



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 23. november 2023¹

Sag C-420/22

NW
mod

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

og

Sag C-528/22

PQ
mod

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – grænsekontrol, asyl og indvandring – direktiv 2003/109/EF – tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding – inddragelse af denne status – artikel 20 TEUF – unionsborgerskab – unionsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed – ophold for et familiemedlem – inddragelse eller nægtelse af opholdsret – trussel mod den nationale sikkerhed – specialiseret myndigheds udtalelse – klassificerede informationer – begrundelse – aktindsigt«

I. Indledning

1. De foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF samt artikel 9, stk. 3, og artikel 10, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding².

2. Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem for det første NW (sag C-420/22) og for det andet PQ (sag C-528/22), der er tredjelandstatsborgere, og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn) (herefter »generaldirektoratet«).

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2004, L 16, s. 44.

3. Disse tvister vedrører for så vidt angår sag C-420/22 inddragelsen af NW's tidsubegrænsede opholdskort og forpligtelsen til at forlade Ungarns område og for så vidt angår sag C-528/22 afslaget på PQ's ansøgning om national permanent opholdstilladelse.

4. Med de spørgsmål, som Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged, Ungarn) har stillet i disse to sager, opfordres Domstolen til at præcisere de materielle og proceduremæssige betingelser, som medlemsstaterne skal overholde for at kunne fravige den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF.

5. I dette forslag til afgørelse vil jeg i fortsættelse af det, som Domstolen for nylig fastslog på området for international beskyttelse i dom af 22. september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.³, redegøre for grundene til, at jeg er af den opfattelse, at artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁴, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der er kendetegnet ved følgende elementer: afgørende medvirken af en myndighed, der er specialiseret i national sikkerhed, og som ikke henhører under den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, den bindende karakter for denne myndighed af den specialiserede myndigheds udtalelse, den manglende begrundelse både af denne udtalelse og af afgørelsen om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, den manglende meddelelse til den berørte af det væsentligste indhold af de grunde, som en sådan afgørelse støttes på, og den manglende hensyntagen til samtlige relevante individuelle omstændigheder.

II. Ungarsk ret

6. § 94 i a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (lov I af 2007 om indrejse og ophold for personer med ret til fri bevægelighed og ophold)⁵ af 5. januar 2007 (herefter »lov I«) har følgende ordlyd:

»1. Bestemmelserne i [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (lov II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold) [6] af 5. januar 2007 (herefter lov II«)] finder anvendelse i sager vedrørende ungarske statsborgeres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, som indledes eller genoptages, efter at [az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (lov CXXXIII af 2018 om ændring af visse love om migration og af visse supplerende love) [7] af 12. december 2018 (herefter »den anden ændringslov«)] er trådt i kraft.

2. Enhver tredjelandstatsborger, der er i besiddelse af et opholdskort eller et tidsubegrænset opholdskort, som blev udstedt til den pågældende i kraft af vedkommendes status som familiemedlem til en ungarsk statsborger før den anden ændringslovs ikrafttræden, og som var gyldigt på tidspunktet for denne lovs ikrafttræden, kan, når denne indgiver sin ansøgning før

³ – C-159/21, herefter »dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.«, EU:C:2022:708.

⁴ – Herefter »chartret«.

⁵ – *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

⁶ – *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

⁷ – *Magyar Közlöny* 2018. évi 208. száma.

opholdskortets eller det tidsubegrænsede opholdskorts udløb, få udstedt en national permanent opholdstilladelse uden en efterprøvelse af, om betingelserne i § 33, stk. 1, litra a) og b), og i § 35, stk. 1 og 1a, i lov [II], medmindre:

[...]

c) en grund til nægtelse som fastsat i § 33, stk. 1, litra c), og § 33, stk. 2, i lov [II] er til hinder for den pågældendes permanente ophold.

[...]

3. For så vidt angår stk. 2, litra c), skal de udpegede specialiserede statslige myndigheder høres i overensstemmelse med reglerne i lov [II] om udstedelse af permanent opholdstilladelse, med henblik på at indhente deres udtalelse.

4. Når en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en ungarsk statsborger, er indehaver af et gyldigt opholdskort eller et gyldigt tidsubegrænset opholdskort, inddrages dette:

[...]

b) hvis tredjelandstatsborgerens ophold udgør en trussel mod Ungarns offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed.

5. For så vidt angår ethvert særligt spørgsmål som omhandlet i stk. 4, litra b), skal de udpegede specialiserede statslige myndigheder høres i overensstemmelse med reglerne i lov [II] om udstedelse af permanent opholdstilladelse, med henblik på at indhente deres udtalelse om dette spørgsmål.

[...]«

7. § 33, stk. 2, litra b), i lov II bestemmer:

»Der kan ikke udstedes midlertidig permanent opholdstilladelse, national permanent opholdstilladelse eller permanent EF-opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger:

[...]

b) hvis dennes ophold udgør en trussel mod Ungarns offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed.«

8. Denne lovs § 87/B, stk. 4, er affattet således:

»Udtalelsen fra den specialiserede statslige myndighed er for så vidt angår det særlige spørgsmål bindende for den udlændingemyndighed, der behandler sagen.«

9. § 97, stk. 1, i a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet (dekret om gennemførelse af [lov II])⁸ af 5. januar 2007 bestemmer:

»Med henblik på procedurerne for udstedelse og inddragelse af tredjelandstatsborgeres midlertidige permanente opholdstilladelser, nationale permanente opholdstilladelser og permanente EF-opholdstilladelser og med henblik på procedurerne for inddragelse af tredjelandstatsborgeres permanente opholdstilladelser og indvandringstilladelser udpeger regeringen, når det drejer sig om af fastslå, om en tredjelandstatsborgers permanente ophold eller indvandring udgør en fare for Ungarns nationale sikkerhed, som specialiserede myndigheder i første instans Alkotmányvédelmi Hivatal [(kontor for beskyttelse af forfatningen, Ungarn)] og Terrorrelhárítási Központot [(antiterrorcentret Ungarn)] og som specialiseret myndighed i anden instans ministeren med ansvar for ledelsen af de nationale civile sikkerhedstjenester.«

10. § 11 i a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (lov CLV af 2009 om beskyttelse af klassificerede informationer)⁹ af 29. december 2009 fastsætter:

»1. Den berørte person har beføjelse til at tilgå sine personlige oplysninger, som har status af nationale klassificerede informationer, på grundlag af en adgangstilladelse fra den klassificeringsansvarlige [...]

