persoon op geen enkele wijze

kennisneemt van de gerubriceerde informatie. Indien de partij die onderdaan is van een derde land of haar vertegenwoordiger niet bevoegd is om kennis te nemen van de gerubriceerde gegevens en de openbaar aanklager niet namens de partij optreedt, kan de rechter het eenzijdige standpunt van de autoriteit over het bestaan van een risico voor de nationale veiligheid niet aanvaarden. De verplichting van de rechter om kennis te nemen van gerubriceerde informatie en op basis van die informatie te beslissen of de autoriteit terecht heeft vastgesteld dat er sprake is van een risico, komt niet in de plaats van het recht van de partij om kennis te nemen van het dossier.

3. Een met het voorgaande strijdige uitlegging van het recht in [een gepubliceerde beslissing] van de Kúria kan voortaan niet meer als een bindende uitlegging van het recht worden aangevoerd.

4. [OMISSIS]

- 12 Krachtens punt [38] van beslissing 3/2025 kan, indien de vreemdelingendienst om welke reden ook afzonderlijk een terugkeerbesluit uitvaardigt, een afgeleid verblijfsrecht in het stadium van het beroep tegen dat besluit slechts worden ingeroepen indien de dienst het afgeleide verblijfsrecht in het kader van die procedure heeft onderzocht. In geval van een terugkeerbesluit kan dit afgeleide verblijfsrecht slechts worden onderzocht indien het terugkeerbesluit niet is voorafgegaan door een ander besluit – waarop dit terugkeerbesluit daardoor is gebaseerd – waarbij het verblijfsrecht in Hongarije is uitgesloten.
- 13 In de punten [48] en [50] van beslissing 3/2025 staat dat een bepaling van nationaal recht die de vreemdelingendienst toestaat een besluit te nemen dat in strijd is met de vereisten inzake toegang tot het dossier, in tegenspraak is met artikel 47 van het Handvest. Aangezien uit het arrest van het Hof in zaak C-420/22 volgt dat het recht op toegang tot het dossier van de rechter bij wie de administratieve contentieuze procedure aanhangig is, niet betekent dat daarmee wordt voldaan aan de deze vereisten, kan de uitlegging in de beslissingen van de Kúria die zijn gepubliceerd in de Bírósági Határozatok Gyűjteménye (hierna: „BHGY”), haar bindende werking niet behouden. Volgens deze uitlegging van het recht en in de daarop betrekking hebbende rechtspraak werd het feit dat de rechter toegang had tot het dossier namelijk beschouwd als een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor het recht op een eerlijk proces, totdat het Hof in bovengenoemd arrest een strikter eis stelde. In het licht daarvan is de afdeling uniformisering van het recht tot de conclusie gekomen dat de bindende uitlegging van arrest C-420/22 inhoudt dat, anders dan in de in de BHGY gepubliceerde beslissingen van de Kúria, in zaken waarin de Hongaarse autoriteiten het Unierecht ten uitvoer leggen, de vreemdelingendienst en de gespecialiseerde instantie die zich uitsprekt over het risico voor de nationale veiligheid, ten minste moeten waarborgen dat de betrokken partij of haar vertegenwoordiger toegang heeft tot de essentie van de redenen die aan de beslissing van de vreemdelingendienst ten grondslag liggen en haar/zijn standpunt dienaangaande kenbaar kan maken in de contentieuze procedure. Naast dit minimumvereiste

moeten de vreemdelingendienst en de gespecialiseerde instantie, in het licht van de betrokken belangen van de nationale veiligheid, de mogelijkheid onderzoeken om toegang te verlenen tot ten minste een deel van de gerubriceerde documenten. Deze uitlegging dient te worden gevolgd door de afdeling die het verzoek om een nationale prejudiciële beslissing heeft ingediend, alsmede door de andere rechtsprekende afdelingen van de Kúria, en geen enkele andersluidende uitlegging die is geformuleerd in eerder in het BHGY gepubliceerde beslissingen, kan als bindend worden aangevoerd.

