



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 април 2024 година *

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Член 20 ДФЕС —
Гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал свободата си на движение —
Пребиваване на член на семейството на този гражданин на Съюза — Засягане на
националната сигурност — Становище от специализиран национален орган —
Мотивиране — Достъп до преписката“

По съединени дела C-420/22 и C-528/22

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Szegedi
Törvényszék (Окръжен съд Сегед, Унгария) с актове от 16 юни и 8 август 2022 г., постъпили
в Съда съответно на 24 юни и 8 август 2022 г., в рамките на производства по дела

NW (C-420/22),

PQ (C-528/22)

срещу

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, L. Bay Larsen (докладчик),
заместник-председател на Съда, P. G. Xuereb, A. Kumin и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: M. Siekierzyńska, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 юли
2023 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за NW, от B. Pohárnok, ügyvéd,

* Език на производството: унгарски.

- за PQ, от A. Németh и B. Pohárnok, ügyvédek,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и R. Kissné Berta, в качеството на представители,
- за френското правителство, от R. Bénard, A. Daniel и J. Illouz, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от A. Katsimerou, E. Montaguti и A. Tokár, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 ноември 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 20 ДФЕС, 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 страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225) и на член 7, член 24, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитванията са отправени във връзка със спорове между двама граждани на трети страни, NW и PQ, от една страна, и Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, Унгария) (наричана по-нататък „дирекция „Имиграционна полиция“) и Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter (министър, отговарящ за кабинета на министър-председателя, Унгария), от друга страна, по повод на решения, с които съответно се отнема картата за постоянно пребиваване на NW и му се разпорежда да напусне територията на Унгария, и се отхвърля молбата на PQ за издаване на разрешение за установяване в страната.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 4, параграф 1 от Директива 2003/109 предвижда:
„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 преди подаване на въпросната молба“.

4 Съгласно член 5 от тази директива:

„1. Държавите членки изискват от гражданина на трета страна да представи доказателство, че разполага, за себе си и за членовете на своето семейство на негова издръжка:

а) с устойчиви и редовни доходи, достатъчни за покриване на собствен[ата] му и тази на членовете на семейството му издръжка, без да се прибегва до системата за социално подпомагане на съответната държава членка. Държавите членки изчисляват тези средства в съответствие с тяхното естество и постоянен характер и могат да вземат предвид минималното равнище на работната заплата и пенсията преди депозирането на молбата за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ;

б) със здравна осигуровка, покриваща всички обичайни осигурителни случаи за гражданите на съответната държава членка.

2. Държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция съгласно тяхното национално право“.

5 Член 7, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„С цел получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданинът на трета държава депозира молба при компетентния орган на държавата членка, в която пребивава. Молбата се придружава от доказателствен материал, уточнен в националното законодателство, и с който се доказва изпълнението на условията, изброени в членове 4 и 5, както и при необходимост от валиден пътнически документ или легализирано копие на същия.

Между доказателствените материали, посочени в първа алинея, могат да фигурират и документи, които удостоверяват съответните жилищни условия“.

6 В член 9, параграф 3 от същата директива се уточнява следното:

„Държавите членки могат да предвидят дългосрочно пребиваващият да загубва правото си на статут на дългосрочно пребиваващ, в случаите, когато поради сериозното естество на извършените от него нарушения той представлява заплаха за обществения ред, дори това да не е основание за експулсиране [...]“.

7 Член 10, параграф 1 от Директива 2003/109 има следния текст:

„Всяко решение за отхвърляне на молба за придобиване на статут на дългосрочно пребиваване или за отнемане на този статут следва да се обоснове. Това решение се оповестява на съответния гражданин на трета страна съгласно процедурите за уведомяване [по] националното право в тази област. В уведомлението се посочват начините за възразение, които има на разположение заинтересованото лице, както и срокът, в който може да го направи“.

8 Член 13 от тази директива гласи:

„Държавите членки могат да издават разрешения за постоянно пребиваване или [с] безсрочна валидност при по-благоприятни условия от установените с настоящата директива. Тези разрешения за пребиваване не предоставят достъп до право на пребиваване в останалите държави членки, както е предвидено в глава III“.

Унгарското право

- 9 В член 94, параграфи 2—5 от Szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Закон I от 2007 г. за влизането и пребиваването на лица, имащи право на свободно движение и пребиваване) от 5 януари 2007 г. (Magyar Közlöny 2007/1.) се уточнява следното:

„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 [...], се издава по негово искане, подадено преди изтичане на разрешението за пребиваване или на разрешението за постоянно пребиваване, разрешение за установяване в страната [...], освен ако:

[...]

- с) е налице някое от основанията за отказ по член 33, параграф 1, буква с) и параграф 2 от [A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Закон II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни) от 5 януари 2007 г. (Magyar Közlöny 2007/1.)].

[...]

3. Във връзка с параграф 2, буква с) следва да се поиска становище от специализираните държавни органи в съответствие с отнасящите се до издаването на разрешения за установяване правила на Закон II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни.

4. Притежаваното от гражданин на трета страна като член на семейството на унгарски гражданин разрешение за пребиваване или разрешение за постоянно пребиваване се отнема:

[...]

- б) ако пребиваването на гражданина на трета страна представлява заплаха за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност на Унгария.

5. По посочените в параграф 4, буква б) експертни въпроси следва да се поиска становище от специализираните държавни органи в съответствие с отнасящите се до издаването на разрешения за установяване правила на Закон II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни“.

- 10 Член 33, параграфи 1 и 2 от Закон II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни гласи:

„1. Може да получи временно разрешение за установяване, разрешение за установяване в страната или разрешение за установяване в Общността гражданин на трета страна:

[...]

