

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

25 april 2024 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Artikel 20 VWEU – Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer – Verblijfsrecht van een gezinslid van deze Unieburger – Gevaar voor de nationale veiligheid – Standpuntbepaling van een gespecialiseerde nationale autoriteit – Motivering – Toegang tot het dossier”

In de gevoegde zaken C-420/22 en C-528/22,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szegedi Törvényszék (rechter in eerste aanleg Szeged, Hongarije) bij beslissingen van 16 juni en 8 augustus 2022, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 24 juni en 8 augustus 2022, in de procedures

**NW** (C-420/22),

**PQ** (C-528/22)

tegen

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,**

**Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, P. G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: M. Siekierzyńska, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 juli 2023,

gelet op de opmerkingen van:

- NW, vertegenwoordigd door B. Pohárnok, ügyvéd,
- PQ, vertegenwoordigd door A. Németh en B. Pohárnok, ügyvédek,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en R. Kissné Berta als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard, A. Daniel en J. Illouz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Katsimerou, E. Montaguti en A. Tokár als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 november 2023,

het navolgende

## Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 20 VWEU, 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 ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), en van de artikelen 7 en 24, artikel 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen enerzijds twee derdelanders, NW en PQ, en anderzijds de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (landelijk directoraat-generaal van de vreemdelingenpolitie, Hongarije; hierna: „directie vreemdelingenpolitie”) en de Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter (minister belast met het beheer van het kabinet van de minister-president, Hongarije), met betrekking tot besluiten houdende respectievelijk intrekking van de permanente verblijfsvergunning van NW en het hem opgelegde bevel om het grondgebied van Hongarije te verlaten, en afwijzing van de aanvraag van een nationale vestigingsvergunning van PQ.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 bepaalt:

„De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.”
- 4 Artikel 5 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten verlangen van onderdanen van derde landen het bewijs dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over:

  - a) vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen deze inkomsten afgaande op de aard en de regelmaat ervan, waarbij zij rekening mogen houden met het niveau van het minimumloon en minimumpensioen voordat het verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene werd ingediend;
  - b) een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt.

2. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.”
- 5 Artikel 7, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen dient de betrokken onderdaan van een derde land een verzoek in bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij verblijft. Het verzoek gaat vergezeld van in de nationale wet te bepalen bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene aan de in de artikelen 4 en 5 geformuleerde voorwaarden voldoet en, indien nodig, van een geldig reisdocument of een gewaarmerkt afschrift ervan.

De in de eerste alinea bedoelde bewijsstukken kunnen tevens documentatie bevatten met betrekking tot passende huisvesting.

6 In artikel 9, lid 3, van die richtlijn heet het:

„De lidstaten mogen bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status van langdurig ingezetene niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde; dit is evenwel geen reden voor verwijdering [...]”

7 Artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/109 luidt:

„Beslissingen tot afwijzing van een verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene of tot intrekking van deze status moeten met redenen worden omkleed. Een dergelijke beslissing wordt aan de betrokken onderdaan van een derde land meegedeeld conform de kennisgevingsprocedures die hiervoor in de nationale wetgeving zijn voorgeschreven. In deze kennisgeving worden de beroepsmogelijkheden vermeld die openstaan voor de betrokkene, en binnen welke termijn daarvan gebruik moet worden gemaakt.”

8 Artikel 13 van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten mogen permanente verblijfstitels of verblijfstitels van onbeperkte duur afgeven onder gunstiger voorwaarden dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld. Deze verblijfstitels geven geen toegang tot het recht van verblijf in de andere lidstaten zoals bepaald in hoofdstuk III van deze richtlijn.”

### **Hongaars recht**

9 § 94, leden 2 tot en met 5, van de a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (wet nr. I van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van personen die het recht op vrij verkeer en verblijf genieten) van 5 januari 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) luidt als volgt:

„(2) Aan onderdanen van derde landen die als gezinslid van een Hongaarse burger een verblijfsvergunning of een permanente verblijfsvergunning hebben gekregen [...], wordt, op aanvraag die moet worden ingediend vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning of de permanente verblijfsvergunning, een nationale vestigingsvergunning afgegeven [...], tenzij:

[...]

c) een weigeringsgrond als bedoeld in § 33, lid 1, onder c), en lid 2, 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) van 5 januari 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/1.)] verzet zich tegen hun vestiging,

[...]

(3) Wat lid 2, onder c), betreft, moet overeenkomstig de voorschriften van wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen voor de afgifte van vestigingsvergunningen advies worden ingewonnen bij de aangewezen adviserende overheidsinstanties.

(4) Wanneer een onderdaan van een derde land als gezinslid van een Hongaars staatsburger in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning of een geldige permanente verblijfsvergunning, wordt deze vergunning hem of haar ontnomen

[...]

b) indien het verblijf van die onderdaan de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid van Hongarije in gevaar brengt.

(5) Voor elke bijzondere kwestie als bedoeld in lid 4, onder b), moet overeenkomstig de voorschriften van wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen voor de afgifte van vestigingsvergunningen advies worden ingewonnen bij de aangewezen adviserende overheidsinstanties.”

- 10 § 33, leden 1 en 2, van wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen bepaalt:

„(1) „Er wordt een tijdelijke, een nationale of een Europese vestigingsvergunning verleend aan een onderdaan van een derde land:

[...]

c) waartegen geen weigeringsgrond als bedoeld in deze wet bestaat.

(2) Er wordt geen tijdelijke, nationale of Europese vestigingsvergunning verleend aan een onderdaan van een derde land:

[...]

b) wiens vestiging de openbare veiligheid of de nationale veiligheid van Hongarije in gevaar brengt.”

- 11 § 87/B, lid 4, van deze wet luidt:

„Het advies van de adviserende overheidsinstantie met betrekking tot de bijzondere kwestie is bindend voor de vreemdelingenpolitie die de zaak behandelt.”

- 12 § 11 van de a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (wet nr. CLV van 2009 inzake de bescherming van gerubriceerde informatie) van 29 december 2009 (*Magyar Közlöny* 2009/194.) bepaalt:

„(1) De betrokkene heeft het recht om zijn nationale gerubriceerde persoonsgegevens raadplegen nadat de tot rubricering bevoegde autoriteit daartoe toestemming heeft gegeven en zonder dat een persoonlijk veiligheidscertificaat vereist is. De betrokkene legt voordat hij toegang heeft tot zijn nationale gerubriceerde persoonsgegevens een schriftelijke geheimhoudingsverklaring af en hij dient zich te houden aan de regels inzake de bescherming van de nationale gerubriceerde informatie.

(2) Het besluit over de toestemming voor raadpleging wordt op verzoek van de betrokkene en binnen twee weken genomen door de tot rubricering bevoegde autoriteit. Deze autoriteit weigert toestemming voor raadpleging indien kennisname van de informatie zou leiden tot schending van het openbaar belang dat aan de rubricering van de betrokken informatie ten grondslag ligt. De weigering om toestemming te verlenen voor raadpleging is met redenen omkleed.

(3) De betrokkene kan de weigering van toestemming voor raadpleging aanvechten bij de bestuursrechter. [...]”

- 13 § 12, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De verwerker van de gerubriceerde informatie kan de betrokkene het recht op toegang tot zijn persoonsgegevens ontzeggen indien de uitoefening van dat recht het openbaar belang dat aan de rubricering ten grondslag ligt, zou schaden.”

