

**Zaak C-525/23 [Accra]<sup>i</sup>**

**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:**

14 augustus 2023

**Verwijzende rechter:**

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

26 juni 2023

**Verzoekende partij:**

OS

**Verwerende partij:**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (nationaal directoraat vreemdelingenbeleid, Hongarije)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Geschil betreffende een vreemdelingenrechtelijk besluit

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Verblijf van een onderdaan van een derde land – Bewijs van bestaansmiddelen – Bovenop de Unierechtelijke voorwaarden gestelde, aanvullende inhoudelijke eisen ten aanzien van het bewijs die niet wettelijk zijn vastgelegd maar door de hoogste rechterlijke instantie van de betrokken lidstaat zijn ontwikkeld – Uit het beginsel van een eerlijk proces voortvloeiende recht van de onderdaan van een derde land om vooraf en uitdrukkelijk op de hoogte te worden gesteld van deze aanvullende eisen

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

## Artikel 267 VWEU

### Prejudiciële vragen

- 1) Is de praktijk van een lidstaat die voor het aanvaarden van bestaansmiddelen, nadat de aanvrager, die onderdaan is van een derde land en vrijwilligerswerk wenst te verrichten, heeft aangetoond dat een naaste verwant die niet als zijn familielid kan worden beschouwd in staat en bereid is om de kosten van zijn levensonderhoud en terugkeer te dragen door de benodigde geldbedragen regelmatig over te maken van zijn rechtmatig verkregen inkomen of vermogen, als aanvullende voorwaarde stelt dat de aanvrager nauwkeurig aangeeft of het ontvangen bedrag inkomen of vermogen is, alsmede met officiële documenten aantoont op welke grond hij het inkomen of vermogen heeft ontvangen en dat hij definitief en onbeperkt over het geld of het vermogen kan beschikken, in overeenstemming met de beoordelingsmarge waarover de lidstaten gelet op de in de overwegingen 2 en 41, artikel 1, onder a), en artikel 4, lid 1, van [richtlijn (EU) 2016/801] geformuleerde doelstellingen op grond van artikel 7, lid 1, onder e), van de richtlijn beschikken?
- 2) Is het, in het licht van het beginsel van voorrang van het Unierecht, de in artikel 79 VWEU verankerde verplichting tot billijke behandeling, de in artikel 45 van het Handvest [van de grondrechten van de Europese Unie] neergelegde vrijheid van verblijf en het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, alsook de overwegingen 54 en 61 van [richtlijn 2016/801] en in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, voor de beantwoording van de eerste vraag van belang dat de in de eerste vraag beschreven voorwaarden niet in de wettelijke regelingen van de lidstaat inzake verblijfsvergunningen zijn opgenomen, zodat zij niet door de wetgever, maar door de hoogste rechterlijke instantie van de lidstaat zijn geformuleerd in haar rechtspraak, die precedentwerking heeft?
- 3) Indien voor de aanvaarding van de bestaansmiddelen ook de in de nationale rechtspraak voorgeschreven verklaring en officiële documenten met betrekking tot de bovenvermelde voorwaarden vereist zijn, moet dan artikel 7, lid 1, onder e), van [richtlijn 2016/801], gelet op de in artikel 79 VWEU verankerde verplichting tot billijke behandeling, het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, het in overweging 2 van [richtlijn 2016/801] genoemde vereiste van rechtszekerheid en de in de overwegingen 41 en 42 genoemde procedurele waarborgen, aldus worden uitgelegd dat de nationale praktijk uitsluitend in overeenstemming is met deze bepalingen wanneer de aanvrager met een verwijzing naar de rechtsgevolgen wordt verzocht om op consistente en consequente wijze aan te tonen dat hij voldoet aan de noodzakelijk geachte aanvullende voorwaarden, en de aanvraag voor een

verblijfsvergunning wegens het ontbreken van bewijs dat voldaan is aan de in de rechtspraak gestelde voorwaarden pas wordt afgewezen na een procedure waarin zijn rechten aldus zijn gewaarborgd en de procedurele waarborgen zijn nageleefd?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