- с) за когото не е налице нито едно от основанията за отказ по този закон.

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

[...]

b) чието установяване в Унгария представлява заплаха за обществената или националната ѝ сигурност“.

11 Член 87/B, параграф 4 от този закон гласи:

„Даденото от специализирания държавен орган становище по експертен въпрос е задължително за съответния служител на имиграционната полиция“.

12 Член 11 от A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Закон CLV от 2009 г. за защита на класифицираната информация) от 29 декември 2009 г. (Magyar Közlöny 2009/194.) 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. Преди да получи достъп до националната класифицирана информация, заинтересованото лице подписва декларация за поверителност и спазване на правилата за защита на националната класифицирана информация.

2. По искане на заинтересованото лице създателят на класифицираната информация издава или отказва разрешение за достъп в срок до 15 дни. 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. [...]“.

13 В член 12, параграф 1 от този закон се уточнява:

„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“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-420/22

14 През 2004 г. NW, гражданин на трета страна, сключва брак с унгарска гражданка. През 2005 г. от този брак се ражда дете, което е с унгарско гражданство. NW отглежда детето си заедно със съпругата си.

- 15 След като NW пребивава законно в Унгария в продължение на повече от пет години, унгарските органи му издават предвид семейното му положение карта за постоянно пребиваване, валидна до 31 октомври 2022 г.
- 16 С немотивирано становище от 12 януари 2021 г. Alkotmányvédelmi Hivatal (Служба за защита на конституцията, Унгария) приема, че пребиваването на NW в Унгария засяга интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Този специализиран орган определя като класифицирана информация данните, на които се е основал в това становище. Въпросното становище е потвърдено на 13 април 2021 г. от министъра на вътрешните работи в качеството му на специализиран горестоящ орган.
- 17 С решение от 22 януари 2021 г. съответният служител на имиграционната полиция отнема картата за постоянно пребиваване на NW и му разпорежда да напусне територията на Унгария, тъй като пребиваването му на територията на тази държава членка представлява заплаха за националната ѝ сигурност.
- 18 Дирекция „Имиграционна полиция“ потвърждава това решение на 10 май 2021 г. със съображението, че министърът на вътрешните работи е констатирал, че пребиваването на NW в страната засяга интересите на Унгария в областта на националната сигурност. В решението си дирекция „Имиграционна полиция“ подчертава, че с оглед на унгарската правна уредба не може да не се съобрази със 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.
- 19 NW оспорва решението на дирекция „Имиграционна полиция“ от 10 май 2021 г. с жалба пред Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед, Унгария), който е запитващата юрисдикция.
- 20 Запитващата юрисдикция отбелязва, че това решение почива само на обвързващите и немотивирани становища на специализираните държавни органи, а именно Службата за защита на конституцията и министъра на вътрешните работи, които становища се основават на класифицирана информация, до която нито NW, нито органите, произнасящи се по пребиваването, са имали достъп. Последните органи съответно не са преценили дали въпросното решение е необходимо и пропорционално.
- 21 Посочената юрисдикция подчертава, че видно от практиката на Kúria (Върховен съд, Унгария), в случай като разглеждания в главното производство процесуалните права на заинтересованото лице са гарантирани чрез правомощието на компетентния съд да се запознае с класифицираната информация, на която се основава становището на специализираните органи, за да прецени законосъобразността на решението относно пребиваването. Затова при направено от жалбоподателя искане този съд трябва да провери дали фактите и данните в основата на съответното становище обосновават въпросното решение, без обаче да може да посочи при произнасянето си класифицираната информация, с която се е запознал.
- 22 Освен това съгласно унгарската правна уредба нито заинтересованото лице, нито неговият представител имат реална възможност да изразят позиция по немотивираното становище на тези органи. Запитващата юрисдикция отбелязва, че макар те несъмнено да имат право да поискат достъп до свързаната с това лице класифицирана информация, защитата на обществен интерес, основание за класифицирането на информацията, по принцип

надделява над частния интерес на заинтересованото лице, а наличието на основание за класифициране е по същество достатъчна причина да се отхвърли направено от това лице искане за справка.

- 23 При всяко положение, дори такова искане да е уважено, нито заинтересованото лице, нито неговият представител биха могли да използват в административните или съдебните производства класифицираната информация, до която са получили достъп, тъй като на практика не им е позволено да съставят документ, който предава същината на тази информация. Съгласно унгарската правна уредба съдът, сезиран с жалба срещу решение относно пребиваването, не разполага с никакви правомощия в това отношение.
- 24 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 общественения ред и обществената сигурност, се разпорежда отнемане на вече издадено разрешение за дългосрочно пребиваване, 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 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?

- 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, по силата на което отнемане на вече издадено разрешение за дългосрочно 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?“.
- 25 С определение от 8 август 2022 г., постъпило в Съда на същия ден, запитващата юрисдикция допълва преюдициалното запитване.
- 26 Запитващата юрисдикция уточнява, че в това запитване е изходила от постановката, че NW попада в приложното поле на Директива 2003/109. Ако обаче Съдът сметне тази изходна постановка за погрешна, ще бъде необходимо да се определи дали NW има производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС, тъй като между NW и неговото ненавършило пълнолетие дете съществува отношение на зависимост.
- 27 Поради това запитващата юрисдикция добавя към въпросите, които вече е поставила на Съда, следния преюдициален въпрос:
- „а) 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 страна, 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 страна, може да се ползва от производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС?
 - б) 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 във връзка със 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?
 - в) 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“.