## **Hoofdingingen en prejudiciële vragen**

### **Zaak C-420/22**

- 14 NW, een derdelander, is in 2004 gehuwd met een Hongaars staatsburger. Uit dit huwelijk is in 2005 een kind geboren dat de Hongaarse nationaliteit bezit. NW voedt zijn kind op samen met zijn echtgenote.
- 15 Nadat NW meer dan vijf jaar legaal in Hongarije had verbleven, hebben de Hongaarse autoriteiten hem, gezien zijn gezinssituatie, een permanente verblijfsvergunning verleend die tot en met 31 oktober 2022 geldig was.
- 16 Bij een niet met redenen omkleed advies van 12 januari 2021 heeft de Alkotmányvédelmi Hivatal (dienst voor de bescherming van de grondwet, Hongarije) zich op het standpunt gesteld dat NW's verblijf in Hongarije de belangen van deze lidstaat op het gebied van de nationale veiligheid aantastte. Deze gespecialiseerde instantie heeft de gegevens op basis waarvan zij dat advies heeft uitgebracht, aangemerkt als gerubriceerde informatie. Dit advies is op 13 april 2021 bevestigd door de minister van Binnenlandse Zaken, als gespecialiseerd orgaan van tweede aanleg.
- 17 Bij besluit van 22 januari 2021 heeft de vreemdelingenpolitie van het eerste niveau de permanente verblijfsvergunning van NW ingetrokken en hem gelast het grondgebied van Hongarije te verlaten, op de grond dat zijn verblijf op dat grondgebied de nationale veiligheid van deze lidstaat in gevaar bracht.
- 18 Dit besluit is op 10 mei 2021 bevestigd door de directie vreemdelingenpolitie, op de grond dat de minister van Binnenlandse Zaken had vastgesteld dat het verblijf van NW op het Hongaarse grondgebied de belangen van Hongarije op het gebied van de nationale veiligheid aantastte. In haar besluit heeft de directie vreemdelingenpolitie benadrukt dat zij ingevolge de Hongaarse regelgeving niet mocht afwijken van het advies van de minister van Binnenlandse Zaken en dat zij dus verplicht was om NW's permanente verblijfsvergunning in te trekken, zonder rekening te houden met diens persoonlijke situatie.
- 19 NW heeft tegen het besluit van de directie vreemdelingenpolitie van 10 mei 2021 beroep ingesteld bij de Szegedi Törvényszék (rechter in eerste aanleg Szeged, Hongarije), de verwijzende rechter.
- 20 Deze rechter merkt op dat dit besluit uitsluitend berust op de bindende en niet met redenen omklede adviezen van de gespecialiseerde staatsorganen, te weten de dienst voor bescherming van de grondwet en de minister van Binnenlandse Zaken, welke adviezen zijn gebaseerd op gerubriceerde informatie waartoe NW noch de autoriteiten die over het verblijf besluiten, toegang hebben gehad. Laatstgenoemde autoriteiten hebben dan ook niet de noodzaak en de evenredigheid van dat besluit onderzocht.
- 21 Hij benadrukt dat uit rechtspraak van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) volgt dat, in een situatie als die in het hoofdgeding, de procedurele rechten van de betrokkene worden gewaarborgd door de bevoegdheid van de bevoegde rechter om de gerubriceerde informatie te raadplegen waarop het advies van de adviserende overheidsinstanties berust, teneinde de rechtmatigheid van het besluit inzake het verblijf te beoordelen. Die rechter moet dus, desgevraagd door de verzoekende partij, nagaan of dat besluit wordt gerechtvaardigd door de feiten en de gegevens die aan het betrokken advies ten grondslag liggen, evenwel zonder dat hij de gerubriceerde informatie waarvan hij kennis heeft genomen in zijn uitspraak mag opnemen.
- 22 Bovendien heeft krachtens de Hongaarse wettelijke regeling noch de betrokkene, noch zijn vertegenwoordiger een concrete mogelijkheid om zich uit te spreken over het niet met redenen omkleed advies van deze instanties. Hoewel zij het recht hebben te verzoeken om toegang tot de gerubriceerde informatie betreffende deze persoon, weegt de bescherming van het openbaar belang dat de rubricering van de informatie heeft gerechtvaardigd naar zeggen van de verwijzende rechter in beginsel zwaarder dan het privébelang van de betrokkene, aangezien het bestaan van een grond voor rubricering in wezen een voldoende reden is om een verzoek om toestemming voor raadpleging van de betrokkene af te wijzen.

- 23 Zelfs al zou een dergelijk verzoek worden ingewilligd, dan kunnen in elk geval noch de betrokkene, noch zijn vertegenwoordiger de gerubriceerde informatie waartoe zij toegang hebben gekregen, gebruiken in het kader van administratieve of gerechtelijke procedures, aangezien hun in de praktijk de toestemming wordt geweigerd om een schriftelijk document op te stellen dat de inhoud van die informatie bevat. Krachtens de Hongaarse regelgeving heeft de rechter bij wie beroep wordt ingesteld betreffende een besluit inzake het verblijf, in dit verband geen enkele bevoegdheid.
- 24 In deze omstandigheden heeft de Szegedi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:
- „1. Moet artikel 10, lid 1, van richtlijn [2003/109] [...], gelezen in samenhang met artikel 47 van het [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 de 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 in de procedure die uitmondt in het besluit gebruik te maken van ten minste de essentie van de geheime of gerubriceerde informatie waarop het besluit wordt gebaseerd, indien de verantwoordelijke autoriteit aangeeft 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 een nationale rechter die de rechtmatigheid toetst van het op geheime of gerubriceerde informatie berustende advies van de gespecialiseerde overheidsinstantie en van het op dat advies gebaseerde inhoudelijke vreemdelingenrechtelijke besluit, ook de nodige bevoegdheid moet hebben om de rechtmatigheid (noodzakelijkheid en evenredigheid) van de geheimverklaring te toetsen en om, indien de geheimverklaring onrechtmatig is, een eigen beslissing vast te stellen die de betrokkene en zijn raadsman in staat stelt om kennis te nemen en gebruik te maken van alle aan het advies of het besluit ten grondslag liggende informatie en, indien de geheimverklaring rechtmatig is, de betrokkene in staat stelt om in het kader van zijn 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 een vreemdelingenrechtelijk besluit tot intrekking van de eerder verleende status van langdurig ingezetene wordt vastgesteld op basis van een niet met redenen omklede toetsing die
    - a) uitsluitend is gebaseerd op een standaardverwijzing naar het evenmin met redenen omkleed en bindend advies, waarvan geen afwijking mogelijk is, dat is afgegeven door gespecialiseerde overheidsorganen en waarbij is vastgesteld dat er sprake is van gevaar voor of schending van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de openbare orde, en
    - b) is verricht 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?”