2. Den klassificeringsansvarlige afslår at give adgangstilladelse, hvis adgangen til oplysningerne skader den offentlige interesse, der ligger til grund for klassificeringen. Den klassificeringsansvarlige skal begrunde afslaget på adgangstilladelsen.

3. I tilfælde af afslag på adgangstilladelse kan den berørte person anlægge sag ved forvaltningsdomstolene til prøvelse af denne afgørelse. Hvis retten giver sagsøgeren medhold, er den klassificeringsansvarlige forpligtet til at give adgangstilladelse. [...] Hverken sagsøgeren, en person, der deltager som interesseret part til støtte for sagsøgeren, eller sagsøgerens repræsentant har adgang til de klassificerede informationer under sagen [...]

11. Lovens § 12 har følgende ordlyd:

»1. Den tjeneste, der er ansvarlig for behandlingen af de klassificerede informationer, kan nægte den berørte person retten til adgang til den pågældendes personoplysninger, hvis den offentlige interesse, der ligger til grund for klassificeringen, bringes i fare som følge af udøvelsen af denne ret.

2. Når den berørte persons rettigheder gøres gældende for en ret, finder bestemmelserne i § 11, stk. 3, tilsvarende anvendelse på den ret, for hvilken sagen er indbragt, og på adgangen til de klassificerede informationer.«

12. Den nævnte lovs § 13, stk. 1 og 5, bestemmer følgende:

»1. Klassificerede informationer kan kun anvendes af en person, såfremt dette er begrundet i udøvelsen af en statslig eller offentlig opgave, og hvis den pågældende, med forbehold af de ved lov fastsatte undtagelser, er i besiddelse af

⁸ – Magyar Közlöny 2007. évi 65. száma.

⁹ – Magyar Közlöny 2009. évi 194. száma.

- a) en gyldig personlig sikkerhedsgodkendelse, som svarer til klassificeringsniveauet for de oplysninger, som den pågældende ønsker at anvende
- b) en erklæring om fortrolighed og
- c) en tilladelse til brug.

[...]

5. Medmindre andet er bestemt ved lov, tilkommer det retten at udøve de beføjelser, der er nødvendige for at afgøre sager, som er tildelt i henhold til sagsfordelingsordningen, uden at der er behov for en national sikkerhedskontrol, en personlig sikkerhedsgodkendelse, en erklæring om fortrolighed eller en tilladelse til brug.«

13. Samme lovs § 14, stk. 4, fastsætter:

»Den klassificeringsansvarlige kan give tilladelse til adgang til klassificerede informationer i forbindelse med en administrativ eller retslig procedure – dog ikke i en straffesag – en bødesag eller en anden formel procedure. Der kan ikke gives afslag på tilladelse til at anvende klassificerede nationale oplysninger i forbindelse med procedurer for legalitetsprøvelse, der foretages af anklagemyndigheden, og i forbindelse med civile retssager, der føres af denne myndighed i almenhedens interesse.«

III. De faktiske omstændigheder i tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-420/22

14. NW, der er tyrkisk statsborger, giftede sig i 2004 med en ungarsk statsborger. I 2005 fik parret et barn med ungarsk statsborgerskab.

15. Efter mere end fem års lovligt ophold i Ungarn indgav NW, under henvisning til sin hustru og sit barns status, en ansøgning til de ungarske myndigheder om tidsubegrænset opholdskort, som blev udstedt til ham med gyldighed indtil den 31. oktober 2022.

16. I Ungarn råder NW over faste og regelmæssige indtægter samt over en fast ejendom, som sætter ham i stand til at forsørge sig selv og sin familie uden social bistand fra Ungarn.

17. Den forelæggende ret har anført, at der består et afhængighedsforhold mellem NW og hans mindreårige barn.

18. NW og hans hustru har fælles forældremyndighed over deres barn og er dets primære omsorgspersoner. Uden NW's indtægter vil familiemedlemmerne stå uden midler. Desuden har NW et tæt følelsesmæssigt bånd til sit barn.

19. I en ubegrundet udtalelse af 12. januar 2021 erklærede kontoret for beskyttelse af forfatningen, at NW's ophold i Ungarn var i strid med denne medlemsstats nationale sikkerhedsinteresser. Denne specialiserede myndigheder kvalificerede de oplysninger, på

grundlag af hvilke den afgav denne udtalelse, som »klassificerede informationer« i henhold til lov CLV af 2009 om beskyttelsen af klassificerede informationer, således at hverken NW eller udlændingemyndigheden kunne få kendskab hertil.

20. Ved afgørelse af 22. januar 2021 inddrog elsőfokú idegenrendészeti hatóság (udlændingemyndigheden i første instans, Ungarn) på grundlag af § 94, stk. 4, litra b), i lov I NW's tidsubegrænsede opholdskort og pålagde ham at forlade det ungarske område.

21. Denne afgørelse blev stadfæstet den 10. maj 2021 af generaldirektoratet med den begrundelse, at Belügyminiszter (indenrigsminister, Ungarn) i sin udtalelse af 13. april 2021 som specialiseret myndighed i anden instans havde fastslået, at NW's ophold var i strid med Ungarns nationale sikkerhedsinteresser. I sin afgørelse fremhævede generaldirektoratet på grundlag af § 87/B, stk. 4, i lov II, at det ikke kunne fravige indenrigsministerens udtalelse, og at det derfor var forpligtet til at inddrage NW's tidsubegrænsede opholdskort uden at tage hensyn til hans personlige forhold. Generaldirektoratet anførte ligeledes, at inddragelsen af det tidsubegrænsede opholdskort ikke forhindrede NW i at ansøge om en opholdstilladelse i henhold til bestemmelserne i lov II på de deri fastsatte betingelser¹⁰.

22. NW har anlagt sag til prøvelse af generaldirektoratets afgørelse af 10. maj 2021 ved Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged) med påstand om annullation af denne afgørelse samt af afgørelsen fra udlændingemyndigheden i første instans.

23. NW har foreholdt disse myndigheder, at de ikke har undersøgt hans personlige forhold, navnlig hvad angår hans tilknytning til Ungarn. De nævnte myndigheder havde ikke kendskab til de specialiserede myndigheders detaljerede begrundelse og traf derfor navnlig afgørelse i strid med proportionalitetsprincippet. NW har præciseret, at hvis han skal forlade Ungarn, vil hans familie, og navnlig hans barn, som han opdrager sammen med sin hustru, befinde sig i en alvorlig situation, henset til deres afhængighedsforhold.