- Artikel 79 VWEU
- Artikel 6 en artikel 7 van richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB L 375 van 23.12.2004, blz. 12 (niet meer van kracht))
- De overwegingen 2, 20, 21, 41, 42, 54 en 61, en artikel 1, onder a), artikel 2, lid 1, en artikel 7, lid 1, van richtlijn van (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten
- De artikelen 45 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- § 2, onder d), § 13, lid 1, onder f), en § 87, lid 1, van 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)

Van de genoemde bepalingen bepaalt § 2, onder d), welke naaste verwanten van een onderdaan van een derde land voor de toepassing van deze wet als gezinslid worden beschouwd. § 13 bevat de regels voor het verblijf dat langer duurt dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Overeenkomstig § 13, lid 1, onder f), mogen onderdanen van derde landen gedurende een dergelijke periode op Hongaars grondgebied verblijven indien zij voor de gehele duur van hun verblijf beschikken over voldoende middelen ter dekking van hun huisvesting en levensonderhoud en de kosten van de terugreis.

- § 29, leden 5 en 6, van a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (regeringsbesluit 114/2007 van 24 mei 2007 tot

uitvoering van wet II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen)

Krachtens deze bepalingen beschikt de onderdaan van een derde land over voldoende middelen ter dekking van zijn bestaan in Hongarije indien hij zelf, of voor zijn rekening een van zijn familieleden, zijn kosten van levensonderhoud, huisvesting, terugkeer en, in voorkomend geval, medische verzorging kan dragen uit rechtmatig verkregen inkomen of vermogen. De aangehaalde bepaling somt ook op waarmee de bestaansmiddelen kunnen worden aangetoond.

- § 4, leden 1 en 2, van a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (wet CXVII van 1995 op de inkomstenbelasting; hierna: „wet op de inkomstenbelasting”)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoeker in het hoofdgeding is een onderdaan van een derde land die in Hongarije tot 30 juni 2020 beschikte over een geldige verblijfsvergunning voor studiedoeleinden. Verzoeker heeft op 5 juni 2020 een aanvraag tot verlenging van zijn verblijfsvergunning ingediend met als doel het verrichten van vrijwilligerswerk bij de Mahatma Gandhi Vereniging voor Mensenrechten (hierna: „vereniging”).
- 2 Gedurende de werkzaamheden als vrijwilliger wenste verzoeker te voorzien in zijn levensonderhoud in Hongarije met de hulp van zijn oom die Brits onderdaan is. Verzoeker heeft zijn aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning vergezeld doen gaan van een overeenkomst met de vereniging, een op zijn naam gesteld, gedetailleerd bankrekeningoverzicht over zes maanden, een verklaring van zijn oom dat verzoeker te zijner laste komt en documenten waaruit de inkomsten van zijn oom blijken.
- 3 De vreemdelingendienst heeft de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning afgewezen en verzoeker uitgewezen van het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. In de motivering van het besluit heeft de vreemdelingendienst uiteengezet dat aangezien de oom van verzoeker overeenkomstig de aangehaalde Hongaarse wettelijke bepaling niet als gezinslid kan worden beschouwd, hij niet in de kosten van verzoekers levensonderhoud kan voorzien en dat daarom geen rekening kon worden gehouden met de bij de aanvraag gevoegde bewijsstukken.
- 4 Verzoeker heeft bezwaar aangetekend tegen het besluit van de vreemdelingendienst. Verweerder heeft dat besluit bevestigd met de motivering dat de persoon te wiens laste verzoeker komt niet als zijn familielid kan worden beschouwd en om die reden niet kan voorzien in zijn levensonderhoud in Hongarije.

