



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 23 ноември 2023 година¹

Дело C-420/22

NW

срещу

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter**

и

Дело C-528/22

PQ

срещу

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter**

(Преюдициални запитвания, отправени от Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед,
Унгария)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Контрол по границите, убежище и имиграция — Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни — Отнемане на този статут — Член 20 ДФЕС — Гражданство на Съюза — Гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал свободата си на движение — Пребиваване на член на семейството — Отнемане или отказ на право на пребиваване — Заплаха за националната сигурност — Становище на специализиран орган — Класифицирана информация — Мотивиране — Достъп до досието“

I. Въведение

1. Настоящите преюдициални запитвания се отнасят до тълкуването на член 20 ДФЕС, както и на член 9, параграф 3 и член 10, параграф 1 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни².

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225.

2. Запитванията са отправени в рамките на спорове между NW (дело C-420/22), от една страна, а от друга страна, PQ (дело C-528/22), граждани на трети страни, и Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, Унгария, наричана по-нататък „Главната дирекция“).
3. По дело C-420/22 спорът се отнася до отнемането на картата за постоянно пребиваване на NW и до задължението за напускане на територията на Унгария, а по дело C-528/22 — до отхвърлянето на молбата на PQ да получи разрешение за установяване в страната.
4. С поставените от Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегад, Унгария) въпроси по тези две дела Съдът е приканен да изясни материалноправните и процесуалните условия, които държавите членки трябва да спазват, за да могат да дерогират производното право на пребиваване, което произтича от член 20 ДФЕС.
5. В настоящото заключение в логическа последователност с неотдавнашно решение на Съда от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др.³, в областта на международната закрила ще изложи причините, поради които считам, че член 20 ДФЕС, разглеждан през призмата на членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която се характеризира със следните аспекти: решаващото участие на специализиран орган в областта на националната сигурност, който е различен от компетентния орган в областта на пребиваването, обвързващия за компетентния орган характер на становището на специализирания орган, липсата на мотиви както на становището, така и на решението за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, несъобщаването на заинтересованото лице на съдържанието по същество на мотивите за това решение и неотчитането на всички релевантни индивидуални обстоятелства.

II. Унгарското право

6. Член 94 от A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Закон I от 2007 г. за влизането и престоя на лица, имащи право на свободно движение и пребиваване⁵) от 5 януари 2007 г. (наричан по-нататък „Закон I“) гласи:

„1. Разпоредбите на [A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Закон II от 2007 г. за влизането и престоя на граждани на трети страни)⁶ от 5 януари 2007 г. (наричан по-нататък „Закон II“)] се прилагат в производствата спрямо граждани на трети страни, които са членове на семейството на унгарски граждани, и са образувани или възобновени след влизането в сила на [Az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (Закон CXXXIII от 2018 г. за изменение на някои закони относно миграцията и на някои свързани с тях нормативни актове)⁷ от 12 декември 2018 г. (наричан по-нататък „Вторият закон за изменение“)].

³ C-159/21, наричано по-нататък „решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др.“, EU:C:2022:708.

⁴ Наричана по-нататък „Хартата“.

⁵ Magyar Közlöny 2007. évi I. száma.

⁶ Magyar Közlöny 2007. évi I. száma.

⁷ Magyar Közlöny 2018. évi 208. száma.

2. На всеки гражданин на трета страна, който притежава разрешение за пребиваване или разрешение за постоянно пребиваване, издадено в качеството му на член на семейството на унгарски гражданин преди влизането в сила на Втория закон за изменение и което към момента на влизане в сила на този закон е било валидно, се издава по негово искане, подадено преди изтичане на разрешението за пребиваване или на разрешението за постоянно пребиваване, разрешение за установяване в страната без проверка дали са спазени условията по член 33, параграф 1, букви а) и б) и по член 35, параграфи 1 и 1 bis от Закон [II], освен ако:

[...]

с) основанието за отказ по член 33, параграф 1, буква с) и параграф 2 от Закон [II] не допуска установяването му.

[...].

3. Що се отнася до параграф 2, буква с), трябва да се проведат консултации с определените специализирани държавни органи в съответствие с правилата на Закон [II] относно издаването на разрешения за установяване с цел получаване на становището им.

4. Когато гражданин на трета страна, който е член на семейството на унгарски гражданин, притежава валидно разрешение за пребиваване или разрешение за постоянно пребиваване, разрешението се отнема:

[...]

б) ако пребиваването на гражданина на трета страна застрашава обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност на Унгария.

5. По посочените в параграф 4, буква б) експертни въпроси трябва да се проведат консултации с определените специализирани държавни органи в съответствие с правилата на Закон [II] относно издаването на разрешения за установяване с цел получаване на становището им по тези въпроси.

[...]“.

7. Член 33, параграф 2, буква б) от Закон II предвижда:

„Не може да получи временно разрешение за установяване, разрешение за установяване в страната или разрешение за установяване в Общността гражданин на трета страна:

[...]

б) чието установяване застрашава обществената или националната сигурност на Унгария“.

8. Съгласно член 87/B, параграф 4 от този закон:

„Сезираният със случая орган на имиграционната полиция е обвързан от становището на специализирания държавен орган по съответния експертен въпрос“.

9. Член 97, параграф 1 от A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet (Декрет за изпълнение на [Закон II]⁸) от 5 януари 2007 г. гласи:

„Що се отнася до процедурите по издаване и отнемане на временни разрешения за установяване, разрешения за установяване в страната и разрешения за установяване в Общността на граждани на трети страни и до процедурите по отнемане на разрешения за установяване и разрешения за имиграция на граждани на трети страни, когато трябва да се определи дали установяването или имиграцията на гражданин на трета страна застрашава националната сигурност на Унгария, правителството определя за специализирани органи от първо ниво Alkotmányvédelmi Hivatal [Служба за защита на конституцията, Унгария] и Terrorelhárítási Központ [Център за борба с тероризма, Унгария], а като специализиран орган от второ ниво — министъра, отговарящ за управлението на гражданските служби за национална сигурност“.

10. Член 11 от A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Закон CLV от 2009 г. за защита на класифицираната информация)⁹ от 29 декември 2009 г. предвижда:

„1. Заинтересованото лице има право на достъп до своите лични данни, представляващи национална класифицирана информация, въз основа на разрешение за достъп, издадено от създателя на класифицираната информация, без да е необходимо лично разрешение за достъп до класифицирана информация [...].

2. [...] Създателят на класифицираната информация отказва разрешение за достъп, ако достъпът до информацията накърнява обществения интерес, основание за нейното класифициране. Когато отказва да издаде разрешение за достъп, създателят на класифицираната информация е длъжен да изложи мотиви.

3. Заинтересованото лице може да обжалва по съдебен ред отказа да бъде издадено разрешение за достъп. Ако съдът уважи жалбата, създателят на класифицираната информация е длъжен да издаде разрешение за достъп. [...] В хода на производството жалбоподателят, встъпилата в негова подкрепа страна и техният представител нямат достъп до класифицираната информация [...]“.

11. Член 12 от този закон гласи следното:

„1. Администраторът на класифицирана информация може да откаже на заинтересованото лице достъп до личните му данни, ако упражняването на правото на достъп може да застраши обществения интерес, основание за класифицирането на тази информация.

2. Когато правата на заинтересованото лице се предявяват по съдебен ред, по отношение на сезирания съд и достъпа до класифицираната информация се прилагат *mutatis mutandis* разпоредбите на член 11, параграф 3“.

⁸ Magyar Közlöny 2007. évi 65. száma.

⁹ Magyar Közlöny 2009. évi 194. száma.

12. Съгласно член 13, параграфи 1 и 5 от посочения закон:

„1. Класифицираната информация може да се използва само от лице, което има основание за това поради изпълнението на конкретна задача от държавен или обществен интерес и което, ако в закона не е предвидено друго, разполага със:

- a) валидно лично разрешение за достъп до класифицирана информация, съответстващо на нивото на класификация на информацията, чието използване се иска,
- b) декларация за поверителност и
- c) разрешение за използване.

[...]

5. Освен ако законът не предвижда друго, съдията има право да упражнява разпоредителните правомощия, необходими за решаването на разпределените му дела по правилата за разпределение, без необходимост от проверка за национална сигурност, лично разрешение за достъп до класифицирана информация, декларация за поверителност или разрешение за използване“.

13. Член 14, параграф 4 от същия закон гласи:

„Създателят на класифицираната информация може да разреши достъпа до национална класифицирана информация в административно или съдебно производство — с изключение на наказателно производство — или производство по налагане на административни наказания, или друго официално производство. Издаването на разрешение за използване на национална класифицирана информация не може да бъде отказано в производствата за контрол за законосъобразност от прокуратурата и гражданските съдебни производства, които могат да бъдат образувани от нея в обществен интерес“.

III. Фактите в главните производства и преюдициалните въпроси

A. Дело C-420/22

14. През 2004 г. NW, турски гражданин, сключва брак с унгарска гражданка. През 2005 г. от този брак се ражда дете, което е с унгарско гражданство.

15. След като пребивава законно в Унгария в продължение на повече от пет години, предвид статута на съпругата и детето си NW подава заявление за издаване на карта за постоянно пребиваване до унгарските органи, които му издават тази карта с валидност до 31 октомври 2022 г.