24. Den forelæggende ret har anført, at afgørelsen om inddragelse af NW's tidsubegrænsede opholdskort udelukkende er støttet på de specialiserede myndigheders bindende og ubegrundede udtalelser, der er baseret på klassificerede informationer, som hverken NW eller de myndigheder, der træffer afgørelse om ophold, har adgang til. Følgelig indeholder disse myndigheders afgørelse heller ingen begrundelse.

25. Den forelæggende ret har fremhævet, at det fremgår af praksis fra Kúria (øverste domstol, Ungarn), at i en situation som den i hovedsagen omhandlede er den berørte persons processuelle rettigheder sikret som følge af, at den kompetente ret, når den skal vurdere lovligheden af afgørelsen om ophold, har mulighed for at konsultere de klassificerede oplysninger, som ligger til grund for de specialiserede myndigheders udtalelse.

26. I henhold til den ungarske lovgivning har hverken den berørte person eller dennes repræsentant konkret mulighed for at udtale sig om disse myndigheders ubegrundede udtalelse. Selv om de ganske vist har ret til at indgive en anmodning om aktindsigt i klassificerede

¹⁰ – I retsmødet oplyste NW's repræsentant, at NW den 22.6.2023 har indgivet ansøgning om en opholdstilladelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/109, til den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, og at sagen er under behandling.

informationer vedrørende denne person i en særskilt procedure¹¹, kan de under alle omstændigheder ikke inden for rammerne af de administrative procedurer eller retssager anvende de fortrolige oplysninger, som de måtte have fået adgang til. Den ret, for hvilken der anlægges sag til prøvelse af en afgørelse om opholdsret, har ikke nogen beføjelse i denne henseende. Denne ret kan desuden kun, uden at begrunde sin afgørelse, bestemme, om de specialiserede myndigheders udtalelse giver tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at den omhandlede person udgør en trussel mod den nationale sikkerhed.

27. NW er imidlertid omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/109¹² og bør derfor være omfattet af processuelle garantier svarende til dem, som Domstolen har fremhævet, navnlig i dom af 4. juni 2013, ZZ¹³, i forbindelse med direktiv 2004/38/EF¹⁴.

28. Under disse omstændigheder har Szegedi Törvényészék (retten i første instans i Szeged) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 10, stk. 1, i [direktiv 2003/109], sammenholdt med [chartrets] artikel 47 – samt, i det foreliggende tilfælde, chartrets artikel 7 og 24 – fortolkes således, at denne bestemmelse kræver, at en myndighed i en medlemsstat, som af hensyn til den nationale sikkerhed og/eller den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed har truffet afgørelse om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse som fastboende udlænding, og den specialiserede myndighed, som har fastslået den fortrolige karakter af informationerne, skal sikre, at den berørte tredjelandstatsborger og dennes retlige repræsentant under alle omstændigheder har ret til adgang til i det mindste essensen af de fortrolige eller klassificerede informationer, som den afgørelse, der er truffet af ovennævnte hensyn, støtter sig på, og til at gøre brug af disse informationer i proceduren vedrørende [denne] afgørelse, såfremt den ansvarlige myndighed har anført, at en sådan videregivelse ville være i strid med hensynet til den nationale sikkerhed?
- 2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvad skal der da, i lyset af chartrets artikel 41 og 47, præcist forstås ved »essensen« af de fortrolige grunde, som den pågældende afgørelse støtter sig på?
- 3) Skal artikel 10, stk. 1, i direktiv 2003/109, i lyset af chartrets artikel 47, fortolkes således, at den ret i en medlemsstat, der træffer afgørelse om lovligheden af den specialiserede myndigheds udtalelse, der er baseret på en begrundelse om fortrolige eller klassificerede informationer, og af den materielle afgørelse på udlændingeområdet, der er baseret på denne udtalelse, skal have kompetence til at undersøge, om fortroligheden er retmæssig (om den er nødvendig og proportional), og til ved sin egen afgørelse at bestemme, hvis den finder, at fortroligheden er retsstridig, at den berørte og dennes retlige repræsentant skal have adgang til og mulighed

¹¹ – Den forelæggende ret har præciseret, at henset til den påberåbte begrundelse vedrørende beskyttelse af den nationale sikkerhed er det i praksis udelukket, at der gives tilladelse til at få adgang til de klassificerede informationer. I retsmødet oplyste NW's repræsentant, at NW har iværksat en særskilt procedure med henblik på at få adgang til og anvende de klassificerede informationer vedrørende ham, og at den afgørelse om afslag, som han blev meddelt af kontoret for beskyttelse af forfatningen, er genstand for en retssag.

¹² – I sin oprindelige anmodning om præjudiciel afgørelse henviste den forelæggende ret for at nå til denne konklusion dels til definitionen af »fastboende udlændinge« i dette direktivs artikel 2, litra b), dels til den konstatering, at NW er i besiddelse af et tidsubegrænset opholdskort, selv om han ikke er indehaver af en midlertidig etableringstilladelse eller en EF-etableringstilladelse. Retten har i denne forbindelse støttet sig på præmis 24 i dom af 20.1.2022, Landeshauptmann von Wien (Fortabelse af status som fastboende udlænding) (C-432/20, EU:C:2022:39).

¹³ – C-300/11, herefter »ZZ-dommen, EU:C:2013:363.

¹⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og i EUT 2005, L 197, s. 34).

for at anvende alle de informationer, der ligger til grund for de administrative myndigheders udtalelse og afgørelse, eller, hvis den finder, at fortroligheden er retmæssig, at bestemme, at den pågældende kan få adgang til og anvende i det mindste essensen af de fortrolige informationer i den udlændingesag, der vedrører den pågældende?

- 4) Skal artikel 9, stk. 3, og artikel 10, stk. 1, i direktiv 2003/109, sammenholdt med chartrets artikel 7, artikel 24, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en afgørelse på udlændingeområdet om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse som fastboende udlænding består i en ubegrundet afgørelse, som
- a) udelukkende er baseret på en automatisk henvisning til en bindende og ufravigelig udtalelse fra den specialiserede myndighed, som ligeledes er ubegrundet, og hvori det fastslås, at der foreligger en fare for eller et brud på den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, og
 - b) er blevet vedtaget uden en grundig undersøgelse af, om der i den konkrete sag foreligger grunde vedrørende den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, og uden at der er taget hensyn til de individuelle omstændigheder og kravene om nødvendighed og proportionalitet?«

29. Den 8. august 2022 har Domstolen modtaget et supplement til anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Domstolen.

30. Den forelæggende ret har i denne anmodning præciseret, at den er baseret på den forudsætning, at NW er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/109. Såfremt Domstolen imidlertid måtte finde, at dette ikke er tilfældet, vil det være nødvendigt at fastslå, om NW kan have ret til en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, for så vidt som der foreligger et afhængighedsforhold mellem NW og hans mindreårige barn.