- 25 Bij beslissing van 8 augustus 2022, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, heeft de verwijzende rechter het verzoek om een prejudiciële beslissing aangevuld.
- 26 Die rechter heeft aangegeven dat hij in dat verzoek was uitgegaan van de premisse dat NW binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 viel. Aangezien er tussen NW en zijn minderjarige kind een afhankelijkheidsverhouding bestaat, moet echter – mocht het Hof oordelen dat deze premisse onjuist is – worden vastgesteld of NW in aanmerking moet komen voor een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU.
- 27 Om die reden heeft de verwijzende rechter aan de reeds aan het Hof gestelde vragen de volgende prejudiciële vraag toegevoegd:
- „a) „Moet artikel 20 [VWEU], gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de praktijk van een lidstaat waarbij de verblijfsvergunning die eerder is verleend aan een derdelander die deel uitmaakt van het gezin van Unieburgers (minderjarig kind, echtgenote) die in de lidstaat wonen waarvan zij de nationaliteit hebben, wordt ingetrokken zonder dat eerst wordt beoordeeld of het betrokken gezinslid, de derdelander, zich kan beroepen op een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU?
- b) Moet artikel 20 VWEU, 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, wanneer er een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU bestaat, de bestuurlijke en de rechterlijke instanties van de lidstaat het Unierecht van rechtswege moeten toepassen wanneer middels een besluit van de vreemdelingendienst een permanente verblijfsvergunning wordt ingetrokken en er ter onderbouwing daarvan wordt verwezen naar de uitzonderingen met betrekking tot de nationale veiligheid, de openbare orde en de openbare veiligheid, en dat, in het geval dat een dergelijke uitzondering inderdaad van toepassing is, de noodzakelijkheid en evenredigheid worden getoetst teneinde de beperking van het verblijfsrecht te rechtvaardigen?
- c) Indien verzoeker [in het hoofdgeding] binnen de werkingssfeer van artikel 20 VWEU valt, verzoekt de verwijzende [rechter] het Hof om ook in het licht van dat artikel te antwoorden op de eerste tot en met de vierde vraag [...].”

### **Zaak C-528/22**

- 28 PQ, een derdelander, is Hongarije in juni 2005 rechtmatig binnengekomen als beroepsvoetballer en verblijft sindsdien legaal in die lidstaat. Hij woont sinds 2011 samen met zijn partner, die de Hongaarse nationaliteit heeft. Uit dit partnerschap zijn in 2012 en 2021 twee kinderen geboren die de Hongaarse nationaliteit bezitten.
- 29 PQ oefent samen met zijn partner het ouderlijk gezag over hun kinderen uit. Hij woont permanent met zijn kinderen samen en zorgt het grootste deel van de tijd daadwerkelijk voor hen. Tussen PQ en zijn kinderen, voor wie hij sinds hun geboorte voortdurend zorgt, bestaat een hechte emotionele band en een afhankelijkheidsverhouding.
- 30 Bij een niet met redenen omkleed advies van 9 september 2020 heeft de dienst voor de bescherming van de grondwet zich op het standpunt gesteld dat PQ's verblijf in Hongarije de belangen van deze lidstaat op het gebied van de nationale veiligheid aantastte. Dit gespecialiseerde orgaan heeft de gegevens op basis waarvan het dat advies heeft uitgebracht, aangemerkt als gerubriceerde informatie. Dit advies is op 12 februari 2021 bevestigd door de minister van Binnenlandse Zaken, als gespecialiseerd orgaan van het tweede niveau.
- 31 Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de vreemdelingenpolitie van het eerste niveau een door PQ ingediende aanvraag voor een nationale vestigingsvergunning afgewezen.

- 32 Dit besluit is op 25 maart 2021 bevestigd door de directie vreemdelingenpolitie, op de grond dat de minister van Binnenlandse Zaken had vastgesteld dat het verblijf van PQ op het Hongaarse grondgebied de belangen van Hongarije op het gebied van de nationale veiligheid aantastte. In haar besluit heeft de directie vreemdelingenpolitie benadrukt dat zij ingevolge de Hongaarse regelgeving niet mocht afwijken van het advies van de minister van Binnenlandse Zaken en dat zij dus verplicht was om PQ's aanvraag af te wijzen, zonder rekening te houden met diens persoonlijke situatie.
- 33 PQ heeft tegen het besluit van de directie vreemdelingenpolitie van 25 maart 2021 beroep ingesteld bij de Szegedi Törvényszék, de verwijzende rechter.
- 34 Deze rechter formuleert overwegingen die vergelijkbaar zijn met die welke in de punten 20 tot en met 23 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet.
- 35 In deze omstandigheden heeft de Szegedi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:
- „1) a) Moet artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de praktijk van een lidstaat waarbij een besluit tot intrekking van een verblijfsvergunning die eerder is verleend aan een derdelander die deel uitmaakt van het gezin van Unieburgers (minderjarig kind, echtgenote) die in de lidstaat wonen waarvan zij de nationaliteit hebben, of een besluit tot afwijzing van een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning (in casu een aanvraag om een nationale vestigingsvergunning) wordt vastgesteld zonder eerst te onderzoeken of het betrokken gezinslid dat onderdaan is van een derde land een afgeleid verblijfsrecht heeft op grond van artikel 20 VWEU?
- b) Moet artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 24, artikel 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat, wanneer er een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU bestaat, de bestuurlijke en de rechterlijke instanties van de lidstaat het Unierecht van rechtswege moeten toepassen wanneer een vreemdelingenrechtelijk besluit op een aanvraag tot verlenging van het verblijfsrecht (in casu een aanvraag om een nationale vestigingsvergunning) wordt vastgesteld, en er ter onderbouwing daarvan wordt verwezen naar de uitzonderingen met betrekking tot de nationale veiligheid, de openbare orde en de openbare veiligheid, en dat, in het geval dat een dergelijke uitzondering inderdaad van toepassing is, de noodzakelijkheid en evenredigheid worden getoetst teneinde de beperking van het verblijfsrecht te rechtvaardigen?
- 2) Moet artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het 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 de openbare veiligheid een besluit neemt tot intrekking van de eerder verleende status van langdurig ingezetene of een besluit neemt over de verlenging van het verblijfsrecht, 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 in de procedure die uitmondt in het besluit gebruik te maken, van ten minste de essentie van de geheime of gerubriceerde informatie waarop het besluit wordt gebaseerd, indien de verantwoordelijke autoriteit aangeeft dat redenen van nationale veiligheid zich tegen de verstrekking van die informatie verzetten?
- 3) 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?

- 4) Moet artikel 20 VWEU, geleet op artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat een nationale rechter die de rechtmatigheid toetst van het op geheime of gerubriceerde informatie berustende advies van de gespecialiseerde overheidsinstantie en van het op dat advies gebaseerde inhoudelijke vreemdelingenrechtelijke besluit, ook de nodige bevoegdheid moet hebben om de rechtmatigheid (noodzakelijkheid en evenredigheid) van de geheimverklaring te toetsen en om, indien de geheimverklaring onrechtmatig is, een eigen beslissing vast te stellen die de betrokkene en zijn raadsman in staat stelt om kennis te nemen en gebruik te maken van alle aan het advies of het besluit ten grondslag liggende informatie en, indien de geheimverklaring rechtmatig is, de betrokkene in staat stelt om in het kader van zijn vreemdelingenrechtelijke procedure kennis te nemen en gebruik te maken van ten minste de essentie van de geheime informatie?
  - 5) Moet artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 24, artikel 51, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling waarbij een vreemdelingenrechtelijk besluit tot intrekking van de eerder verleende status van langdurig ingezetene of het besluit over de verlenging van het verblijfsrecht wordt vastgesteld op basis van een niet met redenen omklede toetsing die
    - a) uitsluitend is gebaseerd op een standaardverwijzing naar het evenmin met redenen omkleed en bindend advies, waarvan geen afwijking mogelijk is, dat is afgegeven door gespecialiseerde overheidsorganen en waarbij is vastgesteld dat er sprake is van gevaar voor of schending van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de openbare orde, en
    - b) is verricht 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?"
- 36 Aangezien de zaken C-420/22 en C-528/22 verknocht zijn, dienen zij voor het arrest te worden gevoegd.