16. NW разполага в Унгария с постоянни и редовни доходи, както и с недвижимо имущество, което му позволява да издържа себе си и семейството си, без да прибягва до унгарската система за социално подпомагане.

17. Запитващата юрисдикция посочва, че между NW и ненавършилото пълнолетие дете съществува отношение на зависимост.

18. Всъщност NW и съпругата му съвместно упражняват родителските права по отношение на детето си и фактически полагат грижи за него. Без доходите на NW членовете на семейството биха останали без средства за препитание. Освен това той има тясна емоционална връзка с детето си.

19. С немотивирано становище от 12 януари 2021 г. Службата за защита на конституцията изразява мнение, че престоят на NW в Унгария накърнява интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Този специализиран орган квалифицира като „класифицирана информация“ съгласно Закон CLV от 2009 г. за защита на класифицираната информация данните, на които се основава, за да даде това становище, поради което нито NW, нито имиграционната полиция са могли да се запознаят с тях.

20. С решение от 22 януари 2021 г., на основание член 94, параграф 4, буква b) от Закон I, Elsőfokú idegenrendészeti hatóság (Първоинстанционен орган на имиграционната полиция, Унгария) отнема картата за постоянно пребиваване на NW и му разпорежда да напусне територията на Унгария.

21. Главната дирекция потвърждава това решение на 10 май 2021 г. с мотива, че в становището си от 13 април 2021 г. в качеството си на специализиран орган от второ ниво Belügyminiszter (министър на вътрешните работи, Унгария) е констатирал, че пребиваването на NW накърнява интересите на Унгария в областта на националната сигурност. В решението си Главната дирекция подчертава, че съгласно член 87/B, параграф 4 от Закон II тя не може да се отклони от становището на министъра на вътрешните работи и следователно е длъжна да отнеме картата за постоянно пребиваване на NW, без да вземе предвид личното му положение. Главната дирекция посочва също, че отнемането на картата за постоянно пребиваване не е пречка NW да поиска издаването на разрешение за пребиваване съгласно разпоредбите на Закон II при предвидените в него условия¹⁰.

22. NW обжалва решението на Главната дирекция от 10 май 2021 г. пред Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед), като иска отмяна на това решение, както и на решението на Първоинстанционния орган на имиграционната полиция.

23. Той упреква тези органи, че не са разгледали личното му положение, по-специално що се отнася до връзката му с Унгария. Посочените органи не се запознали с подробните мотиви на специализираните органи и следователно се произнесли в нарушение по-конкретно на принципа на пропорционалност. NW уточнява, че ако трябва да напусне Унгария, семейството му, и по-конкретно детето му, което отглежда със съпругата си, биха се оказали в тежко положение предвид отношението им на зависимост.

¹⁰ В съдебното заседание представителят на NW посочва, че на 22 юни 2023 г. последният е поискал от компетентния по въпросите на пребиваването орган да му бъде издадено разрешение за пребиваване, което попада в приложното поле на Директива 2003/109, и че производството е висящо.

24. Запитващата юрисдикция отбелязва, че решението за отнемане на картата за постоянно пребиваване на NW почива само на обвързващите и немотивирани становища на специализираните органи, които се основават на класифицирана информация, до която нито NW, нито органите, които се произнасят по пребиваването, са имали достъп. Поради това взетото от тези органи решение също така не съдържа мотиви.

25. Тази юрисдикция подчертава, че от практиката на Kúria (Върховен съд, Унгария) следва, че в случай като разглеждания в главното производство процесуалните права на заинтересованото лице са гарантирани от възможността, която компетентният съд има — за да прецени законосъобразността на решението относно пребиваването — да се запознае с класифицираната информация, на която се основава становището на специализираните органи.

26. Съгласно унгарското законодателство нито заинтересованото лице, нито неговият представител имат реална възможност да изразят позицията си по немотивираното становище на тези органи. Действително те имат право да поискат достъп до свързаната с това лице класифицирана информация в отделно производство¹¹, но във всеки случай нямат право да използват в административното или в съдебното производство класифицираната информация, до която евентуално им бъде предоставен достъп. Съдът, сезиран с жалба срещу решение относно пребиваването, не разполага с никакви правомощия в това отношение. Освен това този съд може единствено да постанови немотивирано решение по въпроса дали становището на специализираните органи обосновава в достатъчна степен извода, че съответното лице представлява заплаха за националната сигурност.

27. NW обаче попадал в приложното поле на Директива 2003/109¹² и на това основание трябвало да се ползва от процесуални гаранции, подобни на тези, които Съдът изтъква по-специално в решение от 4 юни 2013 г., ZZ¹³, в контекста на Директива 2004/38/ЕО¹⁴.

28. При тези обстоятелства Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 10, параграф 1 от [Директива 2003/109] във връзка с член 47 от [Хартата], както и — в конкретния случай — с членове 7 и 24 от Хартата, да се тълкува в смисъл, че органът на държава членка, който е взел решение, с което, по съображения, свързани с националната сигурност и/или с обществения ред и обществената

¹¹ Запитващата юрисдикция уточнява, че предвид изтъкнатото съображение за защита на националната сигурност издаването на разрешение за достъп до класифицирана информация на практика е изключено. В съдебното заседание представителят на NW посочва, че последният е инициирал отделно производство за получаване и използване на отнасящата се до него класифицирана информация и че решението за отказ, което му е противопоставено от Службата за защита на конституцията, е обжалвано по съдебен ред.

¹² В първоначалното си преюдициално запитване, за да стигне до този извод, запитващата юрисдикция се позовава, от една страна, на определението за „дългосрочно пребиваващ“, съдържащо се в член 2, буква б) от тази директива, и от друга страна, на констатацията, че NW разполага с карта за постоянно пребиваване, независимо от факта, че не притежава временно разрешение за установяване или разрешение за установяване в Общността. В това отношение посочената юрисдикция се позовава на точка 24 от решение от 20 януари 2022 г., Landeshauptmann von Wien (Загуба на статут на дългосрочно пребиваващ) (C-432/20, EU:C:2022:39).

¹³ C-300/11, наричано по-нататък „решение ZZ“, EU:C:2013:363.

¹⁴ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

сигурност, се разпорежда отнемане на вече издадено разрешение за дългосрочно пребиваване на гражданин на трета страна, както и специализираният орган, който е преценил, че тези съображения са поверителни, трябва при всички случаи да гарантират на заинтересованото лице, съответно на неговия представител, правото да се запознае поне по същество с поверителната или класифицирана информация или данни, които стоят в основата на взетото по посочените съображения решение, както и да използва тази информация или данни в свързаното с това решение производство, когато компетентният орган твърди, че разкриването на тази информация или данни би било в разрез със съображенията, свързани с националната сигурност?

- 2) При утвърдителен отговор, с оглед на членове 41 и 47 от Хартата, как точно трябва да се тълкува понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви на такова решение?
- 3) Следва ли член 10, параграф 1 от Директива 2003/109 във връзка с член 47 от Хартата да се тълкува в смисъл, че юрисдикцията на държава членка, която се произнася по законосъобразността на становището на специализирания орган, основано на съображения, свързани с поверителна или класифицирана информация, както и на решението по същество в областта на статута на чужденците, в основата на което стои това становище, трябва да разполага с правомощия да преценява законосъобразността на поверителния характер (от гледна точка на необходимостта и пропорционалността), както и — в случай че установи незаконосъобразност на поверителния характер — да разпорежда самостоятелно, че заинтересованото лице, съответно неговият представител, имат право да се запознаят със и да използват цялата информация, която стои в основата на становището и решението на административните органи, или — ако приеме поверителния характер за законосъобразен — че заинтересованото лице може да се запознае поне по същество и да използва поверителната информация в производството, свързано със статута на чужденците, което го засяга?
- 4) Следва ли член 9, параграф 3 и член 10, параграф 1 от Директива 2003/109 във връзка с членове 7 и 24, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че не допускат законодателство на държава членка, което предвижда възможността за немотивирано решение в областта на статута на чужденците, с което се разпорежда отнемането на вече издадено разрешение за дългосрочно пребиваване,
 - а) основано единствено на автоматично препращане към обвързващо и задължително, но също немотивирано становище на специализирания орган, в което се посочва, че е налице опасност или засягане на националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, и
 - б) съответно прието, без да е извършена задълбочена проверка за наличието в конкретния случай на съображения, свързани с националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, и без да бъдат отчетени индивидуалните обстоятелства или изискванията за необходимост и пропорционалност?“.

29. На 8 август 2022 г. Съдът получава от запитващата юрисдикция допълнение към преюдициалното запитване.

30. Запитващата юрисдикция уточнява, че в това запитване се е основала на предпоставката, че NW попада в приложното поле на Директива 2003/109. Ако обаче Съдът приеме, че това не е така, ще бъде необходимо да се определи дали NW трябва да се ползва от производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС, тъй като между NW и ненавършилото пълнолетие дете съществува отношение на зависимост.

31. От тази гледна точка запитващата юрисдикция счита, че със самия факт, че не е проверила дали жалбоподателят попада в приложното поле на член 20 ДФЕС, Главната дирекция е нарушила правото на Съюза.