- 14 Volgens de punten [54 tot en met 59] van beslissing 3/2025 is, zolang de wet niet anders bepaalt (via een ambtshalve aangewezen advocaat met een passend recht op toegang tot het dossier, een onafhankelijke instelling voor rechtsbijstand of op een soortgelijke wijze), de enige manier om ervoor te zorgen dat de rechten van de verzoeker worden geëerbiedigd dat de rechter bepaalt dat de verzoeker wegens een wettelijk verbod niet in staat is zijn recht op toegang tot het dossier te verdedigen. Het Hongaarse recht biedt een oplossing voor een dergelijk geval. Krachtens artikel 59, lid 1, van wet nr. CXXX van 2016 kan de openbaar aanklager, mits hij het lijdelijkheidsbeginsel in acht neemt, namelijk een rechtsvordering instellen indien de justitiabele om welke reden ook niet in staat is zich te verdedigen, en lid 3 van dat artikel bepaalt dat de openbaar aanklager in de procedure kan interveniëren wanneer hij het in lid 1 bedoelde recht heeft om een rechtsvordering in te stellen, maar de omstandigheden die rechtvaardigen dat hij aan de procedure deelneemt, zich tijdens de procedure voordoen. Indien aan de wettelijke voorwaarden voor tussenkomst van de openbaar aanklager in de procedure is voldaan, stelt de rechter hem daarvan in kennis. Artikel 27, lid 1, onder b), van wet nr. CLXIII van 2011 waarborgt dat de openbaar aanklager op grond van de hem bij wet verleende bevoegdheid kan interveniëren in geschillen tussen derden, met dien verstande dat wanneer de openbaar aanklager in een geding intervenueert, hij overeenkomstig lid 3 van deze bepaling de rechten van de partij uitoefent, maar het lijdelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Artikel 16, lid 4, van de a közigazgatási perendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (wet nr. I van 2017 betreffende de administratieve contentieuze procedure) [OMISSIS] heeft de mogelijkheid van tussenkomst van de openbaar aanklager als bedoeld in artikel 59, lid 1, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering uitgebreid tot bestuursgeschillen. De procesbevoegdheid van een verzoeker die volgens het recht zijn recht op toegang tot het dossier, in persoon of via een vertegenwoordiger, niet kan uitoefenen, is in dit opzicht dus beperkt en hij kan dit recht overeenkomstig de bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering alleen uitoefenen via een vervanger. Artikel 36, lid 2, van wet nr. CLXIII van 2011 biedt een middel om de rechten die aan de partij zijn onttrokken aan te vullen en bepaalt dat openbaar aanklagers (en plaatsvervangende openbaar aanklagers, bijzitters en onder openbaar aanklagers vallende ambtenaren) de gegevens die hun bij de uitoefening van hun taken ter kennis zijn gekomen, moeten verwerken overeenkomstig de regels inzake de bescherming van gerubriceerde gegevens en de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, statistieken en de openbaarmaking van gegevens van openbaar belang, behoudens de uitzonderingen waarin deze wet voorziet. Krachtens artikel 14, lid 4, van a minősített adat

védelmeről szóló 2009. évi CLV. törvény (wet nr. CLV van 2009 inzake de bescherming van gerubriceerde informatie; hierna: „wet nr. CLV van 2009”) kan in een civiele procedure die door de openbaar aanklager is ingesteld in het algemeen belang – en in andere procedures die in samenwerking met de openbaar aanklager worden gevoerd – het verlenen van toestemming voor het gebruik van nationale gerubriceerde informatie niet worden geweigerd.

- 15 Niets belet de openbaar aanklager dus om toegang te krijgen tot gerubriceerde informatie die een risico vormt voor de nationale veiligheid en zich daarover mondeling of schriftelijk, met inachtneming van de vertrouwelijkheid, voor de rechter uit te laten. Zo kan de rechter de beperking van het recht van de partij op toegang tot zijn dossier opheffen en ervoor zorgen dat de administratieve contentieuze procedure een procedure op tegenspraak blijft, overeenkomstig de uitlegging die het Hof in zaak C-420/22 heeft gegeven, indien hij in het kader van de behandeling van de zaak ten gronde (of buiten dat kader) de openbaar aanklager mededeelt dat hij moet interveniëren in het belang van de verzoeker die om juridische redenen niet in staat is zich te verdedigen, overeenkomstig artikel 59, lid 3, wetboek van burgerlijke rechtsvordering, en met inachtneming van artikel 27, lid 1, onder b), en lid 3, van wet nr. CLXIII van 2011. Na toegang tot het dossier te hebben verkregen en rekening houdend met de verklaringen van de openbaar aanklager, die optreedt in het belang van de verzoeker, en van de gespecialiseerde instantie, dat het risico voor de nationale veiligheid heeft vastgesteld, kan die rechter op zijn beurt beoordelen of de gerubriceerde informatie het bestaan van een risico voor de nationale veiligheid bevestigt. Indien de partij en haar vertegenwoordiger geen kennis kunnen nemen van de gerubriceerde informatie en de openbaar aanklager niet intervenueert, kan de rechter het eenzijdige standpunt van de verweerders over het bestaan van een risico voor de nationale veiligheid niet aanvaarden.
- 16 Het is essentieel dat de openbaar aanklager wordt geïnformeerd over de mogelijkheid om te interveniëren in alle onder wet nr. II van 2007 en wet nr. XC van 2023 vallende procedures waarin het besluit van de autoriteit is gebaseerd op gerubriceerde informatie waarvan de partij geen kennis kan nemen.

Motivering van de aanvullende vragen en standpunt van de verwijzende rechter

- 17 Na de indiening van het oorspronkelijke verzoek om een prejudiciële beslissing in de onderhavige zaak heeft een van de rechtsprekende afdelingen van de Kúria, ten gevolge van de uitspraak van het arrest van het Hof in zaak C-420/22 en op grond van artikel 32, lid 1, onder b) van wet nr. CLXI van 2011, een procedure ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht ingeleid bij de afdeling uniformisering van het recht van de Kúria, in het kader van een bij haar aanhangige hogere voorziening [OMISSIS] in een zaak die betrekking had op een verzoek van een derdelander om een nationale vestigingsvergunning. Het is in het kader van die procedure dat bovengenoemde beslissing 3/2025 ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht is gegeven.

- 18 De uitlegging van het recht in die beslissing is uitgebreid tot alle soorten procedures van de vreemdelingendienst en heeft derhalve ook betrekking op de onderhavige procedure, die een terugkeerzaak betreft.
- 19 Een rechter die wordt verzocht om heroverweging van een terugkeerbesluit, en dus ook de verwijzende rechter, is verplicht de in beslissing 3/2025 voorgeschreven uitlegging te volgen in het kader van de toepassing van artikel 20 VWEU en van op basis van gerubriceerde gegevens gewezen beslissingen, en de daarin voorgeschreven handelwijze in acht te nemen. De hierboven genoemde bepalingen van Hongaars recht verbieden hem daarvan af te wijken, zelfs indien hij zijn beslissing dienaangaande motiveert.