- 5 Tegen het besluit van verweerder heeft verzoeker beroep ingesteld bij de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest; de verwijzende rechter). De verwijzende rechter heeft het besluit van verweerder, met inbegrip van het primaire besluit, vernietigd en de vreemdelingendienst opgedragen een nieuwe procedure in te leiden.
- 6 De Kúria (hoogste rechterlijke instantie Hongarije) heeft de beslissing van de verwijzende rechter vernietigd en hem gelast een nieuwe procedure in te leiden en een nieuwe beslissing te nemen. In het kader van deze nieuwe procedure heeft de verwijzende rechter het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) drie vragen gesteld.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 7 In zijn bezwaar tegen het besluit van de vreemdelingendienst voerde verzoeker aan dat zijn oom, die inderdaad niet als familielid kan worden beschouwd, hem financiële bijstand zou verlenen op grond van een leningovereenkomst en dat hij, verzoeker, in Hongarije in een studentenhuis zou wonen. Verzoeker heeft bij zijn bezwaar een schriftelijke verklaring overgelegd waarin zijn oom zich ertoe verbindt om verzoeker gedurende zijn vrijwilligerswerkzaamheden via bankoverschrijvingen en op andere wijze maandelijks 200 000 HUF (ongeveer 520 EUR) ter beschikking te stellen.
- 8 Na de afwijzing van het bezwaar door verweerder klaagt verzoeker in zijn beroep over het feit dat verweerder bij de beoordeling van de door hem overgelegde bewijsstukken uitsluitend acht heeft geslagen op het feit dat zijn oom niet als familielid kan worden beschouwd en daarom ook niet in zijn levensonderhoud kan voorzien, zodat de bestaansmiddelen van verzoeker in Hongarije niet zijn gewaarborgd. Verzoeker benadrukt daarentegen dat de steun die zijn oom hem zou verlenen niet als bijdrage in de onderhoudskosten maar als gift moet worden gezien, zodat verzoeker uit eigen middelen in zijn levensonderhoud zal voorzien.
- 9 Verweerder brengt hiertegen in dat in de verklaring van verzoekers oom niet is vermeld op welke grond hij de steun zou verlenen, zodat verweerder dit bedrag niet als gift kon aanmerken. Verweerder voegt hieraan toe dat, wat er ook van zij, de aangehaalde Hongaarse wettelijke bepalingen eisen dat de bestaansmiddelen afkomstig zijn van rechtmatig verkregen inkomen of vermogen. Vanuit dit oogpunt is het niet relevant op welke grond het inkomen of het vermogen zijn verkregen, en dat verweerder de aanvraag van verzoeker dan ook niet op deze grond heeft afgewezen.

### **Conclusies van de rechterlijke instanties waarbij het hoofdgeding eerder aanhangig is geweest**

- 10 Wat betreft het rechtmatig verkregen inkomen of vermogen is de Fővárosi Törvényszék uitgegaan van de definitie die de wet op de inkomstenbelasting geeft

van het begrip „inkomen”. Deze definitie maakt geen onderscheid naargelang de bron van het inkomen. Het begrip inkomen omvat niet alleen loon uit dienstbetrekking, maar ook andere vergoedingen op welke grond ook. Het begrip inkomen omvat derhalve ook inkomsten die verzoeker krijgt van zijn oom, een natuurlijke persoon. In dit verband is het irrelevant op welke grond zijn oom hem de steun verleent. Volgens de Fővárosi Törvényszék heeft verweerder daarom in strijd met de wet gehandeld door uitsluitend te onderzoeken of het door verzoeker verkregen inkomen door een familielid ter beschikking is gesteld. In plaats daarvan zou verweerder moeten onderzoeken of het inkomen van verzoeker een regelmatig karakter heeft en zou hij verzoeker moeten oproepen om over dit aspect aanvullend bewijs te leveren.