32. Поради това Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед) добавя към вече поставените на Съда въпроси следния преюдициален въпрос, разделен на три части:

„Трябва ли член 20 [ДФЕС] във връзка с членове 7 и 24 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че не допуска практика на държава членка, състояща се в приемане на решение, с което се разпорежда отнемането на вече издадено разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, чието ненавършило пълнолетие дете и чийто съпруг са граждани на държава — членка на Съюза, и живеят в същата, без преди това да се провери дали съответният член на семейството — гражданин на трета държава, може да се ползва от производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС?

Трябва ли член 20 ДФЕС във връзка с член 7, член 24, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата да се тълкува в смисъл, че доколкото е приложимо производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС, правото на Съюза има за последица, че националните административни и съдебни органи трябва да прилагат и правото на Съюза, когато вземат решение в областта на статута на чужденците, с което се разпорежда отнемането на карта за постоянно пребиваване, и когато прилагат изключенията, свързани с националната сигурност, обществения ред или обществената сигурност, на които се основава посоченото решение, както и — в случай че се установи наличие на такива основания — когато разглеждат необходимостта и пропорционалността, обосноваващи ограничаването на правото на пребиваване?

Ако случаят на жалбоподателя попада в приложното поле на член 20 ДФЕС, запитващата юрисдикция иска от Съда да отговори на първия до четвъртия преюдициален въпрос [...] в светлината и на посочената разпоредба“.

33. Писмени становища представят унгарското и френското правителство, както и Европейската комисия.

Б. Дело C-528/22

34. PQ, нигерийски гражданин, влиза законно в Унгария през юни 2005 г. като професионален футболен играч и оттогава пребивава законно в тази държава членка. От 2011 г. живее с партньорката си, която е с унгарско гражданство. През 2012 г. и 2021 г. от този съюз се раждат две деца, които са с унгарско гражданство.

35. Последното заявление за издаване на карта за постоянно пребиваване, подадено от PQ предвид статута на първото му дете, датира от 23 януари 2014 г. Унгарските органи му издават тази карта, която е валидна до 15 септември 2020 г.

36. Съвместно с партньорката си PQ упражнява родителските права върху техните деца. Той живее постоянно с децата и в по-голямата част от времето основно се грижи за тях. Между децата и PQ, който непрекъснато полага грижи за тях от раждането им, има тясна емоционална връзка и отношение на зависимост.

37. През 2012 г. PQ става жертва на нападение, което му причинява тежко и трайно увреждане.

38. С решение от 27 октомври 2020 г. Първоинстанционният орган на имиграционната полиция отхвърля подадената от PQ на 6 август 2020 г. молба за издаване на разрешение за установяване в страната.

39. С немотивирано становище от 9 септември 2020 г. Службата за защита на конституцията приема, че престоят на PQ в Унгария накърнява интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Този специализиран орган квалифицира данните, на които се е основал, за да даде становището, като „класифицирана информация“ съгласно Закон CLV от 2009 г. за защита на класифицираната информация, поради което нито PQ, нито имиграционната полиция са могли да се запознаят с тях.

40. Решението на Първоинстанционния орган на имиграционната полиция от 27 октомври 2020 г. е потвърдено на 25 март 2021 г. от Главната дирекция с мотива, че в становището си от 12 февруари 2021 г. в качеството си на специализиран орган от второ ниво министърът на вътрешните работи е констатирал, че престоят на PQ накърнява интересите на Унгария в областта на националната сигурност. В решението си Главната дирекция подчертава, че съгласно член 87/В, параграф 4 от Закон II тя не може да се отклонява от становището на министъра на вътрешните работи и следователно е длъжна да отхвърли молбата на PQ за издаване на разрешение за установяване в страната, без да вземе предвид личното му положение.

41. PQ обжалва решението на Главната дирекция от 25 март 2021 г. пред Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед), като иска да бъде отменено това решение, както и решението на Първоинстанционния орган на имиграционната полиция.

42. Той упреква тези органи, че не са разгледали личното му положение и са се произнесли в нарушение по-специално на принципа на пропорционалност. Всъщност нито той, нито тези органи били запознати с подробните мотиви на специализираните органи. PQ твърди също, че между него и ненавършилите му пълнолетие деца съществува отношение на зависимост, поради което той би трябвало да може да се ползва от производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС.

43. Запитващата юрисдикция отбелязва, че решението за отказ за издаване на разрешение за установяване в страната почива само на обвързващи и немотивирани становища, които се основават на класифицирана информация, до която нито PQ, нито органите, които се произнасят по пребиваването, са имали достъп. Това решение също така не съдържа мотиви. Освен това тези органи не извършили задълбочен анализ дали положението на PQ попада в обхвата на правото на Съюза, доколкото той би могъл да се ползва от производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС.

44. Тази юрисдикция отбелязва, че от практиката на Kúria (Върховен съд, Унгария) следва, че в случай като разглеждания по главното производство процесуалните права на заинтересованото лице са гарантирани от възможността, която компетентният съд има — за да прецени законосъобразността на решението относно пребиваването — да се запознае с класифицираната информация, на която се основава становището на специализираните органи.

45. Съгласно унгарското законодателство нито заинтересованото лице, нито неговият представител имат реална възможност да изразят позицията си по немотивираното становище на тези органи. Действително те имат право да поискат отделно достъп до свързаната с това лице класифицирана информация, но във всеки случай нямат право да използват в административното или в съдебното производство поверителната информация, до която евентуално им бъде предоставен достъп. Съдът, сезиран с жалба срещу решение относно пребиваването, не разполага с никакви правомощия в това отношение.

46. В случая на 7 март 2022 г. Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) отхвърля жалбите, подадени от PQ срещу отказа на специализираните органи да се запознае с отнасящата се до него класифицирана информация и да я използва в административни и съдебни производства.

47. Според запитващата юрисдикция PQ попада в приложното поле на член 20 ДФЕС и на това основание би трябвало да се ползва от процесуални гаранции, подобни на тези, които Съдът изтъква по-специално в решение ZZ в контекста на Директива 2004/38.

48. При тези обстоятелства Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) а) Следва ли член 20 [ДФЕС] във връзка с членове 7 и 24 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че не допуска практика на държава членка, при която се приема решение за отнемане на вече издадено разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна или за отхвърляне на молбата за продължаване на правото на пребиваване на такъв гражданин (в разглеждания случай, молба за издаване на разрешение за постоянно пребиваване в страната), чиито ненавършило пълнолетие дете и партньорката, с която е във фактическо съжителство, са граждани на държава — членка на Съюза, и живеят в същата, без преди това да се провери дали засегнатият член на семейството, гражданин на трета страна, има производно право на пребиваване съгласно член 20 ДФЕС?
- б) Следва ли член 20 ДФЕС във връзка с член 7, член 24, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата да се тълкува в смисъл, че когато са налице условия за прилагане на производното право на пребиваване съгласно член 20 ДФЕС, правото на Съюза задължава националните административни и съдебни органи да прилагат разпоредбите и на това право, когато по молба за продължаване на правото на пребиваване (в разглеждания случай, молба за издаване на разрешение за постоянно пребиваване в страната) постановяват решение във връзка със статута на чужденците и когато прилагат изключенията, свързани с националната сигурност, общественения ред и обществената сигурност, които обосновават това решение, а

също и когато, при наличието на такива съображения, проверяват от гледна точка на необходимостта и пропорционалността дали ограничаването на правото на пребиваване е обосновано?

- 2) Следва ли член 20 ДФЕС, във връзка с член 47 от Хартата, както и — в конкретния случай — с членове 7 и 24 от нея, да се тълкува в смисъл, че органът на държава членка, който е взел решение, с което, по съображения, свързани с националната сигурност и/или с обществения ред и обществената сигурност, разпорежда отнемане на вече издадено разрешение за дългосрочно пребиваване или се произнася по молба за продължаване на правото на пребиваване, и специализираният орган, който е преценил, че тези съображения са поверителни, трябва при всички случаи да гарантират на заинтересованото лице, съответно на неговия представител, правото да се запознаят поне по същество с поверителната или класифицирана информация или данни, които стоят в основата на взетото по посочените съображения решение, и да използват тази информация или данни в свързаното с това решение производство, когато компетентният орган твърди, че разкриването на тази информация или данни би било в разрез със съображенията, свързани с националната сигурност?
- 3) При утвърдителен отговор, с оглед на членове 41 и 47 от Хартата, как точно трябва да се тълкува понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви на такова решение?
- 4) Следва ли член 20 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата да се тълкува в смисъл, че съдът на държава членка, който се произнася по законосъобразността на становището на специализирания орган, основано на съображения, свързани с поверителна или класифицирана информация, и на решението по същество във връзка със статута на чужденците, в основата на което стои това становище, трябва да разполага с правомощия да преценява дали поверителното третиране е законосъобразно (от гледна точка на необходимост и пропорционалност), както и — в случай че счете поверителното третиране за незаконосъобразно — сам да разпорежи, че заинтересованото лице, съответно неговият представител, имат право да се запознаят със и да използват цялата информация, която стои в основата на становището и решението на административните органи, или — ако приеме поверителното третиране за законосъобразно — че заинтересованото лице може да се запознае поне по същество и да използва поверителната информация в производството, свързано със статута на чужденците, което го засяга?
- 5) Следва ли член 20 ДФЕС във връзка с член 7, член 24, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка, по силата на което отнемане на вече издадено разрешение за дългосрочно пребиваване или произнасяне по молба за продължаване на правото на пребиваване е възможно с немотивирано решение във връзка със статута на чужденците,
 - а) основано единствено на автоматично препращане към обвързващо и задължително, но също немотивирано становище на специализирания орган, в което се посочва, че е налице опасност или засягане на националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, и

б) съответно прието, без да е извършена задълбочена проверка за наличието в конкретния случай на съображения, свързани с националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, и без да бъдат отчетени индивидуалните обстоятелства или изискванията за необходимост и пропорционалност?“.