Vijfde vraag

- 20 Uit het arrest NW en PQ (Gerubriceerde informatie) (C-420/22 en C-528/22, EU:C:2024:344) blijkt duidelijk dat wanneer zij op de hoogte zijn van de familieband van een derdelander met een Unieburger, de autoriteiten verplicht zijn om het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding te onderzoeken als grondslag voor een afgeleid verblijfsrecht uit hoofde van artikel 20 VWEU. Indien wordt vastgesteld dat die derdelander niet aanmerking komt voor het recht op verblijf op grond van het nationale recht of afgeleid Unierecht, kan de omstandigheid dat deze derdelander geen aanvraag voor een verblijfstitel heeft ingediend die uitdrukkelijk is gebaseerd op artikel 20 VWEU en zich niet specifiek op dat artikel heeft beroepen bij deze autoriteit, laatstgenoemde niet ontslaan van de verplichting om een dergelijk onderzoek te verrichten (punt 73 van het arrest in zaak C-420/22).
- 21 Volgens de arresten van het Hof is het dus in de eerste plaats aan de derdelander om in het kader van de administratieve procedure de informatie en het bewijs te verstrekken op basis waarvan zijn gezinsband met de Unieburger kan worden vastgesteld, waarbij de autoriteit dan verplicht is om – indien er geen andere rechtsgrondslag voor het verblijfsrecht bestaat – te onderzoeken of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding en een afgeleid verblijfsrecht door zelf het nodige onderzoek te verrichten, dit in het kader van een verplichting tot opheldering van de feiten (punt 70 van het arrest in zaak C-420/22) die vrijwel dezelfde is als die van de betrokken derdelander.
- 22 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de nuttige werking van het afgeleide verblijfsrecht uit hoofde van artikel 20 VWEU moet worden gewaarborgd en impliceert dat ook in het kader van de gerechtelijke procedure daartoe een ex-nunc-onderzoek moet worden verricht [arrest van 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thaise moeder van een minderjarig Nederlands kind), C-459/20, EU:C:2023:499, punt 52].
- 23 De Hongaarse wetgeving en de hierboven aangehaalde uitlegging door de rechter, dat wil zeggen de in de beslissing 3/2025 vastgestelde beperking, sluiten de beoordeling van het bestaan van een afgeleid recht van

verblijf/afhankelijkheidsverhouding uit wanneer de verzoeker, een derdelander, dit voor het eerst aanvoert in het kader van de gerechtelijke procedure of wanneer, om welke reden ook, pas in die fase van de procedure feiten en bewijzen aan het licht komen die aantonen dat het onderzoek nodig is. Bovendien verlangen zij van de betrokkene dat hij in het kader van de administratieve procedure bewijzen overlegt waaruit blijkt dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding en dus van een afgeleid verblijfsrecht uit hoofde van artikel 20 VWEU, door specifiek aan te geven dat hij zich op deze bepaling beroept.

- 24 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de aangezochte rechter echter verplicht om dit argument te onderzoeken wanneer de verzoeker, een derdelander, in het stadium van de gerechtelijke procedure aanvoert dat de vreemdelingendienst, hoewel deze op de hoogte was van zijn familieband met een burger van de Unie, een besluit tot weigering van verblijf of een terugkeerbesluit heeft genomen zonder het afgeleide verblijfsrecht en de daaraan ten grondslag liggende afhankelijkheidsverhouding inhoudelijk te onderzoeken, ook al is er geen andere rechtsgrondslag voor het verblijfsrecht op grond van het nationale recht of het Unierecht.
- 25 Volgens de verwijzende rechter geldt dit ook wanneer de vraag naar de aan het afgeleide verblijfsrecht ten grondslag liggende afhankelijkheidsrelatie om welke reden ook pas in het stadium van de gerechtelijke procedure aan de orde komt of wanneer de betrokken verzoeker feiten aanvoert die deze relatie aantonen of juridische argumenten dienaangaande. Volgens de uitlegging van het Hof kan de verplichting om een onderzoek op grond van artikel 20 VWEU uit te voeren wanneer kennis is genomen van het bestaan van een familieband met een Unieburger, en daarmee de door het Unierecht verleende bescherming, namelijk niet worden beperkt door toepassing van een nationale procesrechtelijke regeling die dit onderzoek onmogelijk maakt.
- 26 De toekenning van een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU of de mogelijkheid om het argument inzake schending van artikel 20 VWEU in het stadium van de gerechtelijke procedure te beoordelen, mag uiteraard niet afhankelijk worden gesteld van de eis dat de betrokken derdelander het bestaan van een afgeleid verblijfsrecht reeds in het kader van de administratieve procedure moet aantonen door specifiek naar artikel 20 VWEU te verwijzen.
- 27 Een dergelijke beperking van het beroep verkleint de omvang van de rechterlijke toetsing, hetgeen in strijd is met de vaste rechtspraak van het Hof, door de doeltreffendheid van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde voorziening in rechte te ondermijnen en de daadwerkelijke uitoefening van de door de artikelen 7 en 24 van het Handvest en artikel 20 VWEU gewaarborgde materiële rechten en grondrechten in wezen onmogelijk te maken.
- 28 Indien het Hongaarse recht de rechter verplicht om voorbij te gaan aan de feiten die relevant zijn voor de afhankelijkheidsverhouding/het afgeleide verblijfsrecht, of het middel inzake de noodzaak om het afgeleide verblijfsrecht te onderzoeken,

wanneer deze worden aangevoerd of, in voorkomend geval, voor het eerst aan het licht komen in het stadium van de gerechtelijke procedure, kan de rechter het administratieve terugkeerbesluit (of het besluit tot ontzegging van een verblijfsrecht) namelijk slechts bevestigen door het als rechtmatig aan te merken, zodat ook de Unieburger daadwerkelijk gedwongen zal zijn het grondgebied van de Unie te verlaten wegens de verwijdering van een gezinslid.