Дело C-528/22

- 28 PQ, гражданин на трета страна, влиза законно в Унгария през юни 2005 г. като професионален футболен играч и оттогава пребивава законно на територията на тази държава членка. От 2011 г. живее с партньорката си, която е унгарска гражданка. През 2012 г. и 2021 г. от връзката им се раждат две деца, които са с унгарско гражданство.
- 29 PQ упражнява съвместно с партньорката си родителските права върху тези деца. Той живее постоянно с тях и реално се грижи за тях през по-голямата част от времето. Между децата и PQ, който непрекъснато полага грижи за тях от раждането им, има тясна емоционална връзка и отношение на зависимост.
- 30 С немотивирано становище от 9 септември 2020 г. Службата за защита на конституцията приема, че пребиваването на PQ в Унгария засяга интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Този специализиран орган определя като класифицирана информация данните, на които се е основал в това становище. Въпросното становище е потвърдено на 12 февруари 2021 г. от министъра на вътрешните работи в качеството му на специализиран горестоящ орган.
- 31 С решение от 27 октомври 2020 г. съответният служител на имиграционната полиция отхвърля подадената от PQ молба за издаване на разрешение за установяване в страната.
- 32 Дирекция „Имиграционна полиция“ потвърждава това решение на 25 март 2021 г. със съображението, че министърът на вътрешните работи е констатирал, че пребиваването на PQ в страната засяга интересите на Унгария в областта на националната сигурност. В решението си дирекция „Имиграционна полиция“ подчертава, че с оглед на унгарската правна уредба не може да не се съобрази със становището на министъра на вътрешните работи и следователно е длъжна да отхвърли молбата на PQ, без да вземе предвид личното му положение.
- 33 PQ оспорва решението на дирекция „Имиграционна полиция“ от 25 март 2021 г. с жалба пред Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед), който е запитващата юрисдикция.
- 34 Тази юрисдикция излага съображения, подобни на тези в точки 20—23 от настоящото решение.
- 35 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 от [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 установяване 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 правото на Съюза, когато по молба за продължаване на правото на пребиваване (в разглеждания случай, молба за издаване на разрешение за установяване в страната) постановяват решение във връзка със статута на чужденците и когато прилагат изключенията, свързани с националната сигурност, обществения 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,
- 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?“.
- 36 С оглед на връзката между тях дела C-420/22 и C-528/22 следва да бъдат съединени за целите на съдебното решение.

По компетентността на Съда и по допустимостта на преюдициалните запитвания

- 37 Без изрично да поставя под съмнение компетентността на Съда или допустимостта на преюдициалните запитвания, унгарското правителство поддържа, че Директива 2003/109 не е приложима към спора в главното производство по дело C-420/22 и че член 20 ДФЕС, а следователно и Хартата не са приложими към нито един от споровете в главните производства.
- 38 Що се отнася, на първо място, до приложимостта на Директива 2003/109 към спора в главното производство по дело C-420/22, това правителство изтъква, че NW притежава разрешение за пребиваване въз основа на национална правна уредба, която няма за предмет да транспонира тази директива и която предвижда издаването на такова разрешение, без да са изпълнени всички предвидени в посочената директива условия.
- 39 В това отношение следва да се отбележи, че в съответния акт за преюдициално запитване запитващата юрисдикция действително изхожда от постановката, че същата директива е приложима към този спор. При все това в определението от 8 август 2022 г., споменато в точка 25 от настоящото решение, запитващата юрисдикция посочва, че тази изходна постановка би могла да е погрешна, и моли Съда, ако прецени, че същата действително е такава, да отговори на поставените въпроси въз основа на член 20 ДФЕС.
- 40 В този контекст следва да се припомни, че Съдът е постановил, че въведеният с Директива 2003/109 режим ясно показва, че статут на дългосрочно пребиваващ по силата на тази директива се придобива по специална процедура и при изпълнение на посочените в глава II от същата директива изисквания (вж. в този смисъл решение от 17 юли 2014 г., Tahir, C-469/13, EU:C:2014:2094, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 41 Така съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2003/109 държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на гражданите на трета страна, пребивавали законно и без прекъсване на тяхна територия през последните пет години. Този статут обаче не се

придобива автоматично. Съгласно член 7, параграф 1 от тази директива всъщност 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 (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).

- 42 При това положение изискванията относно отнемането на статута на дългосрочно пребиваващ, посочени в членове 9 и 10 от Директива 2003/109, са приложими към решение, с което се отнема разрешение за постоянно пребиваване, само доколкото този статут е придобит от съответния гражданин на трета страна въз основа на тази директива.
- 43 Следователно, когато гражданин на трета страна е получил разрешение за постоянно или безсрочно пребиваване при по-благоприятни условия от предвидените в посочената директива, както допуска член 13 от нея, отнемането на това разрешение за пребиваване не се урежда от разпоредбите ѝ.
- 44 В случая от отговора на запитващата юрисдикция на отправено от Съда искане за разяснения е видно, първо, че разрешението за постоянно пребиваване, предмет на спора в главното производство по дело C-420/22, е издадено на NW не на основание на унгарската правна уредба, транспонираща Директива 2003/109, а на основание на друга унгарска правна уредба, и второ, че NW не е искал издаването на разрешение за пребиваване на основание на първата правна уредба.
- 45 Ето защо следва да се приеме, че отнемането на разрешението за пребиваване, предмет на спора в главното производство по дело C-420/22, не попада в приложното поле на Директива 2003/109.
- 46 Впрочем тази констатация се потвърждава от твърдението на NW в съдебното заседание, че на 22 юни 2023 г. е подал молба за издаване на разрешение за пребиваване на основание на тази директива, по което компетентният орган все още не се е произнесъл.
- 47 Следователно преюдициалното запитване по дело C-420/22 е недопустимо, доколкото се отнася до Директива 2003/109.
- 48 Що се отнася, на второ място, до приложимостта на член 20 ДФЕС към споровете в главните производства, унгарското правителство поддържа, най-напред, че по дело C-420/22 запитващата юрисдикция, излагайки служебно съображения за наличието на нарушение на този член, е превишила правомощията си. По-нататък, то изтъква, че по дело C-528/22 не съществува отношение на зависимост между PQ и унгарските членове на семейството му, а приложимостта на посочения член била обвързана от съществуването на такова отношение. Накрая, по двете дела това правителство поддържа, че член 20 ДФЕС не следва да се прилага, след като, от една страна, става въпрос за решения, които не съдържат разпореждане за напускане на територията на Унгария, и от друга страна, нито NW, нито PQ са се позовали на този член пред компетентните унгарски органи.
- 49 В това отношение, най-напред, предвид това, че не е задача на Съда да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен съобразно националните правила за съдебната организация и съдопроизводството (вж. в този смисъл решение от 10 декември 2018 г.,

Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 30 и цитираната съдебна практика), обстоятелството, че излагайки служебно съображения за наличието на нарушение на член 20 ДФЕС, запитващата юрисдикция е превишила предоставените ѝ от унгарската правна уредба правомощия, дори да се приеме за установено, не би могло да влече недопустимост на преюдициалното запитване по дело C-420/22 в частта, в която това запитване се отнася до тълкуването на този член.

- 50 По-нататък, твърдението, че между PQ и унгарските членове на семейството му не съществува отношение на зависимост, е в пряко противоречие с констатациите на запитващата юрисдикция, с които Съдът не може да не се съобрази.
- 51 Всъщност в рамките на производство по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, само националният съд е компетентен да установява и преценява фактите по спора в главното производство (решение от 31 януари 2023 г., Puig Gorgi и др., C-158/21, EU:C:2023:57, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 52 Накрая, останалите доводи на унгарското правителство са неразривно свързани с отговорите, които следва да се дадат на допълнителния въпрос по дело C-420/22 и на първия въпрос по дело C-528/22.
- 53 Следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда в рамките на сътрудничеството между него и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 24 юли 2023 г., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 54 От това следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, по презумпция са релевантни. Съдът може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 24 юли 2023 г., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 62 и цитираната съдебна практика).
- 55 Що се отнася до тази презумпция за релевантност, следва да се отбележи, че когато, както в настоящия случай, не може да се приеме за очевидно, че тълкуването или преценката на валидността на разпореда от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, възражението за неприложимост на тази разпореда по делото в главното производство не засяга допустимостта на преюдициалното запитване, а се отнася до съществуването на поставения въпрос (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2023 г., BMW Bank и др., C-38/21, C-47/21 и C-232/21, EU:C:2023:1014, т. 114 и цитираната съдебна практика).

- 56 С оглед на всички изложени по-горе съображения Съдът е компетентен да отговори на преюдициалните запитвания и последните са допустими, доколкото се отнасят до член 20 ДФЕС.

По преюдициалните въпроси

По първата част на допълнителния въпрос по дело C-420/22 и по първата част на първия въпрос по дело C-528/22

- 57 С първата част на допълнителния въпрос по дело C-420/22 и с първата част на първия въпрос по дело C-528/22, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска органите на държава членка да отнемат или да откажат да издадат разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и никога не е упражнявал свободата си на движение, без преди това да са проверили дали между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило последния да напусне територията на Европейския съюз като цяло, за да придружи въпросния член на семейството си.
- 58 От постоянната практика на Съда следва, че член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, които водят до лишаване на гражданите на Съюза от възможността действително да се ползват от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя (решение от 27 април 2023 г., М. D. (Забрана за влизане в Унгария), C-528/21, EU:C:2023:341, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 59 За сметка на това разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС относно гражданството на Съюза не предоставят никакво самостоятелно право на гражданите на трета страна. 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 и на пребиваване на гражданина на Съюза на територията на Съюза (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. 51 и цитираната съдебна практика).
- 60 В това отношение Съдът е констатирал, че съществуват някои съвсем особени случаи, при които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на вторичното право на Съюза относно правото на пребиваване на граждани на трети страни и въпреки че съответният гражданин на Съюза не се е възползвал от свободата си на движение, на гражданина на трета страна, член на семейството на този гражданин на Съюза, все пак трябва да се признае право на пребиваване, тъй като в противен случай полезното действие на гражданството на Съюза би било накърнено, 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 (решения от 27 април 2023 г., М. D. (Забрана за влизане в Унгария), C-528/21, EU:C:2023:341, т. 58, и от 22 юни

2023 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин), C-459/20, EU:C:2023:499, т. 24 и цитираната съдебна практика).

