

Zaak C-528/21

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

Datum van indiening:

26 augustus 2021

Verwijzende rechter:

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 juli 2021

Verzoekende partij:

MD

Verwerende partij:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (nationaal directoraat vreemdelingenbeleid, regionale directie Boedapest en provincie Pest, Hongarije)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een inreis- en verblijfsverbod dat om redenen van nationale veiligheid is opgelegd aan een langdurig rechtmatig in Hongarije verblijvend, uit een derde land afkomstig gezinslid van een EU-burger (namelijk bloedverwant in opgaande lijn van een minderjarige Hongaarse onderdaan)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van de artikelen 5, 11 en 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven en artikel 20 VWEU in het licht van de artikelen 7, 21, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Rechtsgrondslag: 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1) Moeten de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115/EG en artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7, [21], 24 en 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de praktijk van een lidstaat die een wetswijziging ook van toepassing verklaart op procedures die op rechterlijk bevel opnieuw moeten worden doorlopen in eerder gestarte procedures, wanneer die wetswijziging tot gevolg heeft dat een uit een derde land afkomstig familielid van een burger van de Unie aan een veel ongunstiger procedurele regeling wordt onderworpen, zozeer dat hij zijn op basis van zijn verblijfsduur verworven status, die inhoudt dat hij zelfs om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid niet kan worden verwijderd, verliest, waarna zijn aanvraag voor een permanente verblijfskaart op grond van dezelfde feiten en om redenen van nationale veiligheid wordt afgewezen, zijn verblijfskaart wordt ingetrokken en aan hem vervolgens een inreis- en verblijfsverbod wordt opgelegd, zonder dat in deze procedures rekening wordt gehouden met zijn persoonlijke en gezinsomstandigheden, in het bijzonder met het feit dat hij een hem ten laste komend minderjarig kind met de Hongaarse nationaliteit heeft, welke beslissingen tot gevolg hebben dat ofwel de eenheid van het gezin wordt verbroken, ofwel de familieleden van de betrokken onderdaan van een derde land die zelf burger van de Unie zijn, onder wie zijn minderjarige kind, genoodzaakt zijn het grondgebied van de lidstaat te verlaten?

2) Moeten de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115 en artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de praktijk van een lidstaat waarbij vóór de oplegging van een inreis- en verblijfsverbod aan een uit een derde land afkomstig familielid van een burger van de Unie geen onderzoek plaatsvindt naar zijn persoonlijke en gezinsomstandigheden op de grond dat zijn verblijf een reële, directe en ernstige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?

Indien de eerste of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

3) Moeten artikel 20 VWEU, de artikelen 5 en 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de artikelen [21] en 47 van het Handvest, alsmede overweging 22 van richtlijn 2008/115, volgens welke de lidstaten het belang van het kind vooropstellen, en overweging 24 van die richtlijn, waarin de verplichting is opgenomen om de in het Handvest erkende grondrechten en beginselen in acht te nemen, aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter die op basis van een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat het nationale recht en de daarop gebaseerde praktijk van de vreemdelingenautoriteit in strijd zijn met het Unierecht, bij het onderzoek naar de rechtsgrondslag van de oplegging van een inreis- en verblijfsverbod rekening kan houden met het door de verzoeker verworven recht, erin bestaande dat hij tijdens de geldigheidsduur van

wet I van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van personen die het recht op vrij verkeer en verblijf genieten [...] heeft voldaan aan de voorwaarde voor de toepassing van § 42 van die wet, te weten meer dan tien jaar legaal in Hongarije verblijven, of moet deze rechter de in het kader van de toetsing van de gegrondheid van de oplegging van het inreis- en verblijfsverbod te verrichten afweging van de persoonlijke en gezinsomstandigheden, bij gebreke van een regeling op dit punt in wet II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen [...], rechtsreeks op artikel 5 van richtlijn 2008/115 baseren?

4) Is een praktijk van een lidstaat verenigbaar met het Unierecht, en meer in het bijzonder met het in artikel 13 van richtlijn 2008/115 gewaarborgde recht op een doeltreffend rechtsmiddel alsook met het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een onpartijdig gerecht, wanneer die praktijk inhoudt dat de vreemdelingenautoriteit, in een door een uit een derde land afkomstig familielid van een burger van de Unie ingestelde beroepsprocedure, de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke rechterlijke beslissing die voorziet in onmiddellijke rechtsbescherming tegen de tenuitvoerlegging van haar besluit weigert op de grond dat zij de signalering betreffende het inreis- en verblijfsverbod reeds heeft geplaatst in het Schengeninformatiesysteem (SIS II), met als gevolg dat het uit een derde land afkomstige familielid van de burger van de Unie niet in staat is om zijn recht op beroep persoonlijk uit te oefenen en vóór de onherroepelijke beslissing in zijn zaak Hongarije binnen te komen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