### **Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing**

- 37 De Hongaarse regering stelt, zonder formeel twijfels te uiten over de bevoegdheid van het Hof of de ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing, dat richtlijn 2003/109 niet van toepassing is op het hoofdgeding in zaak C-420/22 en dat artikel 20 VWEU op geen van de hoofdgedingen van toepassing is, hetgeen zou betekenen dat het Handvest evenmin van toepassing is op deze gedingen.
- 38 Wat in de eerste plaats de toepasselijkheid van richtlijn 2003/109 op het hoofdgeding in zaak C-420/22 betreft, voert deze regering aan dat NW in het bezit was van een verblijfstitel op basis van een nationale regeling die niet tot doel heeft deze richtlijn om te zetten en die bepaalt dat een dergelijke vergunning wordt verleend zonder dat aan alle voorwaarden van die richtlijn is voldaan.
- 39 In dit verband moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter zich in de betrokken verwijzingsbeslissing inderdaad heeft gebaseerd op de premisse dat deze richtlijn van toepassing is op dit geding. In de in punt 25 van het onderhavige arrest vermelde beslissing van 8 augustus 2022 heeft de verwijzende rechter echter overwogen dat deze premisse onjuist zou kunnen zijn en heeft hij het Hof verzocht om, mocht het van oordeel zijn dat dit inderdaad het geval is, bij de beantwoording van de gestelde vragen uit te gaan van artikel 20 VWEU.
- 40 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het bij richtlijn 2003/109 ingevoerde stelsel duidelijk aangeeft dat voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene op grond van die richtlijn een bijzondere procedure geldt en aan de in hoofdstuk II van die richtlijn

genoemde verplichtingen moet worden voldaan (zie in die zin arrest van 17 juli 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Zo kennen de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 de status van langdurig ingezetene toe aan derdelanders die gedurende de vijf voorafgaande jaren legaal en ononderbroken op hun grondgebied hebben verbleven. Die status wordt echter niet automatisch verkregen. Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van deze richtlijn dient de betrokken derdelander daartoe een verzoek in te dienen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij verblijft, en dit verzoek moet vergezeld gaan van bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene aan de in de artikelen 4 en 5 van die richtlijn geformuleerde voorwaarden voldoet [arrest van 20 januari 2022, Landeshauptmann von Wien (Verlies van de status van langdurig ingezetene), C-432/20, EU:C:2022:39, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 42 De in de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2003/109 neergelegde voorschriften inzake de intrekking van de status van langdurig ingezetene zijn bijgevolg slechts van toepassing op een besluit tot intrekking van een permanente verblijfstitel voor zover de betrokken derdelander die status op de grondslag van die richtlijn heeft verkregen.
- 43 Wanneer aan een derdelander een permanente verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning met een onbeperkte geldigheidsduur is verleend onder gunstiger voorwaarden dan die welke in die richtlijn zijn vastgesteld, zoals artikel 13 van die richtlijn toestaat, wordt de intrekking van die verblijfstitel dus niet geregeld door de bepalingen van die richtlijn.
- 44 In casu blijkt uit het antwoord van de verwijzende rechter op een verzoek om verduidelijking van het Hof dat de permanente verblijfstitel waarop het hoofdgeding in zaak C-420/22 betrekking heeft, niet op de grondslag van de Hongaarse regeling tot omzetting van richtlijn 2003/109 aan NW is verleend, maar op de grondslag van een andere Hongaarse regeling, en dat NW niet heeft verzocht om de afgifte van een verblijfsvergunning op basis van eerstgenoemde regeling.
- 45 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de intrekking van de verblijfstitel die het voorwerp van het hoofdgeding in zaak C-420/22 vormt, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 valt.
- 46 Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door de verklaring van NW ter terechtzitting dat hij op 22 juni 2023 een aanvraag voor een verblijfstitel op grond van die richtlijn heeft ingediend, op welke aanvraag de bevoegde autoriteit nog niet heeft beslist.
- 47 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-420/22 niet-ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op richtlijn 2003/109.
- 48 Wat in de tweede plaats de toepasselijkheid van artikel 20 VWEU op de hoofdgedingen betreft, betoogt de Hongaarse regering allereerst dat de verwijzende rechter in zaak C-420/22 zijn bevoegdheid heeft overschreden door ambtshalve argumenten aan te voeren die zijn ontleend aan schending van dat artikel. Vervolgens betoogt zij dat er in zaak C-528/22 geen afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen PQ en de Hongaarse leden van zijn gezin, terwijl dit artikel pas van toepassing is wanneer er wel sprake is van een dergelijke band. Ten slotte betoogt zij dat artikel 20 VWEU in beide zaken geen toepassing kan vinden aangezien, ten eerste, besluiten aan de orde zijn die geen verplichting inhouden om het Hongaarse grondgebied te verlaten en, ten tweede, NW noch PQ zich voor de bevoegde Hongaarse autoriteiten op dit artikel hebben beroepen.
- 49 In dat verband kan allereerst de omstandigheid dat de verwijzende rechter de grenzen van de hem door de Hongaarse regeling verleende bevoegdheden zou hebben overschreden door ambtshalve argumenten inzake schending van artikel 20 VWEU aan te voeren – zelfs al zou dit vaststaan – niet leiden tot de vaststelling dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-420/22 niet-ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op de uitlegging van dat artikel, omdat het niet aan het Hof staat om na te gaan of de verwijzingsbeslissing is gegeven in overeenstemming met de nationale

regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang (zie in die zin arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 50 Vervolgens is de bewering dat er geen afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen PQ en zijn Hongaarse gezinsleden rechtstreeks in tegenspraak met de vaststellingen van de verwijzende rechter, waarvan het Hof niet mag afwijken.
- 51 In het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, is de nationale rechter namelijk bij uitsluiting bevoegd om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen (arrest van 31 januari 2023, Puig Gordi e.a., C-158/21, EU:C:2023:57, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 Ten slotte houden de andere door de Hongaarse regering aangevoerde argumenten onlosmakelijk verband met de antwoorden die moeten worden gegeven op de aanvullende vraag in zaak C-420/22 en op de eerste vraag in zaak C-528/22.
- 53 Er zij aan herinnerd dat het, volgens vaste rechtspraak van het Hof, in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om gelet op de bijzonderheden van het geval zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Derhalve geldt voor vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van de geldigheid van het Unierecht geen verband houdt met de feiten of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Gelet op dit vermoeden van relevantie moet worden geoordeeld dat wanneer, zoals in casu, niet duidelijk blijkt dat de uitlegging of de beoordeling van de geldigheid van een Unierechtelijke bepaling geen verband houdt met de feiten of met het voorwerp van het hoofdgeding, het bezwaar waarmee wordt gesteld dat deze bepaling niet van toepassing is op het hoofdgeding, geen betrekking heeft op de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, maar op de inhoud van de gestelde vraag (zie in die zin arrest van 21 december 2023, BMW Bank e.a., C-38/21, C-47/21 en C-232/21, EU:C:2023:1014, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Gelet op een en ander is het Hof bevoegd om de verzoeken om een prejudiciële beslissing te beantwoorden en zijn deze verzoeken ontvankelijk voor zover zij betrekking hebben op artikel 20 VWEU.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### ***Eerste gedeelte van de aanvullende vraag in zaak C-420/22 en eerste gedeelte van de eerste vraag in zaak C-528/22***

- 57 Met het eerste gedeelte van de aanvullende vraag in zaak C-420/22 en het eerste gedeelte van de eerste vraag in zaak C-528/22, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat een verblijfstitel intrekken van, of weigeren af te geven aan een

derdelander die deel uitmaakt van een gezin van Unieburgers – onderdanen van deze lidstaat die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer – zonder eerst te hebben onderzocht of er tussen deze derdelander en deze Unieburgers een afhankelijkheidsverhouding bestaat die die Unieburgers feitelijk zou dwingen het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel te verlaten om dit gezinslid te vergezellen.