- 61 Отказът да се предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна, може обаче да застраши полезното действие на гражданството на Съюза само ако между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, 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 (решения от 27 април 2023 г., *M. D. (Забрана за влизане в Унгария)*, C-528/21, EU:C:2023:341, т. 59, и от 22 юни 2023 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин), C-459/20, EU:C:2023:499, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 62 Следователно правото на пребиваване по член 20 ДФЕС на гражданин на трета страна в качеството му на член на семейството на гражданин на Съюза се обосновава с това, че такова пребиваване е необходимо, за да може гражданинът на Съюза действително да се ползва от най-съществената част от правата, които му предоставя този статут, докато трае отношението на зависимост с посочения гражданин на трета страна (решение от 22 юни 2023 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин), C-459/20, EU:C:2023:499, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 63 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 по конкретния случай (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).
- 64 В този контекст е важно, на първо място, да се подчертае, че от изложеното по-горе следва, че в съвсем особените случаи, посочени в точка 60 от настоящото решение, член 20 ДФЕС не просто е пречка за извеждането на гражданина на трета страна, а налага да му се предостави право на пребиваване.
- 65 Следователно този член може да се изтъкне не само срещу решения, с които на гражданин на трета страна се разпорежда да напусне територията на съответната държава членка, но и срещу решения, с които на такъв гражданин се отнема или отказва разрешение за пребиваване (вж. в този смисъл решения от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, т. 78, от 10 май 2017 г., *Chavez-Vilchez и др.*, C-133/15, EU:C:2017:354, т. 65, и от 22 юни 2023 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин), C-459/20, EU:C:2023:499, т. 22).
- 66 Щом като обаче гражданинът на трета страна може да иска да му бъде предоставено производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС само в случаите, когато непредоставянето на такова право на пребиваване би принудило както този гражданин, така и члена на неговото семейство, гражданин на Съюза, поради съществуващото между тях отношение на зависимост да напуснат територията на Съюза, това право на пребиваване трябва да се предоставя само в случаите, когато гражданин на трета страна,

член на семейството на гражданин на Съюза, не отговаря на необходимите условия, за да получи на основание на други разпоредби, и по-специално на основание на разпоредбите на приложимата национална правна уредба, право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е този гражданин на Съюза (вж. в този смисъл 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 цитираната съдебна практика).

- 67 Следователно, макар, за да се изключи прилагането на член 20 ДФЕС, да не е достатъчно обстоятелството, че дадено дело се отнася до решение, което няма за пряка последица задължение за гражданина на трета страна да напусне територията на съответната държава членка, все пак надлежно позоваване на този член не е възможно, когато въпросният гражданин може да получи право на пребиваване на основание на друга приложима в тази държава членка разпоредба.
- 68 На второ място, що се отнася до проверката, която компетентните национални органи трябва да извършат преди приемането на решения като процесните, следва да се отбележи, че процесуалният ред за упражняване на производното право на пребиваване — което в много особените случаи, посочени в точка 60 от настоящото решение, трябва да се признае на гражданина на трета страна на основание член 20 ДФЕС — действително се определя от държавите членки, но същевременно не може да накърнява полезното действие на посочения член (вж. в този смисъл 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).
- 69 Съдът е отбелязал в това отношение, че националните органи нямат задължение да проверяват систематично и служебно за наличие на отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС, а съответното лице трябва да предостави данни, позволяващи да се прецени дали условията за прилагане на този член са изпълнени (вж. в този смисъл 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).
- 70 При все това, за да се гарантира полезното действие на член 20 ДФЕС, националните органи, компетентни да се произнесат по правото на пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, трябва да преценят — въз основа на данните, които съответният гражданин на трета страна и съответният гражданин на Съюза трябва да могат свободно да им предоставят, и евентуално чрез извършване на необходимите проверки — дали между тези две лица съществува отношение на зависимост като описаното в точка 60 от настоящото решение (вж. в този смисъл решения 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 от 27 април 2023 г., *M. D.* (Забрана за влизане в Унгария), C-528/21, EU:C:2023:341, т. 65).
- 71 Следва съответно да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 77 от заключението си, че когато възнамеряват по силата на приложимата национална правна уредба да отнемат или да откажат да издадат разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, за когото знаят, че има семейни връзки с гражданин на Съюза, националните органи трябва да се уверят — евентуално събирайки необходимата за това информация — че решението, което ще приемат, няма да доведе до положение, при което този гражданин на Съюза фактически ще е принуден да напусне територията на Съюза като цяло.

- 72 За целта тези органи трябва в частност да проверят евентуалното съществуване между съответните лица на отношение на зависимост като описаното в точка 60 от настоящото решение.
- 73 Предвид принципа, припомнен в точка 70 от настоящото решение, когато посочените органи разполагат с информация за съществуването на семейни връзки между съответния гражданин на трета страна и гражданин на Съюза, обстоятелството, че този гражданин на трета страна не е подал основана изрично на член 20 ДФЕС молба за издаване на разрешение за пребиваване и не се е позовал конкретно на този член пред тях, не ги освобождава от задължението да извършат такава проверка.
- 74 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първата част на допълнителния въпрос по дело C-420/22 и на първата част на първия въпрос по дело C-528/22 следва да се отговори, че член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска органите на държава членка да отнемат или да откажат да издадат разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и никога не е упражнявал свободата си на движение, без преди това да са проверили дали между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило гражданина на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, за да придружи въпросния член на семейството си, когато, от една страна, последният не може да получи право на пребиваване на основание на друга приложима в посочената държава членка разпоредба и от друга страна, тези органи разполагат с информация за наличие на семейни връзки между него и гражданина на Съюза.

По втората част на допълнителния въпрос и по четвъртия въпрос по дело C-420/22, както и по втората част на първия въпрос и по петия въпрос по дело C-528/22

- 75 С втората част на допълнителния въпрос и с четвъртия въпрос по дело C-420/22, както и с втората част на първия въпрос и с петия въпрос по дело C-528/22, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която задължава националните органи да отнемат или да откажат да издадат, по съображение за национална сигурност, разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член, като просто се позоват на немотивирано обвързващо становище от орган със специализирани функции, свързани с националната сигурност, без стриктно да проверят всички индивидуални обстоятелства и пропорционалността на това решение за отнемане или за отказ.
- 76 На първо място, съгласно постоянната практика на Съда, 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, посочено в точка 60 от настоящото решение, 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 сигурност (решение от 27 април 2023 г., М. D. (Забрана за влизане в Унгария), C-528/21, EU:C:2023:341, т. 67 и цитираната съдебна практика).