31. Ud fra denne synsvinkel er den forelæggende ret af den opfattelse, at generaldirektoratet har tilsidesat EU-retten af den simple grund, at det ikke har undersøgt, om sagsøgeren er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 20 TEUF.

32. Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged) har derfor tilføjet følgende præjudicielle spørgsmål bestående af tre dele til de spørgsmål, som retten allerede har forelagt Domstolen:

»Skal artikel 20 [TEUF], sammenholdt med [chartrets] artikel 7 og 24, fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter der træffes en afgørelse om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, hvis mindreårige barn og ægtefælle er statsborgere i en EU-medlemsstat og bosiddende i denne stat, uden først at undersøge, om det pågældende familiemedlem, der er statsborger i et tredjeland, har en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF?

Skal artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, artikel 24, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, fortolkes således, at EU-retten, for så vidt som en afledt opholdsret finder anvendelse i henhold til artikel 20 TEUF, bevirker, at de nationale administrative og retslige myndigheder også skal anvende EU-retten, når de træffer en afgørelse på udlændingeområdet om inddragelse af et tidsubegrænset opholdskort, og når de anvender undtagelserne vedrørende den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, som denne afgørelse

er baseret på, og, hvis det konstateres, at sådanne undtagelser finder anvendelse, når de undersøger nødvendigheden og proportionaliteten, der berettiger denne begrænsning af opholdsretten?

Såfremt sagsøgeren er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 20 TEUF, anmoder den forelæggende ret Domstolen om ligeledes at besvare det første til det fjerde spørgsmål i forelæggelsesafgørelsen [...] i lyset af denne artikel.«

33. Den ungarske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

B. Sag C-528/22

34. PQ, der er nigeriansk statsborger, indrejste lovligt i Ungarn i juni 2005 som professionel fodboldspiller og har siden da opholdt sig lovligt i denne medlemsstat. Han har siden 2011 boet sammen med sin partner, som er ungarsk statsborger. Parret har sammen fået to børn med ungarsk statsborgerskab i 2012 og 2021.

35. PQ ansøgte senest om et tidsubegrænset opholdskort under henvisning til sit første barns status den 23. januar 2014. De ungarske myndigheder udstedte dette kort til ham, som var gyldigt indtil den 15. september 2020.

36. PQ og hans partner har fælles forældremyndighed over deres børn. Han bor fast sammen med børnene og er deres primære omsorgsperson hovedparten af tiden. Hans børn har et tæt følelsesmæssigt bånd og et afhængighedsforhold til PQ, som fast har taget sig af dem siden deres fødsel.

37. PQ var i 2012 offer for et overfald, der har ført til et alvorligt og varigt handicap.

38. Ved afgørelse af 27. oktober 2020 afslog udlændingemyndigheden i første instans PQ's ansøgning om national permanent opholdstilladelse af 6. august 2020.

39. I en ubegrundet udtalelse af 9. september 2020 erklærede kontoret for beskyttelse af forfatningen, at PQ's ophold i Ungarn var i strid med denne medlemsstats nationale sikkerhedsinteresser. Denne specialiserede myndighed kvalificerede de oplysninger, på grundlag af hvilke den afgav denne udtalelse, som »klassificerede informationer« i henhold til lov CLV af 2009 om beskyttelsen af klassificerede informationer, således at hverken PQ eller udlændingemyndigheden kunne få kendskab hertil.

40. Afgørelsen fra udlændingemyndigheden i første instans af 27. oktober 2020 blev stadfæstet af generaldirektoratet den 25. marts 2021 med den begrundelse, at indenrigsministeren i sin udtalelse af 12. februar 2021 som specialiseret myndighed i anden instans havde fastslået, at PQ's ophold var i strid med Ungarns nationale sikkerhedsinteresser. I sin afgørelse fremhævede generaldirektoratet på grundlag af § 87/B, stk. 4, i lov II, at det ikke kunne fravige indenrigsministerens udtalelse, og at det derfor var forpligtet til at give afslag på PQ's ansøgning om national permanent opholdstilladelse uden at tage hensyn til hans personlige forhold.

41. PQ har anlagt sag til prøvelse af generaldirektoratets afgørelse af 25. marts 2021 ved Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged) med påstand om annullation af denne afgørelse samt af afgørelsen fra udlændingemyndigheden i første instans.

42. PQ har foreholdt disse myndigheder, at de ikke undersøgte hans personlige forhold, og at de navnlig traf afgørelsen i strid med proportionalitetsprincippet. De nævnte myndigheder havde ikke kendskab til de specialiserede myndigheders detaljerede begrundelse. PQ har ligeledes gjort gældende, at der foreligger et afhængighedsforhold mellem ham og hans mindreårige børn, hvorfor han burde have en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF.

43. Den forelæggende ret har anført, at afgørelsen om nægtelse af national permanent opholdstilladelse udelukkende er støttet på bindende og ubegrundede udtalelser, der er baseret på klassificerede informationer, som hverken PQ eller de myndigheder, der træffer afgørelse om ophold, har adgang til. Denne afgørelse indeholder heller ingen begrundelse. Disse myndigheder foretog derudover ikke en grundig undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt PQ's situation kunne være omfattet af EU-retten, for så vidt som han har en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.

44. Den forelæggende ret har anført, at det fremgår af praksis fra Kúria (øverste domstol), at i en situation som den i hovedsagen omhandlede er den berørte persons processuelle rettigheder sikret som følge af, at den kompetente ret, når den skal vurdere lovligheden af afgørelsen om ophold, har mulighed for at konsultere de klassificerede oplysninger, som ligger til grund for de specialiserede myndigheders udtalelse.

45. I henhold til den ungarske lovgivning har hverken den berørte person eller dennes repræsentant konkret mulighed for at udtale sig om disse myndigheders ubegrundede udtalelse. Selv om de ganske vist har ret til at indgive en særskilt anmodning om aktindsigt i de klassificerede informationer vedrørende denne person, kan de under alle omstændigheder ikke inden for rammerne af de administrative procedurer eller retssager anvende de klassificerede oplysninger, som de måtte have fået adgang til. Den ret, for hvilken der anlægges sag til prøvelse af en afgørelse om opholdsret, har ingen beføjelse i denne henseende.

46. I denne sag har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) den 7. marts 2022 i øvrigt afvist søgsmål, som PQ havde anlagt til prøvelse af afslaget fra de specialiserede myndigheder på at give ham tilladelse til at få indsigt i de klassificerede oplysninger vedrørende ham og til at anvende disse oplysninger i forbindelse med administrative og retslige procedurer.