- 29 Daarom is het nodig het Hof te verzoeken zijn uitlegging met betrekking tot artikel 47 van het Handvest te verduidelijken, want het lijkt niet verenigbaar met de uitlegging die het Hof tot nu toe heeft gegeven dat een rechterlijke instantie die een zaak behandelt waarin het duidelijk is dat een bepaling van Unierecht (artikel 20 VWEU) relevant is, volledig machteloos staat bij de toetsing van het besluit van de administratieve instantie, omdat de betrokken Unierechtelijke bepaling niet in de administratieve procedure is aangevoerd en de rechter de schending van het Unierecht dus niet kan corrigeren noch kan zorgen voor de doeltreffende toepassing ervan.
- 30 Volgens de rechtspraak van het Hof is de verplichting om te onderzoeken of er sprake is van een afgeleid verblijfsrecht uit hoofde van artikel 20 VWEU van toepassing in alle soorten procedures betreffende het verblijfsrecht [arrest van 27 april 2023, M.D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341], terwijl beslissing 3/2025, met de daarin gestelde voorwaarden, de procedures waarin de uit artikel 20 VWEU voortvloeiende verplichting tot opheldering en onderzoek van de feiten die op de rechterlijke instanties rust, beperkt.
- 31 De uitlegging van het Hof vereist met betrekking tot de uitvoering van de rechten die zijn verleend bij artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de bepalingen van het Handvest, dat in elk geval wordt nagegaan of er sprake is van een afgeleid verblijfsrecht wanneer het bestaan van een familieband met een Unieburger tijdens de administratieve procedure bekend is en het verblijfsrecht niet kan worden toegekend op grond van Hongaars recht of een andere Unierechtelijke bepaling. Door de mogelijkheid om het afgeleide verblijfsrecht te onderzoeken afhankelijk te stellen van voorwaarden tijdens de terugkeerprocedure (beperking van de omvang van het beroep in rechte, vereiste van het bestaan van een voorafgaand besluit over het verblijfsrecht), miskent beslissing 3/2025 het arrest van het Hof.
- 32 De door beslissing 3/2025 opgelegde voorwaarde is des te zorgwekkender omdat terugkeerprocedures vaak jaren na een eerder negatief besluit over het verblijfsrecht plaatsvinden en omdat, ten eerste, dat besluit niet noodzakelijkerwijs is genomen na onderzoek van het bestaan van een afgeleid verblijfsrecht, en, ten tweede, het niet is uitgesloten dat het, na een eventueel eerder negatief besluit over een verblijfsrecht, nodig blijkt om tijdens de terugkeerprocedure opnieuw onderzoek te doen naar een afgeleid verblijfsrecht wegens de ontwikkeling van de gezinssituatie van de betrokken derdelander.

- 33 Bovendien is uitsluiting van de mogelijkheid van een ex-nunc-toetsing van de voor het privéleven en het familie- en gezinsleven relevante omstandigheden ook in strijd met de uitlegging van artikel 8 EVRM door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarmee volgens de rechtspraak van het Hof rekening moet worden gehouden.

Zesde en zevende vraag

- 34 Beslissing 3/2025 stelt vast dat het niet mogelijk is de in eerdere in de BHGY gepubliceerde beslissingen van de Kúria gegeven uitlegging van het recht te volgen met betrekking tot besluiten die zijn gebaseerd op gerubriceerde gegevens, omdat deze uitlegging in strijd is met de uitlegging van het recht in het arrest van het Hof in zaak C-420/22.
- 35 Voorts stelt die beslissing vast dat de Hongaarse wetgeving (de geldende bepalingen van wet nr. II van 2007, wet nr. XC van 2023 en wet nr. CLV van 2009) momenteel niet voorziet in de mogelijkheid om de procedurele waarborgen te bieden die in het arrest van het Hof in zaak C-420/22 worden genoemd, en om de in dat arrest aangegeven handelwijze te volgen. Het is de Hongaarse wetgever die ervoor kan zorgen dat een situatie ontstaat die in overeenstemming is met het Unierecht en met de uitlegging van het Hof door de wetgeving dienovereenkomstig te wijzigen. Tevens stelt beslissing 3/2025 vast dat het niet mogelijk is om het Unierecht rechtstreeks toe te passen door voorbij te gaan aan met dat recht strijdige Hongaarse recht. Zij vermeldt namelijk dat „de oplossing waarbij de rechter zijn beslissing rechtstreeks en uitsluitend op het Unierecht zou baseren door de geldende bepalingen van wet nr. II van 2007, wet nr. XC van 2023 en wet nr. CLV van 2009 buiten toepassing te laten, evenmin denkbaar [is] (...) aangezien de autoriteit, de gespecialiseerde instantie die zich uitsprekt over het risico voor de nationale veiligheid of de rechterlijke instantie hun taken moeten vervullen binnen het kader van de regels van Hongaars recht die in overeenstemming met de bindende uitlegging van het Hof worden toegepast.”
- 36 Beslissing 3/2025 geeft aan welke handelwijze rechterlijke instanties in het kader van de administratieve contentieuze procedure moeten volgen wanneer de autoriteit er niet mee instemt dat de derdelander of diens vertegenwoordiger kennisneemt van de gerubriceerde informatie waarop het besluit is gebaseerd, en aanmerkingen over die informatie kenbaar maakt. De rechter moet dan vaststellen dat de verzoeker „niet in staat is zich te verdedigen” en de openbaar aanklager uitnodigen om in het belang van de verzoeker op te treden. De gerechtelijke procedure kan vervolgens op twee manieren worden voortgezet: 1. In geval van tussenkomst van de openbaar aanklager kan deze kennis nemen van de gerubriceerde documenten, maar mag de verzoeker en zijn vertegenwoordiger geen enkele informatie geven over de inhoud ervan, zelfs niet wat betreft de essentie van de motivering ervan. In dat geval zal de openbaar aanklager zich uitspreken over het advies of het voorstel van de gespecialiseerde instantie zonder in feite de gegrondheid ervan met de verzoeker en zijn vertegenwoordiger te hebben besproken. De rechter kan zich dan uitspreken over de rechtmatigheid, de