- 58 Uit vaste rechtspraak van het Hof komt naar voren dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat Unieburgers het effectieve genot van de essentie van de aan hun status van Unieburger ontleende rechten wordt ontzegd [arrest van 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 59 De bepalingen van het VWEU inzake het Unieburgerschap verlenen daarentegen geen autonome rechten aan derdelanders. De eventuele rechten van derdelanders zijn immers geen persoonlijke rechten van hen, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de Unieburger geniet. De doelstelling en de rechtvaardiging van deze afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat de niet-erkenning van die rechten met name het recht van de Unieburger van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie aantast [arrest van 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU), C-624/20, EU:C:2022:639, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 60 In dit verband heeft het Hof vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, hoewel het afgeleide Unierecht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en de betrokken Unieburger zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend aan een derdelander die gezinslid is van die Unieburger, omdat anders aan het burgerschap van de Unie de nuttige werking zou worden ontnomen indien deze Unieburger, ten gevolge van de weigering om een dergelijk recht toe te kennen, feitelijk genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten waardoor hem het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten zou worden ontzegd [arresten van 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 58, en 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thaise moeder van een minderjarig Nederlands kind), C-459/20, EU:C:2023:499, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 61 De weigering om aan een derdelander een verblijfsrecht toe te kennen kan echter alleen afbreuk doen aan het nuttig effect van het Unieburgerschap indien er tussen die derdelander en de betrokken Unieburger, die lid is van zijn gezin, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten [arresten van 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 59, en 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thaise moeder van een minderjarig Nederlands kind), C-459/20, EU:C:2023:499, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 62 Het verblijfsrecht dat op grond van artikel 20 VWEU wordt toegekend aan een derdelander in zijn hoedanigheid van gezinslid van een Unieburger is dus gerechtvaardigd op grond dat een dergelijk verblijf noodzakelijk is opdat die Unieburger daadwerkelijk de essentie van de aan die status ontleende rechten kan genieten zolang de afhankelijkheidsverhouding met die derdelander voortduurt [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 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 63 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, moet de erkenning van een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU worden beoordeeld aan de hand van de intensiteit van de afhankelijkheidsverhouding tussen de betrokken derdelander en de Unieburger die lid is van zijn gezin, en moet bij die beoordeling rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het geval [arrest van 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU), C-624/20, EU:C:2022:639, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 64 In deze context moet in de eerste plaats worden benadrukt dat uit het voorgaande volgt dat artikel 20 VWEU in de in punt 60 van het onderhavige arrest bedoelde zeer bijzondere situaties niet alleen in de weg staat aan de verwijdering van een derdelander, maar zelfs de verplichting oplegt om hem een verblijfsrecht toe te kennen.
- 65 Hieruit volgt dat dit artikel niet alleen kan worden ingeroepen tegen besluiten waarbij aan een derdelander een verplichting wordt opgelegd om het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten, maar ook tegen besluiten tot intrekking of weigering van een verblijfstitel ten aanzien van een derdelander [zie in die zin arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 78; 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 65, en 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thaise moeder van een Nederlands minderjarig kind), C-459/20, EU:C:2023:499, punt 22].
- 66 Aangezien een derdelander slechts aanspraak kan maken op toekenning van een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU indien bij gebreke van een dergelijk verblijfsrecht zowel deze derdelander als de Unieburger die lid is van zijn gezin, wegens de tussen hen bestaande afhankelijkheidsverhouding, gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Unie te verlaten, moet de toekenning van dit verblijfsrecht niettemin slechts worden overwogen wanneer een derdelander, gezinslid van een Unieburger, niet voldoet aan de voorwaarden om op grond van andere bepalingen, met name die van de toepasselijke nationale regeling, een verblijfsrecht te verkrijgen in de lidstaat waarvan die Unieburger onderdaan is [zie in die zin arrest van 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 67 Hoewel de omstandigheid dat een zaak betrekking heeft op een besluit dat niet rechtstreeks tot gevolg heeft dat aan de betrokken derdelander een verplichting wordt opgelegd om het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten niet volstaat om de toepassing van artikel 20 VWEU uit te sluiten, kan dit artikel niettemin niet met succes worden ingeroepen wanneer aan die derdelander een verblijfsrecht kan worden toegekend krachtens een andere bepaling die in die lidstaat van toepassing is.
- 68 Wat in de tweede plaats het onderzoek betreft dat de bevoegde nationale autoriteiten moeten verrichten voordat zij besluiten vaststellen als die in de hoofdgedingen, is het weliswaar een zaak van de lidstaten om te bepalen hoe zij gestalte geven aan het afgeleide verblijfsrecht dat in de zeer bijzondere situaties als bedoeld in punt 60 van het onderhavige arrest krachtens artikel 20 VWEU aan de derdelander moet toekomen, maar dit neemt niet weg dat deze procedurevoorschriften geen afbreuk mogen doen aan de nuttige werking van dat artikel [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 69 Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat de nationale overheden niet verplicht zijn om systematisch en uit eigen beweging na te gaan of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU, aangezien het aan de betrokken persoon staat om de bewijzen aan te dragen op grond waarvan kan worden beoordeeld of de toepassingsvoorwaarden van dat artikel zijn vervuld [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 70 Teneinde de nuttige werking van artikel 20 VWEU te verzekeren, staat het echter aan de nationale autoriteiten die zich moeten uitspreken over het verblijfsrecht van een derdelander die gezinslid is van een Unieburger om, op basis van de gegevens die de betrokken derdelander en de Unieburger vrijelijk moeten kunnen overleggen, en zo nodig door de nodige onderzoeken te verrichten, na te gaan of er tussen deze twee personen een afhankelijkheidsverhouding bestaat zoals beschreven in punt 60 van het onderhavige arrest [zie in die zin arresten van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een Unieburger), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 53, en 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod in Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 65].

- 71 Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet derhalve worden vastgesteld dat wanneer de nationale autoriteiten voornemens zijn om ingevolge de toepasselijke nationale regeling een verblijfstitel in te trekken van, of te weigeren aan een derdelander van wie zij de gezinsbanden met een Unieburger kennen, zij zich ervan moeten vergewissen, eventueel door de daartoe noodzakelijke informatie in te winnen, dat het door hen te nemen besluit niet tot gevolg heeft dat die Unieburger feitelijk wordt verplicht het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten.
- 72 Daartoe moeten deze autoriteiten in het bijzonder nagaan of tussen de betrokken personen eventueel sprake is van een afhankelijkheidsverhouding zoals beschreven in punt 60 van het onderhavige arrest.
- 73 Gelet op het in punt 70 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginsel kan, wanneer die autoriteiten beschikken over informatie over het bestaan van gezinsbanden tussen de betrokken derdelander en een Unieburger, 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 dezelfde autoriteiten, hen niet ontslaan van de verplichting om een dergelijk onderzoek te verrichten.
- 74 Gelet op een en ander moet op het eerste gedeelte van de aanvullende vraag in zaak C-420/22 en op het eerste gedeelte van de eerste vraag in zaak C-528/22 worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat een verblijfstitel intrekken van, of weigeren af te geven aan een derdelander die lid is van een gezin van Unieburgers – onderdanen van deze lidstaat die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer – zonder eerst te hebben onderzocht of er tussen deze derdelander en deze Unieburgers een afhankelijkheidsverhouding bestaat die die Unieburgers feitelijk zou dwingen het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten om dit gezinslid te vergezellen, wanneer, ten eerste, aan die derdelander geen verblijfsrecht kan worden toegekend krachtens een andere in die lidstaat toepasselijke bepaling en, ten tweede, deze autoriteiten beschikken over informatie over het bestaan van gezinsbanden tussen dezelfde derdelander en dezelfde Unieburgers.

