



Datum van
inontvangstneming

:

11/10/2022

Zaak C-420/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

24 juni 2022

Verwijzende rechter:

Szegedi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 juni 2022

Verzoekende partij:

NW

Verwerende partijen:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Toetsing van de rechtmatigheid van een besluit tot intrekking van de verblijfskaart van een onderdaan van een derde land, genomen op basis van een op gerubriceerde informatie gebaseerd deskundigenadvies van een adviserende overheidsinstantie

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van artikel 9, lid 3, en artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44; **hierna ook: „richtlijn 2003/109”**) en van de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Het verzoek is ingediend krachtens artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en in voorkomend geval ook met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling vereist dat de autoriteit van de lidstaat die om redenen die verband houden met de nationale veiligheid en/of de openbare orde of openbare veiligheid een besluit neemt tot intrekking van de eerder verleende status van langdurig ingezetene, alsook de adviserende overheidsinstantie die een beslissing neemt over de geheimverklaring van de betreffende informatie, erop toezien dat de betrokken onderdaan van een derde land en zijn raadsman hoe dan ook het recht hebben om kennis te nemen, en gedurende de procedure gebruik te maken, van ten minste de essentie van de geheime of gerubriceerde informatie waarop het besluit wordt gebaseerd, indien de bevoegde autoriteit zich erop beroept dat redenen van nationale veiligheid zich tegen de verstrekking van die informatie verzetten?
- 2) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wat moet dan in het licht van de artikelen 41 en 47 van het Handvest precies worden verstaan onder de „essentie” van de geheime informatie waarop het besluit wordt gebaseerd?
- 3) Moet artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/109, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter die belast is met de toetsing van de rechtmatigheid van het op geheime of gerubriceerde informatie berustende deskundigenadvies van de adviserende overheidsinstantie en het op dat advies gebaseerde inhoudelijke besluit van de vreemdelingendienst, ook de bevoegdheid moet hebben om de rechtmatigheid (noodzakelijkheid en evenredigheid) van de geheimverklaring te toetsen en om, indien de geheimverklaring onrechtmatig is, de betrokkene en zijn raadsman via zijn eigen beslissing in staat te stellen om kennis te nemen en gebruik te maken van alle aan het advies en het besluit ten grondslag liggende informatie of om, indien de geheimverklaring rechtmatig is, de betrokkene via zijn eigen beslissing in staat te stellen om gedurende de vreemdelingenrechtelijke procedure kennis te

nemen en gebruik te maken van ten minste de essentie van de geheime informatie?

4) Moeten artikel 9, lid 3, en artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/109, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24, artikel 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij de intrekking van de eerder verleende status van langdurig ingezetene geschiedt bij een niet met redenen omkleed besluit dat

i) uitsluitend is gebaseerd op een standaardverwijzing naar het evenmin met redenen omkleed doch bindend deskundigenadvies inzake het bestaan van gevaar voor/schending van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de openbare orde, waarvan geen afwijking mogelijk is, en

ii) dus wordt genomen zonder zorgvuldige beoordeling van het bestaan van de redenen van nationale veiligheid, openbare veiligheid of openbare orde in het specifieke geval van de betrokkene en zonder rekening te houden met zijn persoonlijke omstandigheden en de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Overwegingen 3, 6 tot en met 10, artikel 3, lid 2, onder a) en b), artikel 3, lid 1, artikel 9, lid 3, en artikel 10 van richtlijn 2003/109

Artikelen 7, 24, 41, 47, 51 en 52 van het Handvest

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§ 94, lid 4, onder b) en § 94, lid 5, van a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (wet I van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van personen die het recht van vrij verkeer en verblijf genieten; hierna: „wet I van 2007”)

§ 97, lid 1, van a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (regeringsdecreet 114/2007 van 24 mei 2007 tot uitvoering van wet II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen

§ 87/B, lid 4, van a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (wet II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen; hierna: „wet II van 2007”)

§ 123, lid 1, onder b), van az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (wet CL van 2016 betreffende de algemene organisatie van de overheid; hierna: „wet CL van 2016”)

§ 3, § 11 tot en met 13, van a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (wet CLV van 2009 inzake de bescherming van gerubriceerde gegevens; hierna: „wet CLV van 2009”)

Aangevoerde Unierechtspraak

Arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363)

Arrest van 18 juli 2013, ██████ (gevoegde zaken C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518)

Arrest van 23 oktober 2014, Unitrading Ltd./Staatssecretaris van Financiën (C-437/13, punten 20 en 21, EU:C:2014:2318)