- 77 Да се откаже право на пребиваване на това основание, обаче е допустимо само въз основа на конкретна преценка на всички относими към случая обстоятелства, извършена с оглед на принципа на пропорционалност, на основните права, чието зачитане се гарантира от Съда, и евентуално на висшия интерес на детето на съответния гражданин на трета страна (вж. в този смисъл 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. 53 и цитираната съдебна практика).
- 78 Правото на Съюза действително не определя кой орган трябва да направи тази преценка, която е неразделна част от проверката, която трябва да се извърши съгласно член 20 ДФЕС, но същевременно разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член, е възможно да се отнеме или откаже само след такава преценка.
- 79 На второ място, правото на Съюза не съдържа уредба, която подробно да определя конкретните правила за проверката, която трябва да се извърши съгласно член 20 ДФЕС, поради което по силата на принципа на процесуалната автономия на държавите членки тези правила са въпрос на вътрешния правен ред на всяка държава членка, като обаче не трябва да са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни вътрешни положения (принцип на равностойност), и да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 80 В това отношение е уместно да се припомни също, че когато прилагат правото на Съюза, държавите членки са длъжни да гарантират зачитането както на изискванията, произтичащи от общия принцип на добра администрация, така и на правото на ефективни правни средства за защита, прогласено в член 47, първа алинея от Хартата (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 35 и 44 и цитираната съдебна практика).
- 81 Съгласно постоянната практика на Съда ефективността на съдебния контрол, гарантиран в член 47, първа алинея 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 въпросното лице 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 решение (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).
- 82 От изложените по-горе съображения, и по-специално от тези относно изискването да се вземат предвид всички относими обстоятелства за целите на прилагането на член 20 ДФЕС, и относно задължението за мотивиране на решенията по прилагането на този член, следва, че компетентният във връзка с пребиваването национален орган не може просто да приведе в действие немотивиран акт, приет от друг национален орган, който не е изпълнил това изискване, и само на основание на този акт да реши, по съображение за национална сигурност, да отнеме или да откаже да издаде разрешение за пребиваване на гражданин на

трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 79).

- 83 Тази констатация по никакъв начин не изключва възможността част от информацията, използвана от компетентния орган при извършването на посочената в точка 77 от настоящото решение преценка, да е предоставена от органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, по тяхна инициатива или по искане на този орган (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 82).
- 84 Освен това посочената констатация не забранява на държавите членки да предоставят на органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, правомощието да издават становища, налагащи задължително отнемане или отказ да се издаде такова разрешение за пребиваване, стига тези органи да изпълняват задължението за мотивиране и да издават такива становища само след надлежно отчитане на всички относими обстоятелства, споменати в точка 77 от настоящото решение.
- 85 Следователно на втората част на допълнителния въпрос и на четвъртия въпрос по дело C-420/22, както и на втората част на първия въпрос и на петия въпрос по дело C-528/22 следва да се отговори, че член 20 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която задължава националните органи да отнемат или да откажат да издадат, по съображение за национална сигурност, разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член, като просто се позоват на немотивирано обвързващо становище от орган със специализирани функции, свързани с националната сигурност, без старателно да проверят всички индивидуални обстоятелства и пропорционалността на това решение за отнемане или за отказ.

По първия и втория въпрос по дело C-420/22 и по втория и третия въпрос по дело C-528/22

- 86 С първия и втория въпрос по дело C-420/22 и с втория и третия въпрос по дело C-528/22, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата във връзка с член 20 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която, когато решението за отнемане или отказ да се издаде разрешение за пребиваване, взето по отношение на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член 20, се основава на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на съответната държава членка, този гражданин на трета страна или неговият представител може да получи достъп до тази информация единствено след нарочно разрешение, не може да се запознае дори само по същество с мотивите на такова решение и при всяко положение няма право да използва за целите на административното или съдебното производство информацията, до която евентуално е имал достъп.

- 87 Веднага следва да се отбележи, че доколкото правото на Съюза не съдържа специална уредба, определяща правилата за достъп до преписката по процедура относно правото на пребиваване по член 20 ДФЕС, конкретните правила на установените за целта процедури са въпрос на правния ред на всяка държава членка в границите, произтичащи от принципите и правото, припомнени в точки 79 и 80 от настоящото решение.
- 88 От това в частност следва, че правото на защита на заинтересованото лице трябва да е гарантирано по време както на административното, така и на евентуалното съдебно производство (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 89 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 данните, на които административният орган възнамерява да се основе (решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 90 Целта на това изискване в производство по прилагането на член 20 ДФЕС е по-специално компетентният орган да може да изпълни задължението си, припомнено в точка 85 от настоящото решение, като при пълно познаване на фактите по случая извърши индивидуална оценка на всички релевантни обстоятелства, което изисква адресатът на решението да има възможността да иска поправка на грешка или да излага такива свързани с личното му положение обстоятелства, които налагат решението да бъде прието, да не бъде прието или да има едно или друго съдържание (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 46 и цитираната съдебна практика).
- 91 Тъй като споменатото изискване по необходимост предполага на този адресат, евентуално чрез съветник, да се предостави конкретна възможност да се запознае с данните, на които административният орган възнамерява да основе решението си, зачитането на правото на защита предполага право на достъп до цялата преписка в административното производство (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 92 На второ място, що се отнася до съдебното производство, зачитането на правото на защита налага жалбоподателят да има достъп не само до мотивите на взетото спрямо него решение, но и до всички обосновали решението на административния орган данни в преписката, за да може реално да изрази становище по тези данни (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 93 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 попадащо в обхвата на правото на Съюза решение относно пребиваването, да има възможността да се запознае с

всички данни от съответната преписка, предоставени на разположение на съда, който трябва да се произнесе по жалбата, подадена срещу това решение (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 49 и цитираната съдебна практика).