***Tweede gedeelte van de aanvullende vraag en vierde vraag in zaak C-420/22, alsook tweede gedeelte van de eerste vraag en vijfde vraag in zaak C-528/22***

- 75 Met het tweede gedeelte van de aanvullende vraag en de vierde vraag in zaak C-420/22, alsook het tweede gedeelte van de eerste vraag en de vijfde vraag in zaak C-528/22, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de nationale autoriteiten verplicht om, louter op basis van een niet met redenen omkleed bindend advies van een orgaan dat belast is met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid en zonder alle individuele omstandigheden en de evenredigheid van dit besluit tot intrekking of weigering grondig te onderzoeken, om redenen van nationale veiligheid een verblijfstitel in te trekken of te weigeren ten aanzien van een derdelander die krachtens dit artikel in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht.
- 76 In de eerste plaats komt uit vaste rechtspraak van het Hof naar voren dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden van het uit artikel 20 VWEU voortvloeiende afgeleide verblijfsrecht voor het in punt 60 van het onderhavige arrest bedoelde gezinslid van een Unieburger kunnen afwijken teneinde de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid te waarborgen. Dat kan het geval zijn wanneer deze derdelander een reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare of nationale veiligheid vormt [arrest van 27 april 2023, M. D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 77 Een weigering van een verblijfsrecht om deze reden kan echter slechts voortvloeien uit een concrete beoordeling van alle relevante omstandigheden van het geval, in het licht van het evenredigheidsbeginsel, van de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert en, in voorkomend geval, van het belang van het kind van de betrokken derdelander [zie in die zin arrest van 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende

bestaansmiddelen) (C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 78 Hoewel het Unierecht niet bepaalt welke autoriteit deze beoordeling, die integrerend deel uitmaakt van het krachtens artikel 20 VWEU te verrichten onderzoek, tot een goed einde moet brengen, neemt dat evenwel niet weg dat een besluit tot intrekking of weigering van de afgifte van een verblijfstitel ten aanzien van een derdelander die in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht krachtens dat artikel, pas na een dergelijke beoordeling kan worden vastgesteld.
- 79 In de tweede plaats zijn de nadere bepalingen voor de wijze waarop het ingevolge artikel 20 VWEU te verrichten onderzoek concreet moet worden uitgevoerd, nu het Unierecht geen regels kent die deze nauwkeurig omschrijven, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van de interne rechtsorde van elke lidstaat, evenwel op voorwaarde dat die bepalingen niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 In dit verband zij er tevens aan herinnerd dat de lidstaten, wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, ervoor moeten zorgen dat zowel de vereisten die voortvloeien uit het algemene beginsel van behoorlijk bestuur als het in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte worden nageleefd (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punten 35 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 81 Uit vaste rechtspraak van het Hof vloeit voort dat de doeltreffendheid van de door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing vereist dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop een jegens hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt, teneinde de belanghebbende de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de rechtmatigheid van het betrokken nationale besluit te toetsen (zie arrest van 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Uit de voorgaande overwegingen, in het bijzonder die betreffende het vereiste om alle voor de toepassing van artikel 20 VWEU relevante omstandigheden in aanmerking te nemen en betreffende de verplichting om besluiten betreffende die toepassing met redenen te omkleeden, volgt dat een nationale autoriteit die bevoegd is op het gebied van verblijf zich niet mag beperken tot de uitvoering van een niet met reden omkleed besluit van een andere nationale autoriteit die niet aan dat vereiste heeft voldaan, en alleen op basis daarvan het besluit kan nemen om, om redenen van nationale veiligheid, een verblijfstitel in te trekken of te weigeren ten aanzien van een derdelander die krachtens dat artikel een afgeleid verblijfsrecht kan genieten (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 79).
- 83 Deze vaststelling sluit geenszins uit dat een deel van de informatie die door de bevoegde autoriteit wordt gebruikt om de in punt 77 van het onderhavige arrest bedoelde beoordeling te verrichten, uit eigen beweging of op verzoek van die autoriteit kan worden verstrekt door organen die zijn belast met gespecialiseerde taken die verband houden met de nationale veiligheid (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 82).
- 84 Ook belet die vaststelling een lidstaat niet om een orgaan dat belast is met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid de bevoegdheid te verlenen om een advies uit te brengen dat

dwingend de intrekking of de weigering van de afgifte van een dergelijke verblijfstitel voorschrijft, mits dit orgaan de motiveringsplicht nakomt en pas een dergelijk advies kan uitbrengen na naar behoren rekening te hebben gehouden met alle in punt 77 van het onderhavige arrest bedoelde relevante omstandigheden.

- 85 Bijgevolg moet op het tweede gedeelte van de aanvullende vraag en op de vierde vraag in zaak C-420/22, alsook op het tweede gedeelte van de eerste vraag en de vijfde vraag in zaak C-528/22 worden geantwoord dat artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de nationale autoriteiten verplicht om, louter op basis van een niet met redenen omkleed bindend advies van een orgaan dat belast is met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid en zonder alle individuele omstandigheden en de evenredigheid van dit besluit tot intrekking of weigering grondig te onderzoeken, om redenen van nationale veiligheid een verblijfstitel in te trekken of te weigeren ten aanzien van een derdelander die krachtens dit artikel in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht.

***Eerste en tweede vraag in zaak C-420/20 en tweede en derde vraag in zaak C-528/20***

- 86 Met de eerste en de tweede vraag in zaak C-420/22 en met de tweede en de derde vraag in zaak C-528/22, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat wanneer een besluit tot intrekking of weigering van een verblijfstitel dat is vastgesteld ten aanzien van een derdelander die krachtens dat artikel 20 in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht, berust op informatie waarvan de openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, die derdelander of diens vertegenwoordiger pas toegang tot die informatie kunnen krijgen nadat zij daartoe toestemming hebben verkregen, hun zelfs niet de essentie wordt meegedeeld van de gronden waarop die besluiten zijn gebaseerd, en zij de informatie waartoe zij mogelijk toegang hebben gehad in geen geval mogen gebruiken voor de administratieve of de gerechtelijke procedures.
- 87 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat, aangezien het Unierecht geen specifieke regels bevat die de voorwaarden voor toegang tot het dossier van een procedure betreffende het verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU nader bepalen, de concrete nadere bepalingen van de daartoe vastgestelde procedures een zaak van de rechtsorde van elke lidstaat zijn, binnen de grenzen die voortvloeien uit de beginselen en het recht die in de punten 79 en 80 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.
- 88 Hieruit volgt in het bijzonder dat de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene in zowel de administratieve procedure als een eventuele gerechtelijke procedure moet worden gewaarborgd (zie in die zin arrest van 22 september 2022, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a.*, C-159/21, EU:C:2022:708, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 89 Wat in de eerste plaats de administratieve procedure betreft, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging vereist dat wanneer de overheidsinstanties van lidstaten maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zij de adressaat van een besluit dat zijn belangen aanmerkelijk raakt in staat moeten stellen om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren (arrest van 22 september 2022, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a.*, C-159/21, EU:C:2022:708, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 90 Dit vereiste heeft met name tot doel om, in het kader van een procedure betreffende de toepassing van artikel 20 VWEU, de bevoegde autoriteit in staat te stellen te voldoen aan de in punt 85 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting van die autoriteit om met volledige kennis van zaken alle relevante omstandigheden individueel te beoordelen, hetgeen vereist dat de adressaat van het besluit een vergissing kan corrigeren of feiten betreffende zijn persoonlijke situatie kan

aanvoeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt vastgesteld, niet wordt vastgesteld of een bepaalde inhoud heeft (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 91 Aangezien dat vereiste noodzakelijkerwijs veronderstelt dat de adreessaat, in voorkomend geval via een raadsman, een concrete mogelijkheid krijgt om kennis te nemen van de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren, gaat het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging noodzakelijkerwijs gepaard met het recht op toegang tot alle elementen van het dossier gedurende de administratieve procedure (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Wat in de tweede plaats de gerechtelijke procedure betreft, betekent de eerbiediging van de rechten van de verdediging dat de verzoeker niet alleen toegang heeft tot de gronden van het jegens hem genomen besluit, maar ook tot alle elementen van het dossier waarop de overheidsinstantie zich heeft gebaseerd, teneinde doeltreffend een standpunt te kunnen innemen over die gegevens (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 93 Bovendien brengt het beginsel van hoor en wederhoor, dat deel uitmaakt van de rechten van de verdediging als bedoeld in artikel 47 van het Handvest, met zich mee dat procespartijen het recht moeten hebben om kennis te nemen van alle stukken of opmerkingen die aan de rechter zijn voorgelegd teneinde invloed uit te oefenen op zijn beslissing en daarover standpunten uit te wisselen, hetgeen veronderstelt dat degene op wie een onder het Unierecht vallend besluit inzake een verblijfstitel betrekking heeft, kennis moet kunnen nemen van de gegevens van zijn dossier die ter beschikking zijn gesteld van de rechter die op het tegen dat besluit ingestelde beroep moet beslissen (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 Evenwel moet eraan worden herinnerd dat de rechten van de verdediging niet absoluut zijn en dat het hieruit voortvloeiende recht op toegang tot het dossier kan worden beperkt op basis van een afweging tussen enerzijds het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte van de betrokkene en anderzijds de belangen die worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de niet-openbaarmaking van een element van het dossier aan die betrokkene, met name wanneer deze belangen verband houden met de nationale veiligheid (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 95 Deze afweging mag er, gelet op de noodzaak om artikel 47 van het Handvest te eerbiedigen, echter niet toe leiden dat de rechten van verdediging van de betrokkene elk nuttig effect wordt ontnomen en dat zijn uit dat artikel 47 voortvloeiende recht op een voorziening in rechte wordt uitgehold, met name door de betrokkene, of eventueel zijn raadsman, niet op zijn minst in kennis te stellen van de essentie van de gronden waarop het tegen hem genomen besluit berust (zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 96 Die afweging kan er daarentegen wel toe leiden dat bepaalde gegevens in het dossier niet aan de betrokkene worden meegedeeld wanneer bekendmaking van die gegevens op rechtstreekse en bijzondere wijze de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat 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 (arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 97 Hoewel de lidstaten, met name wanneer de nationale veiligheid dit vereist, de mogelijkheid hebben om de betrokkene in het kader van een procedure op grond van artikel 20 VWEU geen rechtstreekse toegang tot zijn gehele dossier te verlenen, kunnen zij deze persoon dus niet, zonder het doeltreffendheidsbeginsel, het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te schenden, in een situatie plaatsen waarin noch hijzelf, noch zijn vertegenwoordiger in staat is om naar behoren kennis te nemen, eventueel in het kader van een specifieke procedure ter bescherming van de nationale veiligheid, van de inhoud van de doorslaggevende elementen van dat dossier (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 53).
- 98 In deze context moet ten eerste worden vastgesteld dat wanneer de openbaarmaking van in het dossier opgenomen informatie is beperkt om redenen van nationale veiligheid, de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene niet toereikend wordt gewaarborgd door het feit dat deze persoon onder bepaalde voorwaarden toestemming kan krijgen om deze informatie in te zien, wanneer dit gepaard gaat met een volledig verbod om de aldus verkregen informatie te gebruiken in de administratieve procedure of de eventuele gerechtelijke procedure (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 54).
- 99 Gelet op het feit dat uit de verwijzingsbeslissingen naar voren komt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling is gebaseerd op de overweging dat de rechten van verdediging van de betrokkene voldoende worden gewaarborgd doordat de bevoegde rechter de mogelijkheid heeft om het dossier in te zien, moet voorts worden benadrukt dat een dergelijke mogelijkheid niet in de plaats kan komen van toegang van de betrokkene of zijn raadsman tot de in dat dossier opgenomen informatie (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 57).
- 100 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 (zie naar analogie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 58).
- 101 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag in zaak C-420/22 en op de tweede en de derde vraag in zaak C-528/22 worden geantwoord dat het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat wanneer een besluit tot intrekking of weigering van een verblijfstitel dat is vastgesteld ten aanzien van een derdelander die krachtens dat artikel 20 in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht, berust op informatie waarvan de openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, die derdelander of diens vertegenwoordiger pas toegang tot die informatie kunnen krijgen nadat zij daartoe toestemming hebben verkregen, hun zelfs niet de essentie wordt meegedeeld van de gronden waarop die besluiten zijn gebaseerd, en zij de informatie waartoe zij mogelijk toegang hebben gehad in geen geval mogen gebruiken voor de administratieve of de gerechtelijke procedures.

***Derde vraag in zaak C-420/22 en vierde vraag in zaak C-528/22***

- 102 Met de derde vraag in zaak C-420/22 en de vierde vraag in zaak C-528/22, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat een rechter die de rechtmatigheid moet toetsen van een op gerubriceerde informatie gebaseerd besluit inzake verblijf krachtens dat artikel 20, de bevoegdheid heeft om na te gaan of de rubricering van die informatie rechtmatig is en om de betrokkene toegang tot al die informatie te verlenen in het geval hij deze rubricering onrechtmatig acht, of tot de essentie van dezelfde informatie in het geval hij die rubricering rechtmatig acht.
- 103 Er moet worden vastgesteld dat de regels inzake de rubricering en derubricering van informatie krachtens nationale regelingen niet bij een handeling van de Unie zijn geharmoniseerd.