Arrest van 20 januari 2022, ZK (C-432/20, EU:C:2022:39, punt 24)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker, die de Turkse nationaliteit bezit, is sinds 2004 gehuwd met een Hongaarse staatsburger. Uit het huwelijk is in 2005 een kind geboren dat de Hongaarse nationaliteit bezit. Verzoeker is geïntegreerd in de Hongaarse maatschappij en beschikt over een ziektekostenverzekering. Het gezin heeft voldoende middelen van bestaan.
- 2 Beslissend op de in augustus 2012, na meer dan vijf jaar legaal en ononderbroken verblijf in Hongarije, door verzoeker ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning voor verblijf bij zijn echtgenote en kind heeft de vreemdelingendienst verzoeker in het bezit gesteld van een permanente verblijfskaart, geldig tot en met 31 oktober 2022.
- 3 De Alkotmányvédelmi Hivatal (bureau voor de bescherming van de grondwet, Hongarije), dat op verzoek van de vreemdelingendienst optrad als adviserende overheidsinstantie, heeft in zijn advies geoordeeld dat het verblijf van verzoeker op Hongaars grondgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Gelet hierop heeft de vreemdelingendienst de verblijfskaart van verzoeker bij besluit van 22 januari 2021 op grond van § 94, lid 4, onder b), van wet I van 2007 ingetrokken en verzoeker bevolen het Hongaarse grondgebied te verlaten.
- 4 Het bureau voor de bescherming van de grondwet heeft de informatie met betrekking tot het met de nationale veiligheid strijdige karakter van verzoekers verblijf op grond van wet CLV van 2009 gekwalificeerd als nationale gerubriceerde informatie, zodat verzoeker noch de vreemdelingendienst kennis heeft genomen van de inhoud ervan.

- 5 Beslissend op het door verzoeker ingestelde bezwaar heeft de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (nationaal directoraat vreemdelingenbeleid, Hongarije; hierna: „verweerder”) het besluit van de vreemdelingendienst bij besluit van 10 mei 2021 bevestigd. Verweerder wees erop dat het advies van de minister van Binnenlandse Zaken van Hongarije, die in de bezwaarprocedure als adviserende overheidsinstantie had gefungeerd, inzake het dreigingsvraagstuk overeenkomstig § 87/B, lid 4, van wet II van 2007 bindend is voor de bevoegde vreemdelingendienst die niet van het advies kan afwijken. De vreemdelingendienst heeft bij het nemen van het besluit in het geheel geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van verzoeker.
- 6 Met zijn beroep vraagt verzoeker de verwijzende rechter om het besluit van verweerder nietig te verklaren.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoeker klaagt zich erover dat de aan de procedure deelnemende autoriteiten geen rekening hebben gehouden met zijn persoonlijke, financiële en inkomenssituatie, terwijl § 45, lid 1, van wet II van 2007, dat in zijn geval van toepassing is, dwingend voorschrijft dat zijn persoonlijke omstandigheden worden afgewogen alvorens het bevel wordt gegeven om het grondgebied te verlaten.
- 8 Volgens verzoeker heeft verweerder niet aangetoond dat zijn verblijf in Hongarije een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. De vreemdelingenrechtelijke autoriteiten hebben immers geen kennis kunnen nemen van de met redenen omklede motivering van de deskundigenadviezen en de daaraan ten grondslag liggende feiten, zodat zij hun besluiten hebben genomen zonder de noodzakelijkheid en de evenredigheid in acht te nemen en zonder te voldoen aan hun verplichting om de feiten ten volle te onderzoeken. Hiermee hebben zij de vereisten van een eerlijk proces geschonden.
- 9 Verweerder en de bij de bezwaarprocedure betrokken adviserende overheidsinstantie (het beheer van de civiele nationale veiligheidsdiensten is met ingang van 25 mei 2022 overgeheveld van de minister van Binnenlandse Zaken naar de minister die leidinggeeft aan het kabinet van de minister-president) concluderen tot verwerping van het beroep.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 10 De eerste, de tweede en de derde vraag zijn gerezen omdat de vreemdelingendienst volgens de aangehaalde nationale wetgeving en de rechtspraak van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) niet verplicht is om de beslissing betreffende de intrekking van de permanente verblijfskaart inhoudelijk te motiveren voor zover die beslissing gebaseerd is op gerubriceerde gegevens die verband houden met redenen van nationale veiligheid, en omdat ook

de adviserende overheidsinstantie niet verplicht is om haar op gerubriceerde gegevens gebaseerde deskundigenadvies te motiveren.