49. Писмени становища представят PQ, белгийското и френското правителство и Европейската комисия.

50. В общото съдебно заседание по двете дела, проведено на 5 юли 2023 г., PQ, унгарското и френското правителство и Комисията представят устни становища и отговарят на поставените от Съда въпроси за устен отговор.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки по нормата от правото на Съюза, на която следва да се даде тълкуване

51. Двете разглеждани дела по същество повдигат едни и същи въпроси, едното — в контекста на Директива 2003/109 (дело C-420/22), а другото — във връзка с член 20 ДФЕС (дело C-528/22).

52. По дело C-420/22 унгарското правителство твърди, че на NW е издадено разрешение за постоянно пребиваване въз основа на унгарското законодателство. Ставало въпрос обаче за разрешение за пребиваване независимо от правото на Съюза и въз основа на по-благоприятни от предвидените в това право условия. Следователно такова разрешение за пребиваване не се припокривало със статута на дългосрочно пребиваващ, предвиден в Директива 2003/109. Съгласно унгарското право този статут съответствал на друг вид разрешение за пребиваване, а именно разрешение за установяване в Общността. От това следвало, че на NW не е било отнето разрешение за пребиваване, попадащо в приложното поле на тази директива, а и той не поискал да му бъде издадено такова разрешение за пребиваване. Следователно в случая не било необходимо тълкуване на посочената директива.

53. Несъмнено запитващата юрисдикция следва да установи фактите в преюдициалното производство и в първоначалното си преюдициално запитване тази юрисдикция констатира, че NW има статут на дългосрочно пребиваващ по смисъла на Директива 2003/109. Важно е обаче да се отбележи и че с допълнение към акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция, изглежда, изразява известни съмнения относно приложимостта на тази директива по дело C-420/22. Поради това тя иска от Съда да се произнесе въз основа на член 20 ДФЕС, в случай че приеме, че посочената директива не е релевантна за разрешаването на спора в главното производство.

54. Тези съмнения, изглежда, се потвърждават от доводите на унгарското правителство, че в унгарското право съществува разлика между разрешение за установяване в Общността, което транспонира статута на дългосрочно пребиваващ по Директива 2003/109, и карта за постоянно пребиваване, с която разполага NW, въз основа само на националното право и чието предоставяне е подчинено на по-малко строги условия от наложените от правото на Съюза.

55. Съдът отправя до запитващата юрисдикция искане за разяснения, за да може тя да изложи подробно причините, поради които счита, че Директива 2003/109 е приложима към разглеждания в главното производство случай. Тази юрисдикция е приканена по-конкретно да уточни кое разрешение за пребиваване транспонира в унгарското право предвидения в тази директива статут на дългосрочно пребиваващ и дали NW притежава или е поискал да му бъде издадено такова разрешение за пребиваване.

56. В отговора си запитващата юрисдикция обяснява, че по негово искане на NW е била издадена карта за постоянно пребиваване, валидна до 31 октомври 2022 г. съгласно Директива 2004/38¹⁵, както и съгласно членове 24 и 25 от Закон I, действащ към съответния момент, с който тази директива е транспонирана. Впоследствие унгарският законодател решава, че считано от 1 януари 2019 г., тази директива вече не трябва да се прилага по отношение на гражданин на трета страна, който иска да се присъедини в Унгария към унгарски член на семейството си. Следователно след тази дата такъв гражданин попада в приложното поле на Директива 2003/109.

57. Запитващата юрисдикция посочва също, че унгарският законодател е транспонирал Директива 2003/109 във вътрешното право, като е въвел разрешение за установяване в Общността и временно разрешение за установяване¹⁶. В това отношение тя уточнява, че NW не е поискал да му бъде издадено нито едно от тези две разрешения. Последното твърдение обаче е оспорено в съдебното заседание, тъй като представителят на NW посочва, че впоследствие последният е поискал да му бъде издадено разрешение за установяване в Общността и че съответното производство е висящо¹⁷.

58. При всички положения от данните, с които разполага Съдът, е видно, че спорът в главното производство, който е в основата на дело C-420/22, се отнася до отнемането на разрешение за пребиваване по националното право, а не на разрешение за пребиваване, издадено съгласно Директива 2003/109. Според мен от това следва, че разрешаването на спора не зависи от тълкуването на разпоредбите на тази директива. В това отношение следва да се отбележи, че противно на това, което запитващата юрисдикция, изглежда, твърди в първоначалното си преюдициално запитване, не е достатъчно положението на NW да съответства на определението за „дългосрочно пребиваващ“, съдържащо се в член 2, буква б) от посочената директива, за да се приеме, че разпоредбите ѝ са приложими спрямо него.

59. Всъщност Съдът вече е постановил, че въведеният от Директива 2003/109 режим ясно показва, че придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ по силата на тази директива се извършва по специална процедура и при изпълнението на посочените в глава II от същата директива изисквания¹⁸. Това предполага по-специално подаване на конкретна молба, която се придружава с доказателствен материал.

60. В това отношение е важно да се припомни, че съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2003/109 държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на територията в рамките на пет години. Този статут обаче не се придобива автоматично. Всъщност съгласно член 7,

¹⁵ Както уточнява унгарското правителство в съдебното заседание, унгарският законодател е избрал да приложи по-благоприятни разпоредби към правото на пребиваване на граждани на трети страни, членове на семейството на унгарски граждани.

¹⁶ Вж. членове 34 и 38 от Закон II.

¹⁷ Вж. бележка под линия 10 от настоящото заключение.

¹⁸ Вж. по-специално решение от 17 юли 2014 г., Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, т. 27 и цитираната съдебна практика).

параграф 1 от тази директива съответният гражданин на трета страна е длъжен за целта да подаде молба до компетентните власти на държавата членка, в която пребивава, като молбата се придружава от доказателствен материал, че този гражданин отговаря на условията, изброени в членове 4 и 5 от споменатата директива. По-специално, в съответствие с член 5, параграф 1, буква а) от същата директива той трябва да докаже, че разполага със стабилни и регулярни финансови ресурси, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, без да прибягва до системата за социално подпомагане на тази държава членка¹⁹.

61. От изложеното по-горе следва, че не е достатъчно да се изпълнят материалноправните условия, наложени с Директива 2003/109, за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ съгласно тази директива и че на гражданин на трета страна може да се разреши дългосрочно пребиваване само въз основа на националното право, без той да попада в приложното поле на посочената директива, тъй като тя няма за цел да хармонизира напълно дългосрочното пребиваване на гражданите на трети страни.

62. Макар да изглежда, че NW е предприел необходимите стъпки, за да получи разрешение за пребиваване като дългосрочно пребиваващ на основание Директива 2003/109, това не променя факта, че воденото в това отношение административно производство е висящо и че то няма нищо общо с предмета на спора в главното производство, който, както посочих по-горе, се отнася до отнемането на разрешение за пребиваване, предоставено съгласно националното право.

63. С оглед на тези обстоятелства според мен в главното производство по дело C-420/22 следва да се отговори на въпросите, поставени от запитващата юрисдикция в нейното допълнително преюдициално запитване, с които от Съда се иска, както и по дело C-528/22, да даде тълкуване на член 20 ДФЕС.

Б. По необходимостта компетентният по въпросите на пребиваването орган да провери дали между гражданина на трета страна и неговото семейство съществува отношение на зависимост

64. С първия си въпрос, буква а) по дело C-528/22 и с въпроса по дело C-420/22 запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска орган на държава членка да отнеме или да откаже да издаде по съображения, свързани с националната сигурност, разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза, които никога не са упражнявали свободата си на движение, без преди това да провери дали между тези лица съществува отношение на зависимост, което би могло да позволи на този гражданин да се ползва от производно право на пребиваване.

65. Унгарското правителство твърди, че нито NW, нито PQ са изтъкнали в хода на административното производство член 20 ДФЕС, при положение че поискалото разрешение за пребиваване лице би трябвало да се позове поне по принцип на производното право на пребиваване, основано на този член, от което възнамерява да се ползва. Освен това NW не е изтъкнал посочения член и пред запитващата юрисдикция и следователно тя е излязла извън рамките на предявените пред нея искания.

¹⁹ Вж. по-специално решение от 20 януари 2022 г., Landeshauptmann von Wien (Загуба на статут на дългосрочно пребиваващ) (C-432/20, EU:C:2022:39, т. 24 и цитираната съдебна практика).