De artikelen 7, 20, 21, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, met name de overwegingen 22 en 24 en de artikelen 5, 11 en 13.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§§ 33, 42 en 94 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 op vrij verkeer en verblijf genieten; hierna: „wet I van 2007”);

§§ 43, 44 en 45 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”).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker, die de Servisch-Kosovaarse nationaliteit bezit, woont sinds zijn aankomst in 2002 in Hongarije met zijn moeder, zijn partner die de Hongaarse nationaliteit heeft en zijn minderjarig kind dat eveneens de Hongaarse nationaliteit bezit. Verzoeker spreekt de Hongaarse taal goed en heeft, gelet op zijn levensstijl en zijn contacten met familie en vrienden, een binding met het land. Hij is kostwinner, beschikt over een bedrijf, een woning, motorvoertuigen en heeft zelfs in Slowakije een klantenkring opgebouwd.
- 2 Verzoeker was vanaf 31 mei 2003 in het bezit van een verblijfsvergunning die meerdere malen is verlengd. Later is hij als familielid van een minderjarig kind met de Hongaarse nationaliteit in het bezit gesteld van een verblijfskaart met een geldigheidsduur tot 20 mei 2021.
- 3 Verzoeker heeft op 12 juni 2018 een aanvraag ingediend voor een permanente verblijfskaart, die verweerder heeft afgewezen met de motivering dat verzoekers verblijfsrecht was komen te vervallen. Verweerder heeft zijn besluit gebaseerd op het advies van de Alkotmányvédelmi Hivatal (Hongaarse dienst voor de bescherming van de grondwet), volgens hetwelk het gedrag van verzoeker wegens een veroordeling tot een vrijheidsstraf voor het verlenen van hulp bij onrechtmatige grensoverschrijding een reële, directe en ernstige bedreiging vormde voor de nationale veiligheid en hij om die reden het land diende te verlaten.
- 4 De rechterlijke instantie waarbij beroep was ingesteld heeft het besluit van verweerder, met inbegrip van het besluit in eerste aanleg, vernietigd en de zaak terugverwezen naar de vreemdelingenautoriteit voor een nieuwe procedure, aangezien zij haar besluit niet had mogen baseren op het advies van de Hongaarse dienst voor de bescherming van de grondwet, die in de zaak niet in de hoedanigheid van adviserende overheidsinstantie had opgetreden. De rechter heeft de vreemdelingenautoriteit gelast om in de nieuwe procedure rekening te houden met alle omstandigheden van de zaak en daarbij met name acht te slaan op de omstandigheid dat verzoeker en zijn partner een huishouden vormen met hun minderjarige kind dat de Hongaarse nationaliteit bezit.
- 5 Verweerder heeft bij zijn in de nieuwe procedure genomen besluit de verblijfskaart van verzoeker ingetrokken. Hij benadrukte dat op de nieuwe procedure, gelet op de met ingang van 1 januari 2019 in werking getreden wetswijziging, § 94, lid 4, onder b), van wet I van 2007 van toepassing is, die een dwingende bepaling is, en dat hij bovendien niet kan afwijken van de adviezen van de adviserende overheidsinstanties omdat hij niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