- 11 § 94, lid 4, onder b), van wet I van 2007 voorziet niet in een beoordelingsmarge voor de vreemdelingendienst. Ook de persoonlijke omstandigheden van de verzoekende partij hoeven niet te worden onderzocht. Indien de vreemdelingendienst het deskundigenadvies van de in de procedure optredende adviserende overheidsinstanties naast zich neerlegt, wordt zijn besluit overeenkomstig § 123, lid 1, onder b), van wet CL van 2016 nietig verklaard.
- 12 De Kúria stelt zich op het standpunt dat het ontbreken van de motivering van op gerubriceerde gegevens berustende deskundigenadviezen gelet op het specifieke regelgevingskader niet onrechtmatig is. Indien de vreemdelingendienst zijn besluit baseert op een advies waaraan gerubriceerde gegevens ten grondslag liggen, mag het besluit deze gerubriceerde gegevens bovendien niet bevatten.
- 13 Overeenkomstig de toepasselijke Hongaarse regelgeving heeft de betrokken natuurlijke persoon niet het recht om te verzoeken om kennisname, en in de vreemdelingenrechtelijke procedure gebruik te maken, van de gerubriceerde gegevens waarop het besluit van de vreemdelingendienst is gebaseerd. Ook de rechter die belast is met de toetsing van het besluit van de vreemdelingendienst is hiertoe niet bevoegd.
- 14 Volgens de Kúria worden de procedurele rechten van betrokkenen allereerst gewaarborgd doordat de rechter die belast is met de toetsing van het besluit kennis kan nemen van de documentatie van de adviserende overheidsinstantie die de gerubriceerde gegevens bevat. In zijn beslissing kan de rechter ten aanzien van de gerubriceerde gegevens echter uitsluitend vaststellen of de inhoud van het deskundigenadvies het gevaar voor de nationale veiligheid al dan niet voldoende onderbouwt, de logische gevolgtrekking van de vreemdelingeautoriteit kan hij niet terzijde schuiven. De uitlegging van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) inzake gerubriceerde informatie wordt niet toegepast met het argument dat die uitsluitend van toepassing is op personen die onder de werkingssfeer 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 de 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 L 158, 30 april 2004; hierna: „richtlijn 2004/38”) vallen.
- 15 Daarnaast worden de procedurele garanties volgens de rechtspraak van de Kúria gewaarborgd door het feit dat de betrokkenen de adviserende overheidsinstantie krachtens wet CLV van 2009 kunnen verzoeken om kennisname van de gerubriceerde gegevens. Volgens deze wet moeten de betrokkenen daartoe een afzonderlijke administratieve procedure aanhangig maken. Het verzoek om kennisname wordt echter in de regel afgewezen, ongeacht in het kader van wat

voor soort hoofdgeding, met welk doel en wegens de schending van welke grondrechten de betrokkene om kennisname heeft verzocht. Het is derhalve praktisch uitgesloten dat er een machtiging tot kennisname wordt verleend. Wet CLV van 2009 voorziet evenmin in de mogelijkheid om een „uitreksel” te verkrijgen, dat wil zeggen om kennis te nemen van de essentiële redenen waarop het gevaar voor de nationale veiligheid is gebaseerd, zelfs niet voor zover noodzakelijk is om in de bodemprocedure de verdediging te voeren. Het verzoek om van de betreffende informatie gebruik te mogen maken wordt eveneens afgewezen, deels met verwijzing naar de afwijzing van het verzoek om kennisname, deels met het argument dat de bepalingen van wet CLV van 2009 betreffende het recht op gebruik en op de verlening van toestemming voor het gebruik uitsluitend van toepassing zijn op personen en lichamen met een publieke taak wanneer de kennisname, de toegang of het gebruik noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak. Met andere woorden: zelfs al zou verzoeker worden toegestaan om kennis te nemen van de gerubriceerde informatie, dan nog kan hij die informatie noch in de bestuurlijke, noch in de gerechtelijke procedure gebruiken.