66. Както Съдът неотдавна припомни в точки 20—26 от решение от 22 юни 2023 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин)²⁰, член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, включително решения, с които се отказва право на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които водят до лишаване на гражданите на Съюза от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя.

67. От друга страна, разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС относно гражданството на Съюза не предоставят никакво самостоятелно право на гражданите на трети държави. Всъщност евентуалните права, предоставени на тези граждани, не са техни собствени права, а са производни от правата на гражданина на Съюза. Целта и смисълът на тези производни права се откриват в констатацията, че отказът да бъдат признати, би могъл да накърни по-специално свободата на движение на гражданина на Съюза на територията на Съюза.

68. В тази насока Съдът вече е констатирал, че съществуват някои твърде специфични случаи, в които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на вторичното право на Съюза относно правото на пребиваване на граждани на трети държави и че съответният гражданин на Съюза не се е възползвал от свободата си на движение, на гражданина на трета държава, член на семейството на този гражданин на Съюза, все пак трябва да се признае право на пребиваване, тъй като в противен случай полезният ефект на гражданството на Съюза би бил накърнен, ако в резултат от отказа да се признае такова право, посоченият гражданин на Съюза се окаже фактически принуден да напусне територията на Съюза като цяло, и по този начин бъде лишен от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, които му предоставя този статут.

69. Според Съда, за да може такъв отказ да застраши полезното действие на гражданството на Съюза, между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, трябва да съществува такова отношение на зависимост, че би се стигнало дотам гражданинът на Съюза да бъде принуден да замине заедно със съответния гражданин на трета страна и да напусне територията на Съюза като цяло, ако на последния не бъде признато право на пребиваване на тази територия.

70. Както следва от практиката на Съда, именно с оглед на интензивността на отношението на зависимост между съответния гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, трябва да се преценява признаването на право на пребиваване по член 20 ДФЕС, като при тази преценка трябва да се отчитат всички обстоятелства в конкретния случай²¹.

71. В конкретния случай запитващата юрисдикция счита, че е налице отношение на зависимост между всеки от съответните граждани на трети страни и техните семейства, и по-специално техните деца. Макар унгарското правителство да поддържа обратното в писменото си становище по отношение на PQ, основавайки се на описание на фактите,

²⁰ C-459/20, EU:C:2023:499.

²¹ Вж. по-специално решение от 7 септември 2022 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Характер на правото на пребиваване по член 20 ДФЕС) (C-624/20, EU:C:2022:639, т. 38 и цитираната съдебна практика).

което противоречи на възприетото от запитващата юрисдикция, следва да се подчертае, че в рамките на преюдициално производство Съдът трябва да процедира именно въз основа на изложените от последната фактически обстоятелства²².

72. Освен това унгарското правителство поддържа, че прилагането на член 20 ДФЕС е ирелевантно в конкретния случай, тъй като спрямо съответните граждани на трети страни не са наложени мерки за извеждане и следователно те не са принудени да напуснат територията на Съюза. Тези доводи обаче не са убедителни. Всъщност, освен че от данните, с които разполага Съдът, е видно, че тези граждани на трети страни са длъжни да напуснат територията на Унгария, от практиката на Съда ясно следва, че е възможно позоваване на член 20 ДФЕС срещу решение, с което се отказва пребиваване²³.

73. Една от трудностите по настоящите дела е, че NW и PQ не са поискали от унгарските органи издаването на разрешение за пребиваване на основание член 20 ДФЕС. При това положение следва да се установи дали тези органи въпреки всичко са били длъжни да проверят дали този член е трябвало да се приложи, тъй като са били уведомени за съществуването на семейна връзка между съответните граждани на трети страни и членовете на техните семейства с унгарско гражданство.

74. В това отношение от практиката на Съда следва, че процесуалният ред, по който гражданинът на трета страна може да се позове на съществуването на производно право по член 20 ДФЕС, не може да накърнява полезното действие на този член²⁴.

75. В този смисъл, макар националните органи да нямат задължение да проверяват систематично и служебно за наличие на отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС, и съответното лице да трябва да представи доказателства, позволяващи да се прецени дали условията за прилагане на член 20 ДФЕС са изпълнени, полезното действие на този член би било застрашено, ако на гражданина на трета страна или на гражданина на Съюза, член на неговото семейство, не се предостави възможност да изложат обстоятелствата, които позволяват да се прецени наличието на отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС²⁵.

76. Поради това Съдът постановява, че когато компетентният национален орган е сезиран от гражданин на трета страна с искане да му бъде предоставено право на пребиваване с цел събиране на семейството с гражданин на Съюза, гражданин на съответната държава членка, този орган не може да отхвърли автоматично това заявление само и единствено поради това че този гражданин на Съюза не разполага с достатъчно средства. Напротив, този орган трябва да прецени — въз основа на обстоятелствата, които съответният гражданин на трета страна и съответният гражданин на Съюза трябва да могат свободно да му

²² Съгласно постоянната съдебна практика, при положение че запитващата юрисдикция е определила фактическия и правния контекст, в които се вписват поставените от нея въпроси, проверката на тяхната точност не е задача на Съда: вж. по-специално решение от 8 юни 2023 г., *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, т. 43 и цитираната съдебна практика).

²³ Вж. по-специално решения от 8 март 2011 г., *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2011:124, т. 44), от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 78), и от 10 май 2017 г., *Chavez-Vilchez и др.* (C-133/15, EU:C:2017:354, т. 65).

²⁴ Вж. по-специално решение от 27 февруари 2020 г., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Съпруг(а) на гражданин на Съюза) (C-836/18, EU:C:2020:119, т. 51 и цитираната съдебна практика).

²⁵ Вж. по-специално решение от 27 февруари 2020 г., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Съпруг(а) на гражданин на Съюза) (C-836/18, EU:C:2020:119, т. 52 и цитираната съдебна практика).

предоставят, и като извърши, ако се налага, необходимите проверки — дали между тези две лица съществува отношение на зависимост, така че на този гражданин да трябва да се предостави производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС²⁶.

77. От тази съдебна практика стигам до извода, че макар член 20 ДФЕС да не възлага на националните органи задължение да проверяват систематично и служебно за наличие на отношение на зависимост по смисъла на този член, те все пак са длъжни да извършват такава проверка от момента, в който представените пред тях доказателства могат да докажат съществуването на такова отношение.

78. Струва ми се, че този анализ се потвърждава от решение от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария)²⁷, в което Съдът приема, че държава членка не може да забрани влизането на територията на Съюза на гражданин на трета страна, чийто член на семейството е гражданин на Съюза — гражданин на тази държава членка, който никога не е упражнявал свободата си на движение, без да провери дали е налице отношение на зависимост между този гражданин на трета страна и този член на семейството му²⁸.

79. С оглед на тези съображения според мен член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска орган на държава членка да отнема или да отказва по съображения, свързани с националната сигурност, издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза, които са граждани на тази държава членка и които никога не са упражнявали свободата си на движение, без преди това да провери — въз основа на обстоятелствата, които съответният гражданин на трета страна и съответният гражданин на Съюза трябва да могат свободно да му представят, като извърши, ако се налага, необходимите проверки — дали между тези лица съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило този гражданин на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, за да придружи този член на семейството си.

80. Следва обаче да се уточни, че поради субсидиарния характер на произтичащото от член 20 ДФЕС производно право на пребиваване такова право би трябвало евентуално да се предоставя само в случаите, когато не е налице право на пребиваване, получено на друго основание²⁹.

В. По условията, при които държавите членки могат да дерогират произтичащото от член 20 ДФЕС производно право на пребиваване

81. Характерни черти на унгарското законодателство са следните аспекти: решаващото участие на специализиран орган в областта на националната сигурност, който е различен от компетентния по въпросите на пребиваването орган, обвързващият за този орган характер на становището на този орган, липсата на мотиви както на становището, така и на решението за отнемане на право на пребиване или за отказ за предоставяне на такова право и неотчитането на всички релевантни индивидуални обстоятелства.

²⁶ Вж. по-специално решение от 27 февруари 2020 г., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Съпруг(а) на гражданин на Съюза) (C-836/18, EU:C:2020:119, т. 53 и цитираната съдебна практика).

²⁷ C-528/21, EU:C:2023:341.

²⁸ Точка 65 от посоченото решение и цитираната съдебна практика.

²⁹ Вж. по-специално решение от 5 май 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Престой на член на семейството — Недостатъчни средства) (C-451/19 и C-532/19, EU:C:2022:354, т. 47 и 73).

82. Именно с оглед на тези характеристики на унгарското законодателство с поставените от запитващата юрисдикция въпроси се иска Съдът да уточни материалноправните и процесуалните условия, които държавите членки трябва да спазват, за да могат да дерогират производното право на пребиваване, което произтича от член 20 ДФЕС.