- 11 De Kúria heeft uiteengezet dat bij de beoordeling van het begrip inkomen, anders dan de Fővárosi Törvényszék heeft geoordeeld, niet de bepalingen van de wet op de inkomstenbelasting doorslaggevend zijn. In werkelijkheid moet worden onderzocht of de verklaringen van verzoeker consequent en consistent zijn en of zij ondubbelzinnig gestaafd worden door de overgelegde documenten. In casu heeft de oom van verzoeker echter niet verklaard op welke grond hij aan verzoeker 200 000 HUF per maand wenste te verstrekken. Verzoeker zelf heeft in dit verband tegenstrijdige verklaringen afgelegd: in bezwaar stelde hij dit bedrag als lening te ontvangen, in zijn beroep betoogde hij daarentegen dat het een gift betrof. Hiermee zijn verzoekers betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van zijn verklaringen twijfelachtig geworden.
- 12 Volgens de Kúria heeft de Fővárosi Törvényszék eveneens ten onrechte geoordeeld dat het irrelevant is op welke grond het inkomen is verkregen. Deze grond is wel degelijk van groot belang aangezien aan de hand hiervan kan worden bepaald of verzoeker over de betrokken inkomsten definitief als de zijne kan beschikken. Verzoeker had derhalve duidelijk moeten aangeven of hij het door zijn oom beschikbaar gestelde geldbedrag als inkomen of als vermogen beschouwde. Hij had met documenten moeten aantonen op welke grond hij dit geldbedrag had verkregen en of hij er definitief en onbeperkt over kon beschikken. In de herhaalde procedure diende de Fővárosi Törvényszék al deze omstandigheden op te helderen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 13 De verwijzende rechter betwijfelt of de door de Kúria bepaalde voorwaarden waarover verzoeker bewijs moet leveren verenigbaar zijn met de bepalingen van richtlijn (EU) 2016/801, en of in de zaak onverkort voldaan is aan de vereisten van een eerlijke procedure.
- 14 Wat betreft de noodzaak van een prejudiciële procedure is de verwijzende rechter in de eerste plaats van oordeel dat de door hem gestelde vragen vanuit Unierechtelijk oogpunt relevant zijn. De Hongaarse regelgeving tot omzetting van richtlijn (EU) 2016/801, en bijgevolg ook de op basis van deze regelgeving

ontwikkelde rechtspraak, moet immers verenigbaar zijn met deze richtlijn. Gelet hierop wordt de inhoudelijke beoordeling van de zaak ontegenzeggelijk beïnvloed door het antwoord op de vraag of de rechtspraak van de Kúria in overeenstemming is met artikel 7, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2016/801. Ten tweede heeft het Hof de relevante bepalingen van richtlijn (EU) 2016/801 nog niet uitgelegd vanuit de benadering die aan de vragen van de verwijzende rechter ten grondslag ligt. Ten derde, aangezien er een aanzienlijk verschil is tussen de wetsuitlegging van de verwijzende rechter en de Kúria, kan het antwoord op de vragen niet als zonder meer duidelijk worden beschouwd.

- 15 Wat de eerste vraag betreft meent de verwijzende rechter dat de Kúria met betrekking tot de bestaansmiddelen onderzoek naar aanvullende voorwaarden verlangt die noch in richtlijn (EU) 2016/801, noch in de Hongaarse regelgeving ter omzetting van de richtlijn zijn opgenomen. Het staat buiten twijfel dat de lidstaten, wanneer zij beslissen over de toegang en het verblijf van een onderdaan van een derde land, krachtens hun nationale wetgeving het recht hebben om te onderzoeken of betrokkene beschikt over de noodzakelijke middelen om in zijn levensonderhoud te voorzien. Volgens de verwijzende rechter betekent dit echter niet dat de lidstaten vrij zijn om het bepaalde in artikel 7, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2016/801 aan te vullen met overige beoordelingscriteria.
- 16 De verwijzende rechter heeft twijfels of de door de Kúria gestelde aanvullende voorwaarden in het licht van de aangehaalde bepaling van de richtlijn daadwerkelijk relevant zijn. Het is twijfelachtig of het relevant is of verzoeker het geldbedrag van zijn oom als lening of als gift ontvangt, en of hij het later terug moet betalen of er definitief over kan beschikken. In casu is bewezen dat de oom van verzoeker solvabel is en zijn inkomen rechtmatig heeft verkregen. Bovendien heeft de oom van verzoeker in zijn verklaring het doel van de door hem verleende steun uitdrukkelijk omschreven, hij heeft namelijk verklaard dat het betrokken geldbedrag bestemd was voor het levensonderhoud van verzoeker tijdens zijn vrijwilligerswerkzaamheden. In het licht van het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat om de bestaansmiddelen aan te tonen volstaan kan worden met het bewijs dat het geldbedrag is overgemaakt naar een bankrekening waarover uitsluitend verzoeker kan beschikken en verzoeker dit bedrag van die bankrekening heeft opgenomen.
- 17 Het doel van richtlijn (EU) 2016/801 is om in één rechtshandeling, door de voorheen geldende bepalingen te vereenvoudigen en te harmoniseren, de voorwaarden vast te stellen waaronder onderdanen van derde landen het grondgebied van de lidstaten voor een periode van meer dan drie maanden met het oog op vrijwilligerswerk mogen binnenkomen. De richtlijn heeft ook tot doel de mobiliteit van de betrokkenen te bevorderen. De vraag rijst of het verenigbaar is met deze doelstellingen dat de Kúria naast de algemene voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2016/801 aanvullende voorwaarden stelt aan de binnenkomst en het verblijf.