47. Ifølge den forelæggende ret er PQ omfattet af anvendelsesområdet for artikel 20 TEUF og bør derfor være omfattet af processuelle garantier svarende til dem, som Domstolen har fremhævet, navnlig i ZZ-dommen, i forbindelse med direktiv 2004/38.

48. Under disse omstændigheder har Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal artikel 20 [TEUF], sammenholdt med [chartrets] artikel 7 og 24, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats praksis, der består i at træffe en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, der tidligere er blevet udstedt til en tredjelandssstatsborger – eller om afslag på vedkommendes ansøgning om forlængelse af opholdsretten (en ansøgning om national permanent opholdstilladelse i den foreliggende sag) – hvis mindreårige barn og samlever er statsborgere i en EU-medlemsstat og opholder sig i den pågældende stat, uden at det forudgående undersøges, om det berørte familiemedlem, som er tredjelandssstatsborger, kan påberåbe sig en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF?

- b) Skal artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, artikel 24, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, fortolkes således, at for så vidt som en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF finder anvendelse, bevirker EU-retten, at nationale administrative og retslige myndigheder ligeledes skal anvende EU-retten, når de træffer en afgørelse på udlændingeområdet om en ansøgning om forlængelse af opholdsretten (en ansøgning om national permanent opholdstilladelse i den foreliggende sag), og når de anvender undtagelserne vedrørende den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden som begrundelse for den pågældende afgørelse, samt når de, såfremt det godtgøres, at sådanne hensyn foreligger, undersøger nødvendigheden og proportionaliteten, der begrundet begrænsningen af opholdsretten?
- 2) Skal artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47 – samt, i det foreliggende tilfælde, chartrets artikel 7 og 24 – fortolkes således, at denne bestemmelse kræver, at en myndighed i en medlemsstat, som af hensyn til den nationale sikkerhed og/eller den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed har truffet afgørelse om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse som fastboende udlænding eller om en ansøgning om forlængelse af opholdsretten, og den specialiserede myndighed, som har fastslået den fortrolige karakter af informationerne, skal sikre, at den berørte tredjelandstatsborger og dennes retlige repræsentant under alle omstændigheder har ret til adgang til i det mindste essensen af de fortrolige eller klassificerede informationer, som den afgørelse, der er truffet af ovennævnte hensyn, støtter sig på, og til at gøre brug af disse informationer i proceduren vedrørende afgørelsen, såfremt den kompetente myndighed har anført, at en sådan videregivelse ville være i strid med hensynet til den nationale sikkerhed?
- 3) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvad skal der da, i lyset af chartrets artikel 41 og 47, præcist forstås ved »essensen« af de fortrolige grunde, som den pågældende afgørelse støtter sig på?
- 4) Skal artikel 20 TEUF, i lyset af chartrets artikel 47, fortolkes således, at den ret i en medlemsstat, der træffer afgørelse om lovligheden af den specialiserede myndigheds udtalelse, der er baseret på en begrundelse om fortrolige eller klassificerede informationer, og af den materielle afgørelse på udlændingeområdet, der er baseret på denne udtalelse, skal have kompetence til at undersøge, om fortroligheden er retmæssig (om den er nødvendig og proportional), og til ved sin egen afgørelse at bestemme, hvis den finder, at fortroligheden er retsstridig, at den berørte og dennes retlige repræsentant skal have adgang til og mulighed for at anvende alle de informationer, der ligger til grund for de administrative myndigheders udtalelse og afgørelse, eller, hvis den finder, at fortroligheden er retmæssig, at bestemme, at den pågældende kan få adgang til og anvende i det mindste essensen af de fortrolige informationer i den udlændingesag, der vedrører den pågældende?
- 5) Skal artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, artikel 24, artikel 51, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en afgørelse på udlændingeområdet om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse som fastboende udlænding eller om en ansøgning om forlængelse af opholdsretten består i en ubegrundet afgørelse, som
- a) udelukkende er baseret på en automatisk henvisning til en bindende og ufravigelig udtalelse fra den specialiserede myndighed, som ligeledes er ubegrundet, og hvori det fastslås, at der foreligger en fare for eller et brud på den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, og

- b) er blevet vedtaget uden en grundig undersøgelse af, om der i den konkrete sag foreligger grunde vedrørende den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, og uden at der er taget hensyn til de individuelle omstændigheder og kravene om nødvendighed og proportionalitet?»

49. PQ, den ungarske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

50. I retsmødet, der var fælles for de to sager og blev afholdt den 5. juli 2023, afgav PQ, den ungarske og den franske regering samt Kommissionen mundtlige indlæg og besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger om de EU-retlige bestemmelser, der skal fortolkes

51. De to foreliggende sager rejser i det væsentlige de samme spørgsmål, den ene sag inden for rammerne af direktiv 2003/109 (sag C-420/22) og den anden i forhold til artikel 20 TEUF (sag C-528/22).

52. I sag C-420/22 har den ungarske regering gjort gældende, at NW blev tildelt en tidsubegrænset opholdstilladelse på grundlag af den ungarske lovgivning. Der er derfor tale om en opholdstilladelse, der er indført uafhængigt af EU-retten og på grundlag af gunstigere betingelser end betingelserne i henhold til denne lovgivning. En sådan opholdstilladelse er derfor ikke sammenfaldende med den status som fastboende udlænding, der er fastsat i direktiv 2003/109. Denne status svarer i ungarsk ret til en anden type opholdstilladelse, nemlig EF-etableringstilladelsen. Det følger heraf, at NW ikke har fået inddraget en opholdstilladelse, der er omfattet af dette direktiv, og ikke har ansøgt om udstedelse af en sådan opholdstilladelse. En fortolkning af det nævnte direktiv er derfor ikke nødvendig i den pågældende sag.

53. Det tilkommer ganske vist den forelæggende ret at fastslå de faktiske omstændigheder i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse, og denne ret har i sin oprindelige anmodning om en præjudiciel afgørelse fastslået, at NW havde status som fastboende udlænding som omhandlet i direktiv 2003/109. Det skal dog ligeledes noteres, at den forelæggende ret med et tillæg til sin forelæggelsesafgørelse synes at have rejst tvivl om, hvorvidt dette direktiv kan anvendes i sag C-420/22. Den forelæggende ret har derfor anmodet Domstolen om at tage stilling på grundlag af artikel 20 TEUF, såfremt Domstolen konkluderer, at det nævnte direktiv ikke er relevant med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen.