- 104 Het Unierecht bevat evenmin bepalingen die nauwkeurig omschrijven over welke bevoegdheden de bevoegde nationale rechter moet beschikken om kennis te nemen van een beroep dat is ingesteld tegen een besluit inzake het recht van verblijf krachtens artikel 20 VWEU.
- 105 Dit neemt niet weg dat deze bevoegdheden, zoals blijkt uit de punten 79 en 80 van het onderhavige arrest, in de nationale regeling moeten worden omschreven met inachtneming van met name artikel 47 van het Handvest.
- 106 Het Hof heeft geoordeeld dat het onverenigbaar is met het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte om een rechterlijke beslissing te baseren op feiten en stukken waarvan partijen, of een van hen, zelf geen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij dus geen standpunt hebben kunnen innemen (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 56).
- 107 Het staat de lidstaten evenwel vrij om, teneinde – om redenen van nationale veiligheid – in uitzonderlijke gevallen te voorkomen dat de precieze en volledige redenen die ten grondslag liggen aan een besluit inzake verblijf aan de betrokkene worden meegedeeld, technieken en procedureregels vast te stellen waarmee de legitieme overwegingen van nationale veiligheid ten aanzien van de aard en de bronnen van de inlichtingen die bij de vaststelling van een dergelijk besluit in aanmerking zijn genomen, kunnen worden verzoend met de noodzaak om aan de justitiabele genoegzaam te garanderen dat zijn procedurele rechten, zoals het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor, worden geëerbiedigd (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 57).
- 108 Het Hof heeft geoordeeld dat een systeem waarin de bevoegde rechter kennis kan nemen van zowel alle redenen als het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal op basis waarvan dat besluit is genomen, maar tevens kan nagaan of de door de nationale autoriteit aangevoerde redenen van nationale veiligheid zich al dan niet daadwerkelijk verzetten tegen de volledige mededeling van die redenen en dat bewijsmateriaal, verenigbaar is met artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punten 58 en 59).
- 109 Wat de rechterlijke toetsing van deze redenen betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het, om de naleving van artikel 47 van het Handvest te waarborgen, volstaat dat de bevoegde rechter, indien hij van oordeel is dat die redenen niet geldig zijn, de nationale autoriteit de mogelijkheid kan bieden om de ontbrekende redenen en bewijzen aan de betrokkene mee te delen (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 63).
- 110 Indien de nationale autoriteit in een dergelijk geval besluit om geen mededeling te doen van alle redenen en bewijzen, moet de bevoegde rechter, teneinde te voldoen aan artikel 47 van het Handvest, de rechtmatigheid van het betrokken besluit uitsluitend toetsen op basis van de redenen en bewijzen die wel zijn meegedeeld (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 63).
- 111 Omgekeerd heeft het Hof geoordeeld dat, ingeval de bevoegde rechter oordeelt dat de door de nationale autoriteit aangevoerde redenen zich ertegen verzetten dat volledige mededeling wordt gedaan van die redenen en die bewijzen, de bevoegde rechter rekening mag houden met die redenen en die bewijzen door de relevante vereisten op passende wijze af te wegen, en heeft het opgemerkt dat, wanneer deze rechter voornemens is aldus te werk te gaan, hij erop moet toezien dat de essentie van de redenen waarop het betrokken besluit is gebaseerd aan de betrokkene wordt meegedeeld op een wijze die naar behoren rekening houdt met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van de bewijzen (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punten 64-68).
- 112 Het Hof heeft echter ook benadrukt dat wanneer deze mededelingsplicht niet wordt nagekomen, deze rechter daaraan krachtens het nationale recht de consequenties moet verbinden (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 68).

- 113 Uit het voorgaande volgt, ten eerste, dat de mededeling van alle of een deel van de redenen en bewijzen door de bevoegde rechter in voorkomend geval moet worden overwogen, ongeacht of deze eventueel zijn gerubriceerd en, ten tweede, dat het de lidstaten vrijstaat om de betrokken autoriteiten de bevoegdheid voor te behouden om die redenen of die bewijzen al dan niet mee te delen, voor zover de bevoegde rechter bevoegd is om de consequenties te trekken uit het besluit dat deze autoriteiten dienaangaande uiteindelijk hebben genomen.
- 114 In alle gevallen kan een dergelijke oplossing, wanneer de nationale autoriteit op ongerechtvaardigde wijze belet dat alle of een deel van de gegevens waarop het betrokken besluit is gebaseerd worden meegedeeld, waarborgen dat artikel 47 van het Handvest volledig wordt geëerbiedigd, aangezien daarmee wordt gewaarborgd dat de niet-nakoming door die autoriteit van de op haar rustende procedurele verplichtingen er niet toe zal leiden dat de rechterlijke beslissing is gebaseerd op feiten en documenten waarvan de verzoeker geen kennis heeft kunnen nemen en waarover hij dus geen standpunt heeft kunnen innemen.
- 115 Zoals de advocaat-generaal in punt 130 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan derhalve niet worden geoordeeld dat dit artikel impliceert dat de rechter die bevoegd is voor de toetsing van een besluit inzake de toepassing van artikel 20 VWEU, noodzakelijkerwijs over de bevoegdheid moet beschikken om bepaalde informatie te derubriceren en deze informatie zelf aan de verzoeker mee te delen, aangezien een dergelijke derubricering en een dergelijke mededeling niet per se noodzakelijk zijn om bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.
- 116 Bijgevolg moet op de derde vraag in zaak C-420/22 en op de vierde vraag in zaak C-528/22 worden geantwoord dat artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het niet vereist dat een rechter die de rechtmatigheid moet toetsen van een op gerubriceerde informatie gebaseerd besluit inzake verblijf krachtens dat artikel 20, de bevoegdheid heeft om na te gaan of de rubricering van die informatie rechtmatig is en om de betrokkene toegang tot al die informatie te verlenen in het geval hij deze rubricering onrechtmatig acht, of tot de essentie van dezelfde informatie in het geval hij die rubricering rechtmatig acht. Deze rechter moet daarentegen, om de eerbiediging van de rechten van verdediging van deze persoon te waarborgen, in voorkomend geval de consequenties trekken uit een eventueel besluit van de bevoegde autoriteiten om alle of een deel van de redenen van dat besluit en de daarbij horende bewijzen niet mee te delen.

## **Kosten**

- 117 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **De zaken C-420/22 en C-528/22 worden voor het arrest gevoegd.**
- 2) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat een verblijfstitel intrekken van, of weigeren af te geven aan een derdelander die deel uitmaakt van een gezin van Unieburgers – onderdanen van deze lidstaat die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer – zonder eerst te hebben onderzocht of er tussen deze derdelander en deze Unieburgers een afhankelijkheidsverhouding bestaat die die Unieburgers feitelijk zou dwingen het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel te verlaten om dit gezinslid te vergezellen, wanneer, ten eerste, aan die derdelander geen verblijfsrecht kan worden toegekend krachtens een andere in die lidstaat toepasselijke bepaling en, ten tweede,**

deze autoriteiten beschikken over informatie over het bestaan van gezinsbanden tussen dezelfde derdelander en dezelfde Unieburgers.

- 3) Artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de nationale autoriteiten verplicht om, louter op basis van een niet met redenen omkleed bindend advies van een orgaan dat belast is met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid en zonder alle individuele omstandigheden en de evenredigheid van dit besluit tot intrekking of weigering grondig te onderzoeken, om redenen van nationale veiligheid een verblijfstitel in te trekken of te weigeren ten aanzien van een derdelander die krachtens dit artikel in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht.
- 4) Het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat wanneer een besluit tot intrekking of weigering van een verblijfstitel dat is vastgesteld ten aanzien van een derdelander die krachtens dat artikel 20 in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht, berust op informatie waarvan de openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, die derdelander of diens vertegenwoordiger pas toegang tot die informatie kunnen krijgen nadat zij daartoe toestemming hebben verkregen, hun zelfs niet de essentie wordt meegedeeld van de gronden waarop die besluiten zijn gebaseerd, en zij de informatie waartoe zij mogelijk toegang hebben gehad in geen geval mogen gebruiken voor de administratieve of de gerechtelijke procedures.
- 5) Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 20 VWEU, moet aldus worden uitgelegd dat het niet vereist dat een rechter die de rechtmatigheid moet toetsen van een op gerubriceerde informatie gebaseerd besluit inzake verblijf krachtens dat artikel 20, de bevoegdheid heeft om na te gaan of de rubricering van die informatie rechtmatig is en om de betrokkene toegang tot al die informatie te verlenen in het geval hij deze rubricering onrechtmatig acht, of tot de essentie van dezelfde informatie in het geval hij die rubricering rechtmatig acht. Deze rechter moet daarentegen, om de eerbiediging van de rechten van verdediging van deze persoon te waarborgen, in voorkomend geval de consequenties trekken uit een eventueel besluit van de bevoegde autoriteiten om alle of een deel van de redenen van dat besluit en de daarbij horende bewijzen niet mee te delen.

ondertekeningen