noodzaak en de evenredigheid van het uitsluitend op gerubriceerde informatie gebaseerde advies/voorstel van de gespecialiseerde instanties en van het daarop gebaseerde besluit van de vreemdelingendienst. Hij doet dan uitspraak zonder dat verzoeker en zijn vertegenwoordiger kennis hebben kunnen nemen van ten minste de essentie van de motivering van die besluiten en zich daarover hebben kunnen uitlaten. 2. De openbaar aanklager intervenueert niet in de procedure, ondanks het verzoek van de rechter. In dat geval hoeft de rechter in zijn beslissing geen rekening te houden met het eenzijdige standpunt van de autoriteit betreffende het bestaan van een risico voor de nationale veiligheid zonder dat is gezorgd voor toegang tot de redenen waarop dat is gebaseerd of althans tot de essentie van die redenen.

- 37 Volgens de verwijzende rechter is deze uitlegging in strijd met het Unierecht, aangezien de Kúria de Hongaarse rechtspraak, die reeds in eerdere arresten van het Hof in strijd met het Unierecht is verklaard, vervangt door een uitlegging van het Hongaarse recht die is gebaseerd op Hongaarse regelgeving en een toepassing daarvan die in werkelijkheid opnieuw de werking ontnemt aan het arrest van het Hof, en dus aan het Unierecht.
- 38 Door een uitlegging van het recht waarvan de toepassing verplicht is, schrijft de Kúria met beslissing 3/2025 niet de rechtstreekse toepassing van het Unierecht voor, maar de toepassing van een rechtspraak die in werkelijkheid daarmee in strijd is, en wel „wegens een wettelijk Hongaars verbod”.
- 39 De in beslissing 3/2025 gegeven uitlegging van het recht met betrekking tot beslissingen gewezen op basis van gerubriceerde informatie is in strijd met de uitlegging van het recht van het Hof, want de Kúria is van mening dat de tussenkomst van de openbaar aanklager in de contentieuze procedure volstaat om de procedurele rechten (recht op een eerlijk proces, rechten van verdediging, recht op een doeltreffende voorziening in rechte) die de verzoeker heeft op grond van het arrest van het Hof – hetgeen de Kúria overigens niet betwist – te waarborgen, terwijl het optreden van de openbaar aanklager de verzoeker en diens vertegenwoordiger nog steeds niet garandeert dat zij in ieder geval kennis kunnen nemen van de essentie van de op gerubriceerde informatie gebaseerde redenen en dus de feitelijke gegrondheid van het voorstel kunnen betwisten.
- 40 Eén ding is volstrekt duidelijk: de toegang van de openbaar aanklager tot de gerubriceerde stukken van het dossier kan, net zomin als de toegang van de rechter, in de plaats komen van de uitoefening van de fundamentele procedurele rechten door de verzoeker zelf, aangezien ook de openbaar aanklager de verzoeker of diens vertegenwoordiger geen informatie over de gerubriceerde documenten kan verstrekken en dus ook niet met de verzoeker of diens vertegenwoordiger de juistheid van de in de gerubriceerde documenten vervatte feitelijke beweringen en bewijzen kan bespreken, noch de vraag of de verzoeker, om deze te weerleggen, eventueel in staat is feiten en bewijzen of aanmerkingen over die documenten te verstrekken. Zonder de essentie van de gronden te kennen, is het voor de betrokkene duidelijk onmogelijk om feitelijke onjuistheden in het besluit te

corrigeren of informatie over zijn persoonlijke situatie aan te voeren die „ervoor pleit dat het besluit wordt genomen of niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten”.