1. По необходимостта от проверка от компетентния орган в областта на пребиваването на индивидуалните обстоятелства и на принципа на пропорционалност

83. С първия си въпрос, буква б) и с петия си въпрос по дело C-528/22, както и със съответните въпроси по дело C-420/22 запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да се произнесе дали член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която решение за отнемане на право на пребиване или за отказ за предоставяне на такова право трябва да бъде прието въз основа на обвързващо немотивирано становище, издадено от орган със специализирани функции, свързани с националната сигурност, без внимателна проверка на всички индивидуални обстоятелства и на пропорционалността на това решение за отнемане на право на пребиване или за отказ за предоставяне на такова право.

84. От практиката на Съда следва, че при определени условия държавите членки могат да дерогират произтичащото от член 20 ДФЕС производно право на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, който не е упражнил свободата си на движение, за да гарантират поддържането на обществения ред или опазването на обществената сигурност. Това може да стане, когато гражданинът на трета страна представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или за обществената или националната сигурност³⁰.

85. Според Съда обаче прилагането на такава дерогация не може да се основава единствено на предишните осъждания на съответния гражданин на трета страна. До нея евентуално може да се стигне само след конкретна преценка на всички релевантни обстоятелства по случая в светлината на принципа на пропорционалност, на основните права, чието спазване Съдът гарантира, и по-специално на висшите интереси на ненавършилото пълнолетие дете, гражданин на Съюза. Така компетентният национален орган може да вземе предвид по-специално тежестта на извършените престъпления и степента на тежест на осъдителните присъди, както и периода от време между датата на постановяването им и датата, на която този орган се произнася. Когато отношението на зависимост между този гражданин на трета страна и ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза произтича от факта, че първият е родител на втория, следва да се вземат предвид и възрастта, здравословното състояние и семейното и финансовото положение на ненавършилия пълнолетие гражданин на Съюза, за когото става въпрос³¹.

86. Ето защо Съдът е постановил, че когато бъде установено отношение на зависимост между съответния гражданин на трета страна и члена на семейството му, гражданин на Съюза, съответната държава членка може да забрани влизането и пребиваването на този гражданин на територията на Съюза по съображения, свързани с обществения ред или

³⁰ Вж. по-специално решение от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 67 и цитираната съдебна практика).

³¹ Вж. по-специално решение от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 68 и цитираната съдебна практика).

националната сигурност, само след като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства, и по-специално, при необходимост, висшите интереси на неговото ненавършило пълнолетие дете, гражданин на Съюза³².

87. Следователно за унгарските органи, компетентни в областта на пребиваването, се поражда задължение да вземат предвид всички релевантни обстоятелства. Доколкото обаче съгласно унгарското законодателство тези органи са обвързани от немотивираното становище, издадено от орган, на който са възложени специализирани функции, свързани с националната сигурност, за тях е невъзможно да претеглят посоченото основание, свързано с националната сигурност, от което нито едно от стоящите в основата му фактически обстоятелства не е съобщено на посочените органи, и личното и семейното положение на лицето, което иска да му бъде предоставено право на пребиваване.

88. Ето защо унгарското законодателство лишава компетентните унгарски органи в областта на пребиваването от правомощието да преценяват дали основанията за приемане на решение за отнемане на право на пребиване или за отказ за предоставяне на такова право позволяват да се дерогира производното право на пребиваване на този гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който не е упражнил свободата си на движение, което е в пълно противоречие с практиката на Съда³³.

89. Освен това с оглед на обичайния обхват на задължението за мотивиране, по-специално във връзка с правото на ефективни правни средства за защита, мотивите на решение за отнемане на право на пребиване или за отказ за предоставяне на такова право, което само по себе си препраща към немотивирано становище, издадено от орган със специализирани функции в областта на националната сигурност, не отговарят на изискванията, които Съдът изтъква в практиката си³⁴.

90. Позовавам се по-специално на извода, до който стига Съдът в областта на международната закрила в решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., а именно че решаващият орган не може надлежно просто да приведе в действие решение, прието от друг орган, което е задължително за него по силата на националното законодателство, и само на това основание да откаже да предостави субсидиарна закрила или да отнеме предоставена по-рано международна закрила³⁵. Така Съдът е постановил, че напротив, този орган трябва да разполага с цялата релевантна информация и с оглед на тази информация самостоятелно да прецени фактите и обстоятелствата, за да определи съдържанието на решението си, както и да го мотивира в пълна степен³⁶.

91. Според мен същите правила трябва да се прилагат и за органа, компетентен в областта на пребиваването.

92. Несъмнено обхватът на тези изисквания може да бъде ограничен, когато става дума за класифицирана информация, въз основа на претегляне между, от една страна, правото на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита и от друга страна, опазването на националната сигурност.

³² Вж. по-специално решение от 27 април 2023 г., *M.D.* (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 69).

³³ Вж. по аналогия решение от 27 април 2023 г., *M.D.* (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 70).

³⁴ Вж. във връзка с международната закрила решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 75—79).

³⁵ Вж. решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 79).

³⁶ Вж. решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 80).

93. При това положение, макар да е възможно част от информацията, използвана от компетентния орган в областта на пребиваването при извършване на преценката му, да е предоставена от органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, по тяхна инициатива или по искане на този орган, и спрямо нея да се прилага режим на поверителност³⁷, това не променя факта, че посоченият орган трябва да може свободно да преценява значението на тази информация и нейната относимост за целите на решението, което трябва да бъде постановено³⁸. Следователно компетентният орган в областта на пребиваването няма как да бъде задължен да се основе на немотивирано становище, което е издадено от органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, на базата на оценка, фактическата основа на която не му е съобщена³⁹.

94. Ето защо според мен член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която решение за отнемане или за отказ за предоставяне на право на пребиваване трябва да бъде прието въз основа на обвързващо немотивирано становище, издадено от орган със специализирани функции, свързани с националната сигурност, съгласно което заинтересованото лице представлява заплаха за националната сигурност, без внимателна проверка на всички индивидуални обстоятелства и на пропорционалността на решението за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване.

95. Ще добавя, че макар решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване да трябва същевременно да представлява и решение за връщане по смисъла на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни⁴⁰, което запитващата юрисдикция следва да провери, трябва да се спазва член 5 от тази директива, който по-специално задължава държавите членки да отчитат надлежно висшия интерес на детето, семейния живот и здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна⁴¹.

2. По достъпа на съответното лице до информацията, въз основа на която е прието решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, и използването ѝ в рамките на производството относно пребиваването

96. С втория си въпрос по дело C-528/22 и със съответния въпрос по дело C-420/22 запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 20 ДФЕС, разглеждан през призмата на членове 41 и 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, когато решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване се основава на класифицирана информация, разкриването на която би било в разрез с националната сигурност на съответната държава членка, заинтересованото лице или неговият съветник могат да получат достъп до тази информация само след съответно разрешение, като не им се съобщава съдържанието по

³⁷ Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 82).

³⁸ Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 83).

³⁹ Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 83).

⁴⁰ ОВ L 348, 2008 г., стр. 98.

⁴¹ Вж. по-специално решение от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 89 и цитираната съдебна практика).

същество на мотивите за такова решение, и във всеки случай те нямат право да използват в административното или в съдебното производство относно пребиваването информацията, до която евентуално им е предоставен достъп.

97. Следователно по всяко от настоящите дела запитващата юрисдикция иска от Съда да установи какви са задълженията в случай на приемане на решение, с което по съображение за национална сигурност се отнема или отказва предоставяне на право на пребиваване, което може да попадне в обхвата на член 20 ДФЕС, на компетентния по въпросите на пребиваването орган и на специализираните органи в областта на националната сигурност във връзка с достъпа на заинтересованото лице и/или неговия представител до класифицираната информация, въз основа на която е прието това решение, както и във връзка с използването на тази информация в рамките на административното или съдебното производство относно пребиваването.

98. От практиката на Съда следва, че при липсата на приложими разпоредби на правото на Съюза относно начина, по който държавите членки трябва да осигурят спазването на правото на защита на заинтересованото лице, когато правото му на достъп до досието е ограничено съгласно национална правна уредба, конкретните правила на създадените за тази цел процедури са въпрос на вътрешния правен ред на всяка държава членка по силата на принципа на процесуалната автономия на държавите членки, като тези правила обаче не трябва да са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни вътрешни положения (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)⁴².

99. Важно е също така да се припомни, че когато прилагат правото на Съюза, държавите членки са длъжни да гарантират зачитането както на изискванията, които произтичат от правото на добра администрация, общ принцип на правото на Съюза, който намира отражение в член 41 от Хартата⁴³, така и на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47, първа алинея от Хартата, които изискват съответно в хода на административното и на евентуално съдебно производство зачитането на правото на защита на заинтересованото лице⁴⁴.

100. В тази насока, що се отнася, на първо място, до административното производство, съгласно постоянната практика на Съда зачитането на правото на защита налага административните органи на държавите членки, когато вземат мерки, попадащи в приложното поле на правото на Съюза, да предоставят възможност на адресата на решение, с което осезаемо се засягат неговите интереси, да представи надлежно своето становище относно доказателствата, на които административният орган възнамерява да се основе⁴⁵.

101. Както постановява Съдът във връзка с международната закрила, целта на това изискване в производството относно международна закрила е по-специално решаващият орган, след като е напълно запознат със случая, да може да извърши индивидуална оценка на всички факти и релевантни обстоятелства, което от своя страна изисква адресатът на

⁴² Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 43 и цитираната съдебна практика).