54. Denne tvivl synes underbygget af den ungarske regerings argumentation, ifølge hvilken der i ungarsk ret er forskel på EF-etableringstilladelsen, der giver den status som fastboende udlænding, der følger af direktiv 2003/109, og det tidsubegrænsede opholdskort, som NW er i besiddelse af, som alene hidrører fra den nationale ret, og som tildeles på betingelser, der er mindre krævende end betingelserne i henhold til EU-retten.

55. Domstolen har fremsendt en anmodning om uddybende oplysninger til den forelæggende ret med henblik på, at denne ret redegør detaljeret for grundene til, at den er af den opfattelse, at direktiv 2003/109 finder anvendelse i den i hovedsagen omhandlede situation. Den forelæggende

ret er navnlig blevet anmodet om at præcisere, hvilken opholdstilladelse der i ungarsk ret giver den status som fastboende udlænding, der er fastsat i dette direktiv, og om NW var indehaver af en sådan opholdstilladelse eller havde ansøgt om udstedelse af en sådan.

56. I sit svar har den forelæggende ret forklaret, at NW efter ansøgning fra denne har fået udstedt et tidsubegrænset opholdskort, der var gyldigt indtil 31. oktober 2022, i henhold til direktiv 2004/38¹⁵ og til §§ 24 og 25 i lov I, der var gældende på daværende tidspunkt og gennemførte dette direktiv. Den ungarske lovgiver besluttede derefter, at det nævnte direktiv fra den 1. januar 2019 ikke længere skulle anvendes på tredjelandstatsborgere, der slutter sig til et ungarsk familiemedlem i Ungarn. Fra denne dato var en sådan borger derfor omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/109.

57. Den forelæggende ret har ligeledes oplyst, at den ungarske lovgiver har gennemført direktiv 2003/109 i national ret ved at indføre EF-etableringstilladelsen og den midlertidige etableringstilladelse¹⁶. Den nævnte ret har i denne forbindelse præciseret, at NW ikke har ansøgt om udstedelse af nogen af disse to tilladelser. Sidstnævnte udsagn er imidlertid blevet modsagt i retsmødet, eftersom NW's repræsentant oplyste, at NW til sidst havde ansøgt om en EF-etableringstilladelse, og at sagen desangående er under behandling¹⁷.

58. Hvorom alting er, fremgår det af de oplysninger, som Domstolen er i besiddelse af, at tvisten i hovedsagen i sag C-420/22 vedrører inddragelsen af en opholdstilladelse, der er omfattet af national ret, og ikke af en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til direktiv 2003/109. Heraf følger efter min opfattelse, at afgørelsen af denne tvist ikke afhænger af en fortolkning af dette direktivs bestemmelser. Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at i modsætning til, hvad den forelæggende ret synes at foreslå i sin oprindelige anmodning om præjudiciel afgørelse, er det ikke tilstrækkeligt, at NW's situation svarer til definitionen af »fastboende udlænding« i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), for at fastslå, at direktivets bestemmelser finder anvendelse.

59. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at det i den ordning, der er blevet indført ved direktiv 2003/109, tydeligt er angivet, at erhvervelse af status som fastboende udlænding i henhold til dette direktiv er underlagt en særlig procedure og desuden en forpligtelse til at opfylde de præcise betingelser i dette direktivs kapitel II¹⁸. Dette forudsætter bl.a., at der indgives en specifik ansøgning vedlagt dokumentation.

60. I denne forbindelse skal det erindres, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 meddeler tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i de sidste fem år, status som fastboende udlænding. Opnåelse af denne status sker imidlertid ikke automatisk. Med henblik herpå skal den pågældende tredjelandstatsborger således i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7, stk. 1, indgive en ansøgning til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor vedkommende opholder sig, og vedlægge dokumentation for, at vedkommende opfylder betingelserne i direktivets artikel 4 og 5. Ansøgeren skal navnlig i overensstemmelse med samme direktivs artikel 5, stk. 1, litra a),

¹⁵ – Som den ungarske regering har præciseret i retsmødet, har den ungarske lovgiver således valgt at anvende gunstigere bestemmelser for opholdsretten for tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til ungarske statsborgere.

¹⁶ – Jf. § 34 og § 38 i lov II.

¹⁷ – Jf. fodnote 10 i dette forslag til afgørelse.

¹⁸ – Jf. navnlig dom af 17.7.2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

godtgøre, at vedkommende råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at den pågældende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra denne medlemsstat¹⁹.

61. Det følger af det ovenstående, at det ikke er tilstrækkeligt at opfylde de materielle betingelser i direktiv 2003/109 for at opnå status som fastboende udlænding i henhold til dette direktiv, og at en tredjelandstatsborger kan gives tilladelse til fast ophold alene på grundlag af national ret uden af være omfattet af det nævnte direktiv, idet dette direktiv ikke har til formål at foretage en fuldstændig harmonisering af tredjelandstatsborgeres faste ophold.

62. Selv om NW synes at have iværksat de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opnå en opholdstilladelse som fastboende udlænding i henhold til direktiv 2003/109, forholder det sig ikke desto mindre således, at den administrative procedure desangående pågår, og at den er uden betydning for genstanden for tvisten i hovedsagen, der som anført ovenfor vedrører inddragelsen af en opholdstilladelse, der var tildelt i henhold til national ret.

63. Henset til disse forhold skal der efter min opfattelse inden for rammerne af sag C-420/22 gives svar på de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt i sin supplerende anmodning om en præjudiciel afgørelse, hvori Domstolen, ligesom i sag C-528/22, anmodes om at fortolke artikel 20 TEUF.

B. Nødvendigheden af, at den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, undersøger, om der består et afhængighedsforhold mellem tredjelandstatsborgeren og dennes familie

64. Med det første spørgsmål, litra a), i sag C-528/22 og det tilsvarende spørgsmål i sag C-420/22 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en myndighed i en medlemsstat af hensyn til den nationale sikkerhed inddrager en opholdstilladelse udstedt til en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, eller nægter at udstede en sådan uden forinden at have undersøgt, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, der kan give den pågældende borger mulighed for en afledt opholdsret.

65. Den ungarske regering har gjort gældende, at hverken NW eller PQ påberåbte sig artikel 20 TEUF under den administrative procedure, selv om en person, der ansøger om opholdstilladelse, i det mindste i det væsentlige, skal påberåbe sig den afledte opholdsret på grundlag af denne artikel, som den pågældende ønsker at opnå. NW påberåbte sig desuden heller ikke den pågældende artikel ved den forelæggende ret, og denne ret er derfor gået videre end de påstande, som den blev forelagt.