- 16 Het Hof heeft bij de uitlegging van artikel 30, lid 2, en artikel 31 van richtlijn 2004/38 betreffende de beperkingen op de uitoefening van rechten in verband met besluiten die gebaseerd zijn op om redenen van openbare orde of openbare veiligheid gerubriceerde informatie verklaard dat het niet nauwkeurig en volledig bekend maken van de redenen waarop het besluit is gebaseerd moet worden onderzocht in overeenstemming met de vereisten van artikel 47 van het Handvest en in het licht van de in artikel 52, lid 1, van het Handvest bedoelde vereisten van doelbinding, noodzakelijkheid en evenredigheid van de beperking van het recht (zaak C-300/11).
- 17 Wat betreft de bevoegdheid van de rechter die belast is met de toetsing van op gerubriceerde gegevens gebaseerde besluiten heeft het Hof reeds geoordeeld dat de rechter die kennisneemt van de gerubriceerde documenten ook de rechtmatigheid van de rubricering toetst en indien de rubricering onrechtmatig is de betrokkene in de gelegenheid stelt kennis te nemen van de informatie. Indien de rubricering rechtmatig is geschied, ziet de rechter erop toe dat aan de betrokkene in het kader van de gerechtelijke procedure „hoe dan ook de essentie van de [aan het betrokken besluit ten grondslag liggende] redenen worden meegedeeld”.
- 18 Volgens de uitlegging van het Hof bevat het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde grondrecht bovendien algemene procedurele waarborgen die van toepassing zijn in alle zaken waarin sprake is van op gerubriceerde informatie gebaseerd bewijsmateriaal, ongeacht de juridische status van betrokkene, derhalve ook in andere procedures die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen (zoals asiel- en vreemdelingenzaken) (zaak C-437/13).
- 19 Verzoeker heeft in Hongarije de status van „langdurig ingezetene” in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 2003/109, gelet op de in deze bepaling gegeven

definitie en op de omstandigheid dat hij beschikt over een permanente verblijfskaart, niettegenstaande hij niet in het bezit is van een vestigingsvergunning voor een bepaalde periode of een EU-verblijfsvergunning.

- 20 Volgens de verwijzende rechter moeten deze procedurele waarborgen ook worden geëerbiedigd ten aanzien van de in richtlijn 2003/109 bedoelde personen.
- 21 Wat betreft de „essentie” van de redenen van nationale veiligheid maakt het Hof in zijn rechtspraak onderscheid tussen de „essentie van de redenen” die aan het besluit ten grondslag liggen en het bewijsmateriaal waarop deze redenen zijn gebaseerd. Voor de eerste is de loutere bewering dat er sprake is van gevaar voor de nationale veiligheid niet voldoende. In het arrest ████████ heeft het Hof richtsnoeren gegeven over wat de „essentie van de redenen” kan omvatten, dat wil zeggen welke informatie aan de betrokkene ter beschikking moet worden gesteld om ervoor te zorgen dat zijn rechten van verdediging niet worden aangetast. Het gedeeltelijk ter beschikking stellen van de gerubriceerde informatie aan de betrokkene geldt echter niet op dezelfde wijze voor het bewijsmateriaal waarop de redenen zijn gebaseerd.
- 22 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het Unierecht moet worden toegepast, ook indien lidstatelijke autoriteiten in hun besluiten redenen van openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid aanvoeren.
- 23 Volgens de verwijzende rechter is het, gelet op het voorgaande, ook noodzakelijk om te verduidelijken wat verstaan moet worden onder de essentie van de gerubriceerde informatie.
- 24 De vierde vraag is ingegeven door het feit dat inhoudelijke vreemdelingenrechtelijke beslissingen betreffende het verblijfsrecht, waaronder inbegrepen het recht op privéleven en familie- en gezinsleven, alsook de rechten van het kind (intrekking of weigering van afgifte van een verblijfsvergunning), volgens de Hongaarse wetgeving worden genomen bij besluiten van de vreemdelingendienst waaraan geen zorgvuldig onderzoek naar de aanwezigheid en de toepasselijkheid van de weigeringsgrond in het individuele geval is voorafgegaan, waarbij geen rekening is gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene en de afweging van de noodzakelijkheid en evenredigheid achterwege is gelaten.
- 25 Volgens de Hongaarse wettelijke regeling wordt het onderzoek naar, en de inhoudelijke beslissing betreffende, een onderdaan van een derde land met een langdurige verblijfsvergunning uiteindelijk niet door de daartoe bevoegde vreemdelingendienst verricht respectievelijk genomen, maar door adviserende overheidsinstanties die niet overeenkomstig het Unierecht handelen. Het aldus onttrekken van bevoegdheid, dat strijdig lijkt met het Unierecht, leidt tot schending van de Unierechtelijke procedurele waarborgen.