- 41 Hieruit volgt logischerwijs dat de openbaar aanklager ook geen inhoudelijke verklaringen ter verdediging van de verzoeker kan indienen door de gegrondheid van het voorstel van een gespecialiseerde instantie te betwisten, zodat zijn deelname aan de procedure geen grotere waarborg biedt dan die welke de aangezochte rechter, die ook de gerubriceerde documenten heeft geraadpleegd, kan bieden.
- 42 Volgens beslissing 3/2025 moeten Hongaarse rechterlijke instanties dus doorgaan met het voeren van rechterlijke toetsingsprocedure waarin noch de verzoeker noch zijn vertegenwoordiger toegang heeft tot op zijn minst de essentie van de redenen van het bestreden besluit of van het voorstel van de gespecialiseerde instantie. Volgens die beslissing dient de rechter zich daarvoor namelijk niet te wenden tot de verweerder of de gespecialiseerde instantie, maar dient hij de openbaar aanklager uit te nodigen om in het belang van de verzoeker op te treden.
- 43 Beslissing 3/2025 staat nog steeds niet toe dat de betrokken derdelander toegang heeft tot de gerubriceerde informatie die ten grondslag ligt aan een besluit dat nadelig is voor zijn grondrechten, zelfs niet in de mate als het Hof in zijn arresten vereist. Deze uitlegging van het recht, volgens welke uitspraak kan worden gedaan over de gegrondheid van het voorstel van de gespecialiseerde instantie en over de evenredigheid van de beperking van het recht zonder dat verzoeker op de hoogte is van ten minste de essentie van de redenen van het op gerubriceerde gegevens gebaseerde voorstel van een gespecialiseerde instantie, of zonder dat de rechter kennis kan nemen van verzoekers verdediging als het gaat om de weerlegging van de gegrondheid van het voorstel of om de beoordeling van de evenredigheid ervan, is dus in strijd met de uitlegging van het Hof.
- 44 Wat het afgeleide verblijfsrecht betreft, wordt in punt 1 van beslissing 3/2025 weliswaar erkend dat de Hongaarse rechterlijke instanties en de Kúria op basis van het arrest van het Hof in zaak C-420/22 moeten kunnen nagaan of de afhankelijkheidsverhouding door de vreemdelingendienst in overeenstemming met de wet is onderzocht, dan wel of een besluit tot intrekking of weigering van een verblijfsvergunning een evenredige maatregel is, maar moet worden vastgesteld dat de bindende uitlegging van het recht van beslissing 3/2025 in dit verband geen doeltreffende en juiste toepassing van het bovengenoemde arrest van het Hof mogelijk maakt. De in punt 2 van beslissing 3/2025 bepaalde bindende uitlegging met betrekking tot de procedurele rechten over de kennisneming en het gebruik van de redenen van een op gerubriceerde informatie gebaseerd besluit ten gronde, die in strijd is met het arrest van het Hof, belet in werkelijkheid namelijk dat de evenredigheid in overeenstemming met het arrest van het Hof kan worden beoordeeld, aangezien noch de betrokkene, noch de vreemdelingendienst kennis heeft kunnen nemen van de essentie van de redenen van het voorstel van de gespecialiseerde instantie, zodat de [betrokkene] de

gegrondheid van het aan het openbaar belang ontleende argument om zijn privébelang te beperken, niet heeft kunnen betwisten en de vreemdelingendienst dit argument niet ten gronde heeft kunnen onderzoeken.

Achtste vraag

- 45 Wanneer het Hof zich in het kader van de prejudiciële procedure uitspreekt over de uitlegging van het Unierecht, onderzoekt het de in het geding zijnde Unierechtelijke bepaling op basis van de door de nationale rechter gestelde vragen. De uitlegging van het Hof hangt noodzakelijkerwijs af van de context, aangezien het bij zijn uitspraak ook rekening moet houden met de door de nationale rechter uiteengezette feiten.
- 46 De verwijzende rechter is gebonden aan het arrest van het Hof en moet bij de beslechting van het hoofdgeding de daarin gegeven uitlegging toepassen. Zoals advocaat-generaal Bobek in zijn conclusie heeft gezegd: „Een prejudiciële beslissing van het Hof is volgens vaste rechtspraak bindend voor de nationale rechter bij de beslechting van het hoofdgeding, wat de uitlegging of de geldigheid van de betrokken handelingen van de instellingen van de Unie betreft.” Dit betekent echter niet dat opnieuw een verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden ingediend als er een vraag wordt gesteld over de uitlegging van dezelfde wettelijke bepaling met betrekking tot soortgelijke feiten; in dat geval moeten namelijk de principiële overwegingen van het arrest van het Hof worden gevolgd.
- 47 De Kúria heeft in beslissing 6/2023 [OMISSIS], die zij ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht heeft gewezen, de juridische aard van een beslissing van het Hof in een prejudiciële verwijzingsprocedure in belastingzaken onderzocht en heeft erop gewezen dat het Hof de zaak niet bij de nationale rechter beslecht, maar dat de beslissing of met redenen omklede beschikking van het Hof bindend is en dat de nationale rechter verplicht is de door het Hof gegeven uitlegging te volgen bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding.
- 48 [Wanneer] de rechtspraak van het Hof een duidelijk antwoord geeft op een vraag over de uitlegging van het Unierecht, moet de nationale rechter al het nodige doen om ervoor te zorgen dat deze uitlegging wordt toegepast. Volgens de rechtspraak van het Hof is een op grond van artikel 267 VWEU gewezen beslissing bindend voor de rechterlijke instantie van de lidstaat die zich bezighoudt met de zaak die het voorwerp is van de prejudiciële verwijzing die aanleiding was voor de betrokken beslissing, alsook – zoals uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid – voor alle andere rechterlijke instanties van de lidstaten die over hetzelfde rechtspunt in soortgelijke zaken uitspraak doen.
- 49 Het Hof heeft benadrukt „dat de mogelijkheid die de nationale rechter krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU heeft om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken alvorens, in voorkomend geval, met het Unierecht strijdige instructies van een hogere rechter buiten beschouwing te laten, niet een

verplichting kan worden” [arrest van 19 januari 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punten 54 en 55)].