66. Som Domstolen for nylig bemærkede i præmis 20-26 i dom af 22. juni 2023 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailandsk mor til et mindreårigt barn, der er hollandsk statsborger)²⁰, er artikel 20 TEUF til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status.

¹⁹ – Jf. navnlig dom af 20.1.2022, Landeshauptmann von Wien (Fortabelse af status som fastboende udlænding) (C-432/20, EU:C:2022:39, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰ – C-459/20, EU:C:2023:499.

67. EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles disse tredjelandstatsborgere, er således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens rettigheder. Disse afledte rettigheders formål og begrundelse beror på den omstændighed, at en nægtelse af at anerkende dem kan gribe ind i navnlig unionsborgerens frie bevægelighed på Unionens område.

68. I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den afledte EU-ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt den pågældende unionsborger som følge af, at tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved denne status.

69. For at et sådant afslag kan bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, skal der ifølge Domstolen mellem denne tredjelandstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, bestå et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage tredjelandstatsborgeren og til at forlade Unionens område som helhed, såfremt tredjelandstatsborgeren ikke tildeles en opholdsret på Unionens område.

70. Som det fremgår af Domstolens praksis, er det i forhold til graden af afhængigheden mellem den pågældende tredjelandstatsborger og unionsborgeren, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, at anerkendelsen af en opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF skal vurderes, idet en sådan vurdering skal tage hensyn til samtlige sagens omstændigheder²¹.

71. I de foreliggende sager er den forelæggende ret af den opfattelse, at der består et afhængighedsforhold mellem hver af de berørte tredjelandstatsborgere og deres familier, navnlig deres respektive børn. Selv om den ungarske regering har hævdet det modsatte i sit skriftlige indlæg for så vidt angår PQ, idet den har henvist til en beskrivelse af de faktiske omstændigheder, der er i modstrid med den forelæggende rets, skal det fremhæves, at det er på grundlag af de faktiske oplysninger fra denne ret, at Domstolen skal træffe afgørelse inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse²².

72. Den ungarske regering har i øvrigt gjort gældende, at anvendelsen af artikel 20 TEUF er uden betydning i de foreliggende tilfælde, for så vidt som de berørte tredjelandstatsborgere ikke er omfattet af afgørelser om udsendelse, og at de dermed ikke er nødsaget til at forlade Unionens område. En sådan argumentation er imidlertid ikke overbevisende. Bortset fra, at det synes at fremgå af de for Domstolen fremlagte oplysninger, at disse tredjelandstatsborgere er forpligtet til at forlade det ungarske område, følger det nemlig klart af Domstolens praksis, at artikel 20 TEUF kan påberåbes i forbindelse med en afgørelse om afslag på ophold²³.

²¹ – Jf. navnlig dom af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF) (C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

²² – Det er fast praksis, at eftersom den forelæggende ret har fastlagt de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, tilkommer det dermed ikke Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf, jf. navnlig dom af 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

²³ – Jf. navnlig dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 44), af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 78), og af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 65).

73. En af vanskelighederne i de foreliggende sager er, at NW og PQ ikke har ansøgt de ungarske myndigheder om tildeling af en opholdstilladelse på grundlag af artikel 20 TEUF. Det skal derfor fastslås, om disse myndigheder alligevel var forpligtet til at undersøge, om denne artikel skulle anvendes, som følge af, at de var bekendt med, at der består en familiemæssig tilknytning mellem de berørte tredjelandstatsborgere og deres familiemedlemmer med ungarsk statsborgerskab.

74. I denne henseende følger det af Domstolens praksis, at de processuelle regler, hvorefter en tredjelandstatsborger kan gøre gældende, at der foreligger en afledt ret i medfør af artikel 20 TEUF, ikke må bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare²⁴.

75. Selv om de nationale myndigheder således ikke har pligt til systematisk og af egen drift at undersøge, om der består et afhængighedsforhold i henhold til artikel 20 TEUF, idet den berørte person skal fremlægge de forhold, som gør det muligt at bedømme, om betingelserne for anvendelse af artiklen er opfyldt, kan den effektive virkning af denne artikel imidlertid bringes i fare, såfremt tredjelandstatsborgeren eller den unionsborger, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, forhindres i at fremlægge de forhold, som gør det muligt at bedømme, om der mellem dem består et afhængighedsforhold i henhold til artikel 20 TEUF²⁵.

76. Domstolen har følgelig fastslået, at når den kompetente nationale myndighed fra en tredjelandstatsborger modtager en ansøgning om tildeling af en opholdsret med henblik på familiesammenføring med en unionsborger, som er statsborger i den pågældende medlemsstat, kan denne myndighed derfor ikke automatisk give afslag på nævnte ansøgning alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler. Det påhviler derimod myndigheden på grundlag af de forhold, som den pågældende tredjelandstatsborger og den pågældende unionsborger frit skal kunne fremlægge for myndigheden, og om nødvendigt efter yderligere undersøgelser at vurdere, om der mellem disse to personer består et afhængighedsforhold, således at der principielt skal tildeles denne tredjelandstatsborger en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF²⁶.

77. Jeg udleder af denne retspraksis, at selv om artikel 20 TEUF ikke pålægger de nationale myndigheder en pligt til systematisk og af egen drift at undersøge, om der består et afhængighedsforhold i henhold til denne artikel, er de imidlertid forpligtet til at foretage en sådan undersøgelse fra det tidspunkt, hvor de oplysninger, som de forelægges, taler til støtte for, at et sådant forhold består.

78. Denne analyse bekræftes efter min opfattelse af dom af 27. april 2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn)²⁷, hvori Domstolen fastslog, at en medlemsstat ikke kan forbyde en tredjelandstatsborger, hvis familiemedlem er en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, indrejse i Unionens område, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem denne tredjelandstatsborger og dette familiemedlem består et afhængighedsforhold²⁸.

²⁴ – Jf. navnlig dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger) (C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

²⁵ – Jf. navnlig dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger) (C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

²⁶ – Jf. navnlig dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger) (C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

²⁷ – C-528/21, EU:C:2023:341.

²⁸ – Præmis 65 i den pågældende dom og den deri nævnte retspraksis.

79. Henset til disse omstændigheder skal artikel 20 TEUF efter min opfattelse fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en myndighed i en medlemsstat af hensyn til den nationale sikkerhed inddrager en opholdstilladelse udstedt til en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, eller nægter at udstede en sådan uden forinden på grundlag af de forhold, som den pågældende tredjelandstatsborger og den pågældende unionsborger frit skal kunne fremlægge for myndigheden, og om nødvendigt efter yderligere undersøgelser at vurdere, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, som reelt tvinger denne unionsborger til at forlade Unionens område som helhed med henblik på at ledsage dette familiemedlem.