- 18 De verwijzende rechter verwijst naar het arrest van 10 september 2014, Mohamed Ali Ben Alaya (C-491/13, ECLI:EU:C:2014:2187, punten 33 en 34), die betrekking heeft op de eerder geldende richtlijn 2004/114. De artikelen 6 en 7 van deze eerdere richtlijn regelden de voorwaarden voor toegang van onderdanen van derde landen met het oog op studie. Wat deze voorwaarden betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken uitsluitend betrekking heeft op de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van deze richtlijn, alsmede, in dat kader, op de beoordeling van de relevante feiten om te bepalen of aan de voorwaarden van de richtlijn is voldaan. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat wanneer de lidstaten andere toelatingsvoorwaarden dan die van de richtlijn zouden mogen vaststellen, dit erop zou neerkomen dat de toelatingsvoorwaarden strenger worden, hetgeen in strijd is met het doel van richtlijn 2004/114.
- 19 Aangezien de in richtlijn 2004/114 gestelde voorwaarden inzake de bestaansmiddelen van scholieren identiek zijn aan de voorwaarden die artikel 7, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2016/801 stelt in verband met onder meer vrijwilligerswerk, is de verwijzende rechter van oordeel dat het bovengenoemde arrest ook voor deze zaak relevant is.
- 20 De vraag is derhalve of de beoordelingsmarge van de autoriteiten van de lidstaten in het kader van het onderzoek naar de bestaansmiddelen beperkt is tot de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2016/801, of dat zij bevoegd zijn om aanvullende criteria vast te stellen om te bepalen of aan de voorwaarden van de richtlijn is voldaan. Kunnen zij bijvoorbeeld eisen dat verzoeker een consistente, met de verklaring van de persoon die hem ondersteunt eensluidende verklaring aflegt over op welke grond hij zijn inkomstenbronnen heeft verworven en of hij definitief en onbeperkt over deze bronnen kan beschikken?
- 21 De verwijzende rechter stelt de tweede vraag voor het geval dat de beoordelingsmarge van de lidstaten zich volgens het Hof uitstrekt tot het stellen van de bovengenoemde aanvullende voorwaarden. In dit verband wenst de verwijzende rechter antwoord te verkrijgen op de vraag of het relevant is dat de aanvullende voorwaarden niet bij wet zijn gesteld maar uitsluitend zijn vastgesteld in de rechtspraak van de hoogste rechterlijke instantie van de lidstaat, waarvan de beslissingen bindend zijn voor de lagere rechtelijke instanties.
- 22 De derde vraag van de verwijzende rechter heeft betrekking op het vereiste van een eerlijk proces en procedurele waarborgen. De door de Kúria gestelde aanvullende voorwaarden hebben namelijk uitsluitend betrekking op de beoordeling van het beschikbare bewijs aan de hand van de door haar vastgestelde criteria, zonder verzoeker te verzoeken om zijn aanvraag aan te vullen en zonder hem de mogelijkheid te bieden om dienaangaande bewijs te leveren. In dit verband wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verenigbaar is met de vereisten van een eerlijke procedure dat de Kúria de beoordeling van deze aanvullende voorwaarden eist ondanks dat verzoeker in de administratieve



procedure niet is geweest op het bestaan van die voorwaarden en niet is gevraagd om dienaangaande verklaringen af te leggen en documenten te overleggen.

WERKDOCUMENT