- 50 In het arrest van 11 januari 2024, Global Ink Trade (C-537/22, EU:C:2024:6), heeft het Hof vastgesteld dat het beperkte precedentsysteem van het Hongaarse recht niet in strijd is met het Unierecht, omdat de rechter daarvan kan afwijken, mits hij zijn beoordeling dienaangaande motiveert en deze kan worden gerechtvaardigd door de uitlegging van het Hof, die voorrang heeft.
- 51 Anders dan de rechters van de járásbírószágok (kantonrechtbanken), de törvényszékek (algemene rechtbanken) en de ítéltáblák (hoven van beroep), die het recht hebben om af te wijken van de uitlegging gegeven in de in de BHGY gepubliceerde beslissingen van de Kúria, kunnen de afdelingen van de Kúria op grond van artikel 32, lid 1, onder b) van wet nr. CLXI van 2011 echter slechts afwijken van een eerdere uitlegging indien een beslissing die ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht door de afdeling uniformisering van het recht is gegeven, dit toelaat.
- 52 Het is duidelijk dat de verplichting om een procedure in te stellen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht, die de huidige Hongaarse wet oplegt aan de rechtsprekende afdelingen van de Kúria als zij willen afwijken van een eerdere uitlegging en die hen ook verplicht om de uitkomst van die procedure en de beslissing van de afdeling uniformisering van het recht af te wachten, een grotere moeilijkheid (een belemmering) vormt dan alleen de motiveringsplicht die aan de lagere rechters wordt opgelegd. Deze uitlegging is duidelijk in strijd met het arrest Simmenthal.
- 53 De verwijzende rechter is van mening dat indien de toepasselijkheid door de nationale rechterlijke instanties van het Unierecht en van de bindende uitlegging in het arrest van het Hof – die overigens ook van toepassing is op de onderhavige zaak – afhankelijk wordt gesteld van de procedure ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht waarin wet nr. CLXI van 2011 voorziet, en van de uitkomst daarvan, op zich in strijd is met het Unierecht en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aangezien dit in de weg kan staan aan de rechtstreekse toepassing van het Unierecht, zelfs wanneer de betekenis van dat recht duidelijk is of wanneer dat recht reeds door het Hof is uitgelegd, hetgeen een schending is van het beginsel van voorrang van het Unierecht of de arresten van het Hof, van de verplichting om de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen en, ten slotte, van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 267 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.
- 54 De Hongaarse regelgeving en rechtspraak met betrekking tot de beslissingen van de Kúria die in het belang van een uniforme uitlegging van het recht zijn gegeven en de desbetreffende procedure, verhinderen dat de rechter die verplicht is om het Unierecht en het arrest van het Hof toe te passen in de bij hem aanhangige zaak, dat ook daadwerkelijk kan doen.

- 55 De Hongaarse regelgeving en praktijk die in de onderhavige zaak van toepassing zijn, hebben tot gevolg dat de verwijzende rechter, die het Unierecht en het arrest van het Hof in zaak C-420/22 rechtstreeks zou moeten toepassen, zijn beslissing niet kan nemen op basis van het Unierecht en zo de voorrang en de doeltreffendheid van het Unierecht kan waarborgen, aangezien beslissing 3/2025 hem dit verbiedt en dat hij zelfs als hij zijn beoordeling motiveert, deze regelgeving en praktijk niet naast zich neer mag leggen en evenmin een procedure kan inleiden ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht.
- 56 De rechter bij wie de zaak ten gronde aanhangig is gemaakt en die op basis van de uitlegging van het Hof het Unierecht moet toepassen, is echter verplicht de voorrang en de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen, zowel ten opzichte van de regels van nationaal recht als ten opzichte van de praktijk van de (hogere) nationale rechterlijke instantie, en deze verplichting mag niet afhankelijk worden gesteld van het optreden of de beslissing van een ander orgaan. Ten slotte is het niet toegestaan nationale wetgeving vast te stellen die onverenigbaar is met het Unierecht of een uitlegging van het Hof, of die het Unierecht of arresten van het Hof uitlegt [arresten van 10 maart 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punt 42), en 5 april 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punt 39)].
- 57 Uit de uitlegging die het Hof heeft gegeven in zijn arresten waarin artikel 4, lid 3, VEU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 267 VWEU worden uitgelegd, blijkt dat bindende beslissingen die ten behoeve van de uniforme uitlegging van het recht zijn gegeven, ook in strijd zijn met het Unierecht wegens schending van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. Onder de vereisten verband houdend met de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van rechters, beoordeelt het Hof nationale regelingen en de praktijk van hogere rechterlijke instanties die tot gevolg hebben dat een – lagere – rechter die in een bepaalde zaak uitspraak doet, wordt belet het Unierecht of het arrest van het Hof rechtstreeks toe te passen, al was het maar door de tegenovergestelde uitlegging van het nationale recht of de nationale rechter buiten toepassing te laten.
- 58 Een dergelijke regeling is uiteraard die van de ten behoeve van de uniforme uitlegging van het recht gegeven bindende beslissing, waarvan niet mag worden afgeweken, ook al wordt de afwijkende beslissing uitdrukkelijk gemotiveerd, en de verplichting om de procedure ten behoeve van de uniforme uitlegging van het recht toe te passen. Deze heeft immers tot gevolg dat de rechter bij wie de zaak aanhangig is, wordt belet zich onafhankelijk op te stellen in zijn rechterlijke werkzaamheden, het Unierecht rechtstreeks toe te passen (hij kan niet beoordelen en beslissen hoe de uitlegging gegeven in het voor de zaak relevante arrest van het Hof in zijn beslissing zal worden toegepast) en de nuttige werking ervan te verzekeren, hetgeen in de weg staat aan een onafhankelijk vonnis.
- 59 De hierboven beschreven Hongaarse bepalingen en rechtspraktijk op het gebied van de procedure en beslissingen ten behoeve van een uniforme uitlegging van het