- 6 De Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) heeft het beroep van verzoeker tegen dat besluit afgewezen. De Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) heeft die beslissing bevestigd en benadrukt dat aangezien in het geval van verzoeker sprake is van redenen van nationale veiligheid, de vreemdelingenautoriteit geen discretionaire ruimte heeft.
- 7 Verzoeker heeft het grondgebied van Hongarije op 24 september 2020 verlaten. Verweerder heeft hem een inreis- en verblijfsverbod voor een periode van drie jaar opgelegd en de opname gelast van een signalering betreffende dat verbod in het Schengeninformatiesysteem (SIS II). Verweerder heeft vastgesteld dat het verblijf van verzoeker, die overeenkomstig wet II van 2007 als onderdaan van een derde land moet worden aangemerkt, een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van Hongarije, zodat het bevel om het grondgebied te verlaten een evenredige beperking vormde, ondanks dat hij een geldige Slowaakse verblijfsvergunning bezit.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Volgens verzoeker heeft verweerder zijn verplichting tot het verrichten van feitenonderzoek, afweging en motivering geschonden door in zijn besluit uitsluitend te verwijzen naar het advies van de Hongaarse dienst voor de bescherming van de grondwet, zonder rekening te houden met artikel 11 van richtlijn 2008/115 en § 45, lid 1, van wet II van 2007, die een afweging van de persoonlijke en gezinsomstandigheden voorschrijven.
- 9 Verweerder concludeert tot verwerping van het beroep, stellende dat hij zijn besluit heeft gebaseerd op de dwingende bepaling van § 43 van wet II van 2007, die voorschrijft dat een inreis- en verblijfsverbod wordt opgelegd aan de in het buitenland verblijvende onderdaan van een derde land van wie de binnenkomst en het verblijf een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, en verwijst in dit verband ook naar het verplichte karakter van het advies van nationale veiligheidsdiensten. Daarbij komt dat, aangezien de aan verzoeker om gezinsredenen afgegeven verblijfsvergunning is ingetrokken, verweerder ook geen wettelijke verplichting heeft om rekening te houden met zijn gezinsomstandigheden.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 Krachtens de vóór 1 januari 2019 geldende versie van wet I van 2007 mochten uit een derde land afkomstige familieleden van Hongaarse burgers die geen gebruik maken van het recht op vrij verkeer, onder dezelfde voorwaarden in Hongarije verblijven als familieleden van burgers van EER-landen die hun recht op vrij verkeer uitoefenen.
- 11 Met de wetswijziging van 1 januari 2019 zijn echter voor de ná de inwerkingtreding van de wetswijziging ingestelde en herhaalde procedures inzake

de binnenkomst en het verblijf van uit derde landen afkomstige familieleden van Hongaarse burgers de bepalingen van wet II van 2007 in plaats van die van wet I van 2007 van toepassing verklaard. Deze familieleden worden daarom vanaf die datum minder gunstig behandeld en gelijkgesteld met onderdanen van derde landen die geen familielid zijn van een Hongaars of EER-onderdaan.

- 12 Daarnaast voorziet de wetswijziging in de mogelijkheid om een langdurig in Hongarije verblijvende onderdaan van een derde land die familielid is van een Hongaarse burger om redenen van nationale veiligheid of openbare orde te verwijderen, zonder rekening te houden met zijn gezins- en persoonlijke omstandigheden, daarmee voorbijgaand aan de rechtspraak van het Hof, waaronder het arrest M.A. tegen Belgische Staat (C-112/20).
- 13 De verwijzende rechter vraagt zich af of de inhoud en de wijze van toepassing van de wetswijziging met betrekking tot langdurig in Hongarije verblijvende, uit derde landen afkomstige familieleden van Hongaarse burgers strookt met het in artikel 20 VWEU gewaarborgde recht van vrij verkeer en verblijf, het afgeleide verblijfsrecht van familieleden en de artikelen 7, 21, 24 en 47 van het Handvest en het arrest van het Hof in de zaak K.A. e.a. (C-82/16).
- 14 De verwijzende rechter is van oordeel dat de toepassing van de wetswijziging op procedures die worden herhaald, in strijd is met het Unierecht, in de onderhavige zaak heeft hij echter, gelet op de rechtspraak van de Kúria, geen mogelijkheid om het nationale recht buiten toepassing te laten.
- 15 De verwijzende rechter wenst bovendien antwoord te verkrijgen op de vraag of rekening kan worden gehouden met de omstandigheid dat verzoeker overeenkomstig de tot 1 januari 2019 geldende § 42, lid 1, van wet I van 2007 langer dan 10 jaar legaal verblijf heeft in Hongarije, en of richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat hij in een geval waarin een inreis- en verblijfsverbod is opgelegd, om rekening te kunnen houden met de gezins- en persoonlijke omstandigheden van betrokkene, bij het ontbreken van een nationale bepaling zijn beslissing rechtstreeks kan baseren op artikel 5 van richtlijn 2008/115.
- 16 Aangezien de rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties aangaande deze vragen een grote variëteit vertoont, dat wil zeggen dat de juiste toepassing van het Unierecht gelet op de nationale rechtspraak niet zo evident is dat er redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan, is de verwijzende rechter van oordeel dat de beslechting van het geding volgens de leer van de acte claire een uitlegging van het Unierecht vereist.
- 17 Aangezien verzoeker, die momenteel in Oostenrijk verblijft, als gevolg van het inreis- en verblijfsverbod niet naar Hongarije kan reizen, verzoekt de verwijzende rechter, gelet op het belang van het minderjarige kind dat altijd voorop dient te staan, om behandeling van de prejudiciële vragen volgens de spoedprocedure.