⁴³ Вж. по-специално решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 35 и цитираната съдебна практика).

⁴⁴ Вж. по-специално решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 44 и цитираната съдебна практика).

⁴⁵ Вж. по-специално решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 45 и цитираната съдебна практика).

решението да има възможността да поиска поправянето на дадена грешка или да изложи обстоятелства относно личното си положение, които подкрепят вземането или невземането на решението, или пък то да има едно или друго съдържание⁴⁶.

102. Тъй като споменатото изискване по необходимост предполага на този адресат, евентуално чрез съветник, да се предостави конкретна възможност да се запознае с доказателствата, на които административният орган възнамерява да основе решението си, от зачитането на правото на защита произтича правото на достъп до цялата преписка в административното производство⁴⁷.

103. На второ място, що се отнася до съдебното производство, съгласно постоянната съдебна практика ефективността на съдебния контрол, гарантиран в член 47 от Хартата, изисква заинтересованото лице да може да се запознае с основанията за взетото спрямо него решение посредством прочита на самото решение или чрез съобщаване на тези основания по искане на това лице, без да се засяга правомощието на компетентния съд да изиска съобщаването им от съответния орган, за да може то да защити правата си при възможно най-добрите условия и да реши, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезира компетентния съд, както и за да се предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглежданото национално решение⁴⁸. Зачитането на правото на защита, необходимо по-специално в рамките на производствата по жалби в областта на международната закрила, налага жалбоподателят да има достъп не само до мотивите на взетото спрямо него решение, но и до всички данни в преписката, с които се е обосновал административният орган, за да може реално да изрази становище по тези данни⁴⁹.

104. В допълнение, съгласно принципа на състезателност, който е част от предвиденото в член 47 от Хартата право на защита, страните в процеса трябва да могат да се запознаят с всички документи и становища, които са представени пред съда, за да повлияят на решението му и да ги обсъдят, което предполага лицето, адресат на административно решение относно международна закрила, да има възможността да се запознае с всички данни от преписката си, предоставена на разположение на юрисдикцията, която трябва да се произнесе по жалбата, подадена срещу това решение⁵⁰.

105. Следва обаче да се припомни, че правото на защита не е абсолютно и че следователно произтичащото от него право на достъп до преписката може да бъде ограничено след претегляне, от една страна, на правото на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита на заинтересованото лице и от друга, на интересите, изтъкнати, за да се обоснове неразкриването на данни от досието на това лице, особено когато тези интереси са свързани с националната сигурност⁵¹. Всъщност в рамките както на административно, така и на съдебно производство може да се окаже необходимо заинтересованото лице да не получи определена информация именно по императивни съображения, свързани с държавната сигурност⁵².

⁴⁶ Вж. по аналогия решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 46 и цитираната съдебна практика).

⁴⁷ Вж. по-специално решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 47 и цитираната съдебна практика).

⁴⁸ Вж. по-специално решение от 24 ноември 2020 г., *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 и C-226/19, EU:C:2020:951, т. 43 и цитираната съдебна практика).

⁴⁹ Вж. по аналогия решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 48 и цитираната съдебна практика).

⁵⁰ Вж. по аналогия решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 49 и цитираната съдебна практика).

⁵¹ Вж. по-специално решение *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др. (т. 50 и цитираната съдебна практика).

⁵² Вж. в този смисъл по-специално решение ZZ (т. 54).

106. Пределите на това претегляне са уточнени от Съда.

107. Така, предвид необходимостта да се зачита член 47 от Хартата, това претегляне все пак не може да води до пълно лишаване от ефективност на правото на защита на заинтересованото лице и до изпразване от съдържание на правото на обжалване, предвидено в член 20 ДФЕС, по-специално ако на това лице или евентуално на съветника му не бъде съобщено поне съдържанието по същество на мотивите, на които се основава приетото спрямо него решение⁵³.

108. За сметка на това в резултат от споменатото претегляне е възможно някои данни от досието да не бъдат съобщени на заинтересованото лице, когато разкриването на тези данни може да засегне пряко и конкретно националната сигурност на съответната държава членка, тъй като с него може по-специално да се застрашат животът, здравето или свободата на хората или да се разкрият специалните методи на разследване, използвани от органите със специализирани функции, свързани с националната сигурност, и така да се затрудни сериозно и дори да се осуети изпълнението на задачите на тези органи в бъдеще⁵⁴.

109. От изложеното дотук следва, че макар правото на Съюза да разрешава на държавите членки, по-специално когато националната сигурност го налага, да не предоставят на съответното лице пряк достъп до цялото му досие, тази разпоредба не може — без да се нарушат принципът на ефективност, правото на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита — да се тълкува в смисъл, че допуска компетентните органи да поставят това лице в положение, при което нито то, нито съветникът му биха били в състояние да се запознаят надлежно, евентуално в рамките на специална процедура, с която да се защити националната сигурност, със същественото съдържание на данните от важно значение, приложени към това досие⁵⁵.

110. Именно въз основа на тези принципи Съдът е приел в областта на международната закрила, от една страна, че когато разкриването на информация, приложена към досието, е било ограничено поради съображение за национална сигурност, зачитането на правото на защита на заинтересованото лице не е гарантирано в достатъчна степен от възможността при определени условия това лице да получи разрешение за достъп до тази информация, придружено от пълна забрана за използване на така получената информация за целите на административното или на евентуалното съдебно производство⁵⁶.

111. Всъщност от изискванията, произтичащи от принципа на зачитане на правото на защита, следва, че целта на правото на достъп до приложената към досието информация е заинтересованото лице да има възможността, евентуално чрез съветник, да изтъкне пред компетентните органи или юрисдикции гледната си точка относно тази информация и релевантността ѝ за решението, което предстои да бъде издадено или прието⁵⁷.

112. Ето защо процедура, която дава на заинтересованото лице или на съветника му възможност за достъп до тази информация, като същевременно им забранява да използват същата информация за целите на административното или на евентуалното съдебно

⁵³ Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 51 и цитираната съдебна практика).

⁵⁴ Вж. по-специално решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 52 и цитираната съдебна практика).

⁵⁵ Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 53).

⁵⁶ Вж. решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 54).

⁵⁷ Вж. решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 55).

производство, не е достатъчна, за да се гарантира правото на защита на това лице, и следователно не може да се счита, че позволява на дадена държава членка да изпълни задължението по членове 41 и 47 от Хартата⁵⁸.

113. От друга страна, като се има предвид, че от акта за преюдициално запитване и от становището на унгарското правителство е видно, че в основата на процесната по главното производство правна уредба е съображението, че правото на защита на заинтересованото лице е гарантирано в достатъчна степен от възможността на компетентната юрисдикция да има достъп до досието, е важно да се подчертае, че тази възможност няма как да замести достъпа на заинтересованото лице или на съветника му до информацията, приложена към това досие⁵⁹. Така зачитането на правото на защита означава не че компетентната юрисдикция разполага с всички релевантни данни, за да вземе решение, а че заинтересованото лице, евентуално чрез съветник, може да изтъкне своите интереси, като изрази гледната си точка за тези данни⁶⁰. Всъщност достъпът на компетентните юрисдикции до информацията, приложена към досието, и въвеждането на процедури, които гарантират зачитането на правото на защита на заинтересованото лице, са две отделни и кумулативни изисквания⁶¹.

114. От изложеното по-горе следва, че член 20 ДФЕС, разглеждан през призмата на членове 41 и 47 от Хартата, според мен трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, когато решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване се основава на информация, разкриването на която би било в разрез с националната сигурност на съответната държава членка, заинтересованото лице или неговият съветник могат да получат достъп до тази информация само след съответно разрешение, като не им се съобщава съдържанието по същество на мотивите за такова решение и във всеки случай те нямат право да използват в административното или в съдебното производство относно пребиваването информацията, до която евентуално им е предоставен достъп.

3. По понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви

115. С третия си въпрос по дело C-528/22 и със съответния въпрос по дело C-420/22 запитващата юрисдикция иска от Съда да уточни смисъла, който следва да се даде на понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви на решение за отнемане или отказ на право на пребиваване, като се имат предвид членове 41 и 47 от Хартата.

116. Считаю, че това понятие се отнася до съществените данни от досието, които могат да позволят на заинтересованото лице да се запознае с основните факти и деяния, които са му вменени, така че да може да изрази становището си в рамките на административното производство и евентуално в съдебното производство относно пребиваването.

117. Следователно понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви, трябва да се тълкува функционално, за да се гарантира ефективното упражняване на правото на защита, като същевременно се защитават интересите, свързани с националната сигурност.

⁵⁸ Вж. по аналогия решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 56).

⁵⁹ Вж. решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 57).

⁶⁰ Вж. решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 58).

⁶¹ Вж. решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 59).

118. В този смисъл това понятие трябва да се дефинира, като се отчита необходимата степен на поверителност на доказателствата⁶². Всъщност в някои случаи разкриването на тези доказателства може да засегне пряко и конкретно държавната сигурност, тъй като с него може да се застрашат животът, здравето или свободата на хората или да се разкрият специалните методи на разследване, прилагани от националните органи, и така да се затрудни сериозно и дори да се осуети изпълнението на задачите на тези органи в бъдеще⁶³.