recht zijn derhalve in strijd met het Unierecht, omdat zij het beginsel van voorrang van het Unierecht en van de arresten van het Hof schenden, alsook de verplichting om de doeltreffendheid van het Unierecht te verzekeren, aangezien de Hongaarse rechter die uitspraak moet doen in de onderhavige zaak en verplicht is het Unierecht toe te passen, het Unierecht niet op eigen gezag mag toepassen in het licht van de uitlegging die in het arrest van het Hof is gegeven om reden dat er een eerdere, afwijkende, beslissing is gegeven door de Kúria (een beslissing ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht of, in geval van de rechtsprekende afdelingen van de Kúria, een beslissing die een precedent vormt of een beslissing die ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht is gegeven) die verplicht moet worden toegepast en de rechter daarom niet mag afwijken van de beslissingen van de Kúria die ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht zijn gegeven, ook al is de daarin gegeven uitlegging duidelijk in strijd met de in het arrest van het Hof gegeven uitlegging. Een andere grond voor strijdigheid met het Unierecht is dat voor de toepassing van het Unierecht of voor de bindende uitlegging van het Hof een specifieke procedure – een procedure ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht – moet worden ingeleid, dat wil zeggen dat de rechterlijke instantie die gehouden is het Unierecht in de betreffende zaak toe te passen, de goedkeuring van een specifieke afdeling van de Kúria nodig heeft om rekening te kunnen houden met het arrest van het Hof.

- 60 Er zij op gewezen dat de beslissing die ten behoeve van een uniforme uitlegging van het recht in het kader van de desbetreffende procedure wordt gegeven, ook een uitlegging van het recht kan voorschrijven die in strijd is met het arrest van het Hof, zoals het geval is voor beslissing 3/2025, die in de onderhavige zaak bindend is.

Negende vraag

- 61 De Kúria heeft in zijn arrest [OMISSIS] van 24 april 2025 het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-420/22 en C-528/22 (NW en PQ) uitgelegd. In dat arrest heeft de Kúria vastgesteld dat de essentie van de gronden waarop het standpunt van de gespecialiseerde instantie is gebaseerd in de regel ter kennis van de verzoeker of zijn vertegenwoordiger kan worden gebracht, met de inhoud en de strekking die zijn vastgesteld door de gespecialiseerde instantie die zich uitspreekt over het risico voor de nationale veiligheid. De gespecialiseerde instantie die zich uitspreekt over het risico voor de nationale veiligheid, kan concluderen dat bekendmaking van deze gegevens de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat op rechtstreekse en bijzondere wijze kan schaden, doordat die bekendmaking onder meer het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of de specifieke onderzoeksmethoden kan onthullen van organen die zijn belast met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen of zelfs kan beletten dat die organen ook in de toekomst hun taken vervullen. Deze motieven staan niet toe dat de partij of haar vertegenwoordiger *kennis heeft van de essentie van de redenen*

die aan het betrokken standpunt ten grondslag liggen (punt 77 van het arrest van de Kúria).

- 62 Uit de punten 96 en 97 van het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-420/22 en C-528/22 (NW en PQ) blijkt dat *de toegang van de betrokkene tot zijn gehele dossier* kan worden beperkt wanneer bekendmaking van die gegevens de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat op rechtstreekse en bijzondere wijze schaden, doordat die bekendmaking onder meer het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of de specifieke onderzoeksmethoden kan onthullen van organen die zijn belast met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen of zelfs kan beletten dat die organen ook in de toekomst hun taken vervullen. Maar zelfs in deze laatste gevallen mag noch de verzoeker noch zijn vertegenwoordiger in een situatie worden gebracht waarin hij niet in staat is naar behoren kennis te nemen van de *essentie* van de doorslaggevende gegevens in dat dossier.
- 63 De verwijzende rechter acht het ook nodig dat het Hof de negende vraag beantwoordt, aangezien uit het arrest van het Hof niet duidelijk blijkt of de gespecialiseerde instantie met een beroep op de nationale veiligheid tot de conclusie kan komen dat zelfs de *essentie van de redenen die aan zijn standpunt ten grondslag liggen*, niet aan de betrokkene of diens vertegenwoordiger wordt meegedeeld.

Conclusie

- 64 Op basis van het voorgaande heeft de verwijzende rechter in het licht van het Unierecht twijfels over de verenigbaarheid van de Hongaarse regelgeving en rechtspraktijk met de vereisten van dat recht.

Szeged, 26 mei 2025

[OMISSIS]

[ondertekeningen]