- 94 Следва обаче да се припомни, че правото на защита не е абсолютно и че произтичащото от него право на достъп до преписката може да бъде ограничено след претегляне, от една страна, на общия принцип на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита на заинтересованото лице и от друга, на интересите, изтъкнати като основание на това лице да не бъдат разкрити данни от преписката, особено когато тези интереси са свързани с националната сигурност (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 95 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 му на обжалване, произтичащо от този член 47, до каквато хипотеза би се стигнало, по-специално ако на това лице или евентуално на представителя му не бъде съобщено поне съдържанието по същество на мотивите, на които се основава взетото спрямо него решение (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 96 За сметка на това в резултат от споменатото претегляне е възможно някои данни от преписката да не бъдат съобщени на заинтересованото лице, когато разкриването на тези данни може да застраши пряко и конкретно националната сигурност на съответната държава членка, тъй като може по-специално да застраши живота, здравето или свободата на хората или да хвърли светлина върху специалните методи на разследване, използвани от органите със специализирани функции, свързани с националната сигурност, и така да затрудни сериозно, и дори да осуети, изпълнението на задачите на тези органи в бъдеще (решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 97 Следователно, макар да могат, по-специално когато националната сигурност го налага, да не предоставят на заинтересованото лице пряк достъп до цялата отнасяща се до него преписка в производство по член 20 ДФЕС, държавите членки не могат — без да се нарушат принципът на ефективност, общият принцип на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита — да поставят това лице в положение, при което нито то, нито представителят му биха били в състояние да се запознаят надлежно, евентуално в рамките на предвидена за защита на националната сигурност специална процедура, със същественото съдържание на данните от важно значение, приложени към тази преписка (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 53).
- 98 В този контекст следва да се констатира, от една страна, че когато разкриването на информация, приложена към преписката, е било ограничено поради съображение за национална сигурност, зачитането на правото на защита на заинтересованото лице не е гарантирано в достатъчна степен с 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 производство (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 54).

- 99 От друга страна, като се има предвид, че видно от актовете за преюдициално запитване, в основата на процесната правна уредба е съображението, че правото на защита на заинтересованото лице е гарантирано в достатъчна степен с възможността на компетентния съд за достъп до преписката, е важно да се подчертае, че тази възможност няма как да замести достъпа на заинтересованото лице или на представителя му до информацията, приложена към тази преписка (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 57).
- 100 Всъщност зачитането на правото на защита в съдебното производство предполага заинтересованото лице, евентуално чрез съветник, да може да изтъкне своите интереси, като изрази позиция по тези данни (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 58).
- 101 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия и втория въпрос по дело C-420/22 и на втория и третия въпрос по дело C-528/22 следва да се отговори, че общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата във връзка с член 20 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която, когато решението за отнемане или отказ да се издаде разрешение за пребиваване, взето по отношение на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член 20, се основава на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на съответната държава членка, този гражданин на трета страна или неговият представител може да получи достъп до тази информация единствено след нарочно разрешение, не може да се запознае дори само по същество с мотивите на такова решение и при всяко положение няма право да използва за целите на административното или съдебното производство информацията, до която евентуално е имал достъп.

По третия въпрос по дело C-420/22 и по четвъртия въпрос по дело C-528/22

- 102 С третия въпрос по дело C-420/22 и с четвъртия въпрос по дело C-528/22, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 47 от Хартата във връзка с член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че изисква съдът, който е компетентен да се произнесе по законосъобразността на основано на класифицирана информация решение относно пребиваване съгласно посочения член 20, да е оправомощен да провери дали класифицирането на тази информация е законосъобразно, и да разреши на заинтересованото лице достъп до цялата въпросна информация, ако приеме, че класифицирането ѝ е незаконосъобразно, или пък достъп поне по същество до нея, ако приеме, че класифицирането ѝ е законосъобразно.
- 103 Следва да се отбележи, че правилата относно класифицирането и декласифицирането на информацията съгласно националните правни уредби не са хармонизирани с акт на Съюза.
- 104 Освен това правото на Съюза не съдържа разпоредби, определящи конкретно правомощията, с които трябва да разполага националният съд, компетентен да разгледа жалба срещу решение относно правото на пребиваване на основание член 20 ДФЕС.

- 105 Това не променя факта, че тези правомощия, видно от точки 79 и 80 от настоящото решение, трябва да са определени в националната правна уредба при спазване по-специално на член 47 от Хартата.
- 106 Съдът е постановил, че би било несъвместимо с основното право на ефективен съдебен процес съдебното решение да се основава върху факти и документи, с които самите страни — или една от тях — не са могли да се запознаят и по които съответно не са могли да вземат отношение (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 56).
- 107 При все това, за да се избегне, по съображения за държавна сигурност и в изключителни случаи, на заинтересованото лице да бъдат разкрити точно и изчерпателно мотивите за решение относно пребиваването, държавите членки могат да предвидят механизми и процесуалноправни норми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, легитимните съображения за държавна сигурност, 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 в достатъчна степен гарантирано зачитането на неговите процесуални права, като правото на изслушване, както и състезателното начало (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 57).
- 108 Съдът е приел за съвместима с член 47 от Хартата система, при която компетентният съд може да се запознае както с всички мотиви, така и с доказателствата, въз основа на които е прието съответното решение, но също така да провери дали изтъкнатите от националния орган съображения за държавна сигурност действително са пречка за пълното разкриване на тези мотиви и доказателства (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 58 и 59).
- 109 Що се отнася до съдебния контрол върху тези съображения, Съдът е приел, че за да се гарантира спазването на член 47 от Хартата, е достатъчно компетентният съд да може, ако прецени, че посочените съображения не са основателни, да даде възможност на националния орган да информира заинтересованото лице за неразкритите мотиви и доказателства (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 63).
- 110 В такъв случай, ако националният орган реши да не разкрие всички мотиви и съответни доказателства, компетентният съд трябва, за да се съобрази с член 47 от Хартата, да провери законосъобразността на процесното решение единствено въз основа на разкритите мотиви и доказателства (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 63).
- 111 Обратно, Съдът е приел, че ако прецени, че изтъкнатите от националния орган съображения са пречка за пълното разкриване на тези мотиви и доказателства, компетентният съд може да вземе предвид тези мотиви и доказателства, намирайки подходящ баланс между релевантните изисквания. Съдът е отбелязал и че когато реши да действа по този начин, компетентният съд трябва да следи за това мотивите по същество, на които се основава съответното решение, да бъдат съобщени на заинтересованото лице по начин, при който надлежно се отчита необходимостта от поверителност на доказателствата (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 64—68).