4. По правомощията на съда, компетентен да контролира законосъобразността на решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване

119. С четвъртия си въпрос по дело C-528/22 и със съответния въпрос по дело C-420/22 запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да се произнесе дали член 20 ДФЕС, разглеждан през призмата на член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изисква съдът, компетентен да контролира законосъобразността на решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, основано на класифицирана информация, да разполага с правомощието да декласифицира такава информация и сам да я съобщи, изцяло или отчасти, на заинтересования гражданин на трета страна.

120. Този въпрос се отнася до правомощията на съда, който следва да контролира законосъобразността на решение относно пребиваването. Той се отнася до това как в рамките на съдебно производство да се съчетае правото на ефективна съдебна защита с изискването за запазване на поверителността на информацията, чието разкриване би могло да накърни интересите, свързани с националната сигурност.

121. От акта за преюдициално запитване и от формулировката на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, изглежда, следва, че според нея от правото на Съюза произтича, че тя трябва не само да има достъп до класифицирана информация, но и да може евентуално да реши дали класифицирането на тази информация е незаконосъобразно, и сама да я съобщи, изцяло или частично, на заинтересованото лице.

122. В съдебното заседание унгарското и френското правителство и Комисията изразяват сходни становища по отговора, който според тях трябва да се даде на този въпрос, а именно че правото на Съюза не изисква съдът, компетентен да контролира законосъобразността на решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, основано на класифицирана информация, да разполага с правомощието да декласифицира такава информация и да я съобщи на заинтересованото лице.

123. Споделям това становище, основавайки се на изводите, които според мен следва да се изведат от решение ZZ.

124. Всъщност в това решение Съдът вече се е произнесъл относно правомощията, с които трябва да разполага компетентният в областта на пребиваването съд в контекста на Директива 2004/38, за да гарантира зачитането на правото на защита, когато дадено лице е обект на отрицателно решение, основано на поверителна информация.

⁶² Вж. решение ZZ (т. 68).

⁶³ Вж. решение ZZ (т. 66).

125. Така от това решение следва, че когато е направено позоваване на съображения, свързани със сигурността на държавата, за да се откаже заинтересованото лице да бъде информирано за съображенията за приемането на решение за отказ за достъп до територията на държавата членка, компетентният съд на съответната държава членка трябва да притежава и да приложи механизми и процесуалноправни норми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, оправданият стремеж за гарантиране на сигурността на държавата, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид за приемането на такова решение, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде предоставена възможност да се ползва в достатъчна степен от процесуалните си права, като правото да бъде изслушан, както и принципа на състезателност⁶⁴.

126. За тази цел Съдът е постановил, че държавите членки са длъжни да предвидят, от една страна, ефективен съдебен контрол както относно наличието и основателността на съображенията, свързани със сигурността на държавата, на които се позовава националният орган, така и относно законосъобразността на въпросното решение и от друга страна, механизми и правила за този контрол⁶⁵.

127. Той уточнява също, че е важно съдът, натоварен с контрола за законосъобразността на такова решение, да се запознае както с всички съображения, така и с доказателствата, въз основа на които е прието същото това решение⁶⁶, по-специално за да провери дали сигурността на държавата действително е пречка тези мотиви и доказателства да бъдат съобщени на заинтересованото лице⁶⁷.

128. Съдът внася уточнения относно последиците, които трябва да бъдат изведени от проверката в това отношение от страна на националния съд.

129. Така, ако националният съд стигне до извода, че сигурността на държавата позволява заинтересованото лице да бъде уведомено за информацията, той дава възможност на компетентния национален орган да съобщи тази информация на заинтересованото лице. Ако този орган не разреши разкриването ѝ, националният съд извършва анализ на законосъобразността на решението относно пребиваването единствено въз основа на разкритите съображения и доказателства⁶⁸.

130. От изложеното по-горе следва по аналогия, че член 20 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата не изисква съдът, компетентен да контролира законосъобразността на решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, основано на класифицирана информация, да разполага с правомощието да декласифицира тази информация и сам да я разкрие на заинтересованото лице. Всъщност компетентният национален орган следва при необходимост да реши да предостави информацията на това лице, за да може тя да бъде разгледана при условията на състезателно производство. Ако този орган иска да запази поверителния характер на посочената информация, като не я съобщава, този съд трябва да направи съответните изводи в рамките на контрола за законосъобразност на решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, като упражни този контрол единствено въз основа на мотивите и доказателствата, които са били съобщени. Както

⁶⁴ Вж. решение ZZ (т. 57).

⁶⁵ Вж. решение ZZ (т. 58).

⁶⁶ Вж. решение ZZ (т. 59).

⁶⁷ Вж. решение ZZ (т. 60—62).

⁶⁸ Вж. решение ZZ (т. 63).

правилно посочва френското правителство в съдебното заседание, тогава обхватът на обсъждането при условията на състезателност е ограничен, а следователно и обхватът на доводите или доказателствата, на които посоченият съд може да основе решението си. Подобна позиция ми се струва в съответствие с предвиденото в член 34б, параграф 1, буква а) ДФЕС, а именно че „никоя държава членка не е задължена да предоставя информация, чието разкриване тя смята за противоречащо на съществените интереси на нейната сигурност“.

131. При това положение, както вече посочих, претеглянето на правото на добра администрация и правото на ефективно средство за защита на заинтересуваното лице, от една страна, и неразкриването на поверителната информация, на която се основава решението за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, от друга страна, не могат да доведат до положение, при което — с оглед на необходимото зачитане на принципа на пропорционалност — правото на ефективно средство за защита на заинтересуваното лице и неразкриването на поверителната информация, на която се основава решението за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване, предвид необходимостта да се зачита член 47 от Хартата, не могат да водят до лишаване на заинтересуваното лице от минималната гаранция, която се състои в това на лицето или на съветника му да бъде съобщено поне съдържанието по същество на мотивите, на които се основава приетото спрямо него решение⁶⁹. Такъв е случаят, когато съобщаването на поверителна информация може основателно да бъде отказано от компетентния национален орган по съображения, свързани с националната сигурност⁷⁰. В този случай проверката от компетентния съд на законосъобразността на решението за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване трябва да се извърши единствено въз основа на съдържанието по същество на мотивите, съобщени на заинтересуваното лице. Този съд ще трябва евентуално да изведе съгласно националното право последиците от евентуалното неизпълнение на това задължение за съобщаване⁷¹, което би могло да го накара да отмени такова решение.

V. Заключение

132. Предвид всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед, Унгария) преюдициални въпроси по дела C-420/22 и C-528/22 по следния начин:

„1) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че:

- не допуска орган на държава членка да отнеме или да откаже по съображения, свързани с националната сигурност, издаване на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза, които са граждани на тази държава членка и които никога не са упражнявали свободата си на движение, без преди това да провери въз основа на доказателствата, които съответният гражданин на трета страна и съответният гражданин на Съюза трябва да могат свободно да представят, като извърши, ако се налага, необходимите проверки, дали между тези лица съществува отношение на зависимост, което

⁶⁹ Вж. по-специално решение Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (т. 51 и цитираната съдебна практика).

⁷⁰ Вж. решение ZZ (т. 64—67).

⁷¹ Вж. решение ZZ (т. 68).

фактически би принудило гражданина на Съюза да замине заедно с този член от своето семейство и да напусне територията на Съюза като цяло,

– не допуска национална правна уредба, съгласно която решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване трябва да се приеме въз основа на обвързващо немотивирано становище, издадено от орган със специализирани функции, свързани с националната сигурност, съгласно което заинтересованото лице представлява заплаха за националната сигурност, без внимателна проверка на всички индивидуални обстоятелства и на пропорционалността на решението за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване.

2) Член 20 ДФЕС, разглеждан през призмата на членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска национална правна уредба, която предвижда, че когато решение за отнемане или отказ за предоставяне на право на пребиваване се основава на информация, разкриването на която би било в разрез с националната сигурност на съответната държава членка, заинтересованото лице или неговият съветник могат да получат достъп до тази информация само след съответно разрешение, като не им се съобщава съдържанието по същество на мотивите за такова решение и във всеки случай те нямат право да използват в административното или в съдебното производство относно пребиваването информацията, до която евентуално им е предоставен достъп.

3) Понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви, на които се основава решение за отнемане или отказ на право на пребиваване, се отнася до съществените данни от досието, които могат да позволят на заинтересованото лице да се запознае с основните факти и деяния, които са му вменени, така че да може да изрази становището си в рамките на административното производство и след това, ако е необходимо, в рамките на съдебното производство, като се държи сметка за необходимата поверителност на доказателствата.

4) Член 20 ДФЕС, разглеждан през призмата на член 47 от Хартата на основните права, трябва да се тълкува в смисъл, че

не изисква съдът, компетентен да контролира законосъобразността на решение за оттегляне или отказ за предоставяне на право на пребиваване, основано на класифицирана информация, да разполага с правомощието да декласифицира тази информация и сам да я съобщи, изцяло или частично, на заинтересования гражданин на трета страна“.