- 112 Съдът обаче също така е уточнил, че когато това задължение за информиране не е спазено, компетентният съд е длъжен да изведе въз основа на националното право съответните последици (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 68).
- 113 От изложеното по-горе следва, от една страна, че преценката на компетентния съд относно разкриването на всички или на част от мотивите и доказателствата не бива да зависи от евентуалната им класификация, и от друга страна, че държавите членки могат да запазят за съответните органи правомощието да разкрият или да откажат да разкрият тези мотиви или доказателства, стига компетентният съд да е овластен да изведе последиците от взетото от тези органи крайно решение по този въпрос.
- 114 При всяко положение такъв подход може да осигури — в случаите, когато националният орган необосновано възпрепятства разкриването на всички или на част от данните, на които се основава съответното решение — пълното спазване на член 47 от Хартата, тъй като гарантира, че неизпълнението от страна на този орган на процесуалните му задължения няма да доведе до това съдебното решение да се основава на факти и документи, с които молителят не е могъл да се запознае и по които съответно не е могъл да вземе отношение.
- 115 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 130 от заключението си, не може да се приеме, че този член изисква съдът, компетентен да осъществи контрол върху решение по прилагането на член 20 ДФЕС, непременно да разполага с правомощието да декласифицира определена информация и сам да разкрие тази информация на молителя, тъй като декласифицирането и разкриването на тази информация не са наложителни за осигуряването на ефективна съдебна защита при проверката на законосъобразността на спорното решение.
- 116 Ето защо на третия въпрос по дело C-420/22 и на четвъртия въпрос по дело C-528/22 следва да се отговори, че член 47 от Хартата във връзка с член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква съдът, който е компетентен да се произнесе по законосъобразността на основано на класифицирана информация решение относно пребиваване съгласно посочения член 20, да е оправомощен да провери дали класифицирането на тази информация е законосъобразно, и да разреши на заинтересованото лице достъп до цялата въпросна информация, ако приеме, че класифицирането ѝ е незаконосъобразно, или пък достъп поне по същество до нея, ако приеме, че класифицирането ѝ е законосъобразно. За сметка на това този съд трябва, за да гарантира спазването на правото на защита на това лице, да изведе съответно последиците от евентуално решение на компетентните органи да не разкрият всички или част от мотивите на въпросното решение и свързаните с него доказателства.

По съдебните разноски

- 117 С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производствата пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Съединява дела C-420/22 и C-528/22 за целите на съдебното решение.
- 2) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска органите на държава членка да отнемат или да откажат да издадат разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и никога не е упражнявал свободата си на движение, без преди това да са проверили дали между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза съществува отношение на зависимост, което фактически би принудило гражданина на Съюза да напусне територията на Европейския съюз като цяло, за да придружи въпросния член на семейството си, когато, от една страна, последният не може да получи право на пребиваване на основание на друга приложима в посочената държава членка разпоредба и от друга страна, тези органи разполагат с информация за наличие на семейни връзки между него и гражданина на Съюза.
- 3) Член 20 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която задължава националните органи да отнемат или да откажат да издадат, по съображение за национална сигурност, разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член, като просто се позоват на немотивирано обвързващо становище от орган със специализирани функции, свързани с националната сигурност, без стриктно да проверят всички индивидуални обстоятелства и пропорционалността на това решение за отнемане или за отказ.
- 4) Общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 20 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която, когато решението за отнемане или отказ да се издаде разрешение за пребиваване, взето по отношение на гражданин на трета страна, който би могъл да има производно право на пребиваване по силата на този член 20, се основава на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на съответната държава членка, този гражданин на трета страна или неговият представител може да получи достъп до тази информация единствено след нарочно разрешение, не може да се запознае дори само по същество с мотивите на такова решение и при всяко положение няма право да използва за целите на административното или съдебното производство информацията, до която евентуално е имал достъп.
- 5) Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква съдът, който е компетентен да се произнесе по законосъобразността на основано на класифицирана информация решение относно пребиваване съгласно посочения член 20, да е оправомощен да провери дали класифицирането на тази информация е законосъобразно, и да разреши на заинтересованото лице достъп до цялата въпросна информация, ако приеме, че класифицирането ѝ е незаконосъобразно, или пък достъп поне по същество до нея, ако приеме, че класифицирането ѝ е законосъобразно. За сметка на това този съд трябва, за да гарантира спазването на правото на защита на това

лице, да изведе съответно последиците от евентуално решение на компетентните органи да не разкрият всички или част от мотивите на въпросното решение и свързаните с него доказателства.

Подписи