80. Det skal dog præciseres, at den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, er af subsidiær karakter, hvorfor en sådan ret i givet fald kun kan indrømmes, såfremt der ikke er opnået opholdsret på et andet grundlag²⁹.

C. De betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF

81. Den ungarske lovgivning er kendetegnet ved følgende elementer: afgørende medvirken af en myndighed, der er specialiseret i national sikkerhed, der ikke henhører under den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, den bindende karakter for denne myndighed af den specialiserede myndigheds udtalelse, den manglende begrundelse både af denne udtalelse og af afgørelsen om inddragelse eller nægtelse af opholdsret og den manglende hensyntagen til samtlige relevante individuelle omstændigheder.

82. Det er på baggrund af disse kendetegn ved den ungarske lovgivning, at den forelæggende ret har opfordret Domstolen til at præcisere de materielle og proceduremæssige betingelser, som medlemsstaterne skal overholde for at kunne gøre en undtagelse fra den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF.

1. Nødvendigheden af, at den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, undersøger de individuelle omstændigheder og proportionalitetsprincippet

83. Med det første spørgsmål, litra b), og det femte spørgsmål i sag C-528/22 samt de tilsvarende spørgsmål i sag C-420/22 har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at tage stilling til, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse, i medfør af hvilken en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret skal træffes på grundlag af en bindende ubegrundet udtalelse fra en myndighed, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, uden en grundig undersøgelse af samtlige individuelle omstændigheder og af forholdsmæssigheden af denne afgørelse om inddragelse eller nægtelse.

84. Det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaterne på visse betingelser kan fravige den af artikel 20 TEUF følgende afledte opholdsret for et familiemedlem til en unionsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, med henblik på at sikre opretholdelsen af den offentlige orden

²⁹ – Jf. navnlig dom af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler) (C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 47 og 73).

eller beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Dette kan være tilfældet, når denne tredjelandstatsborger udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige eller nationale sikkerhed³⁰.

85. Ifølge Domstolen kan anvendelsen af en sådan fravigelse imidlertid ikke udelukkende støttes på den pågældende tredjelandstatsborgers tidligere straffe. Den kan i givet fald kun følge af en konkret bedømmelse af samtlige relevante omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, og hensynet bl.a. til den mindreårige unionsborgers tarv. Den kompetente nationale myndighed kan således bl.a. tage hensyn til de begåede lovovertrædelsers grovhed, til domfældelsernes strengthed samt til det tidsrum, der er forløbet mellem deres afsigelse og den dato, hvor denne myndighed træffer afgørelse. Når afhængighedsforholdet mellem denne tredjelandstatsborger og en mindreårig unionsborger følger af den omstændighed, at den førstnævnte er forælder til sidstnævnte, skal der ligeledes tages hensyn til denne mindreårige unionsborgers alder, helbredstilstand samt familiemæssige og økonomiske situation³¹.

86. Domstolen har derfor fastslået, at når det er godtgjort, at der mellem den pågældende tredjelandstatsborger og dennes familiemedlem, der er unionsborger, består et afhængighedsforhold, kan den pågældende medlemsstat derfor kun forbyde denne tredjelandstatsborgers indrejse i og ophold på Unionens område af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, efter at den har taget hensyn til samtlige relevante omstændigheder, herunder i givet fald til tarven hos tredjelandstatsborgerens mindreårige barn, der er unionsborger³².

87. Det påhviler derfor de ungarske myndigheder, der har kompetence med hensyn til opholdsret, at tage et sådant hensyn til samtlige relevante omstændigheder. For så vidt som disse myndigheder i henhold til den ungarske lovgivning er bundet af den ubegrundede udtalelse fra en myndighed, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, har de imidlertid ikke mulighed for at foretage en afvejning af det påberåbte hensyn til den nationale sikkerhed, idet førstnævnte myndigheder ikke får kendskab til de faktiske elementer, der udgør grundlaget herfor, og den personlige og familiemæssige situation, som den person, der ansøger om opholdsret, befinder sig i.

88. Den ungarske lovgivning bevirker derfor, at de ungarske myndigheder, der har kompetence med hensyn til opholdsret, berøves deres beføjelse til at vurdere, om grundene til, at der er vedtaget en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, gør det muligt at gøre en undtagelse fra den afledte opholdsret, som tilkommer en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, hvilket grundlæggende er i strid med Domstolens praksis³³.

³⁰ – Jf. navnlig dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

³¹ – Jf. navnlig dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Jf. navnlig dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 69).

³³ – Jf. analogt dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 70).

89. Henset til den sædvanlige rækkevidde af begrundelsespligten, bl.a. i tilknytning til retten til effektive retsmidler, opfylder en begrundelse af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, der er begrænset til en henvisning til en udtalelse, der i sig selv ikke er begrundet, fra en myndighed, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, i øvrigt ikke de krav, som Domstolen har fremhævet i sin retspraksis³⁴.

90. Jeg henviser navnlig til den konklusion, som Domstolen nåede frem til vedrørende international beskyttelse i sin dom i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., nemlig at den besluttende myndighed ikke gyldigt kan begrænse sig til at gennemføre en afgørelse, der er truffet af en anden myndighed, og som den er bundet af i henhold til national lovgivning, og alene på dette grundlag træffe afgørelse om at udelukke tildeling af subsidiær beskyttelse eller at fratage en person en tidligere tildelt international beskyttelse³⁵. Domstolen fastslog således, at denne myndighed derimod skal råde over alle relevante oplysninger og under hensyn til disse oplysninger foretage sin egen vurdering af kendsgerningerne og omstændighederne med henblik på at fastlægge indholdet af sin afgørelse og give en fuldstændig begrundelse herfor³⁶.

91. De samme regler skal efter min opfattelse gælde for den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret.

92. Rækkevidden af disse krav kan ganske vist være begrænset, når der er tale om klassificerede informationer, på grundlag af en afvejning af retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler på den ene side og beskyttelsen af den nationale sikkerhed på den anden side.

93. Selv om det er muligt, at en del af de oplysninger, som den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, har anvendt til at foretage sin vurdering, kan udleveres af myndigheder, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, enten af egen drift eller efter anmodning fra denne myndighed, og kan være underlagt en ordning med fortrolighed³⁷, forholder det sig ikke desto mindre således, at den nævnte myndighed frit skal kunne vurdere rækkevidden af disse oplysninger og deres relevans for den afgørelse, der skal træffes³⁸. Den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, kan derfor ikke være forpligtet til at støtte sig på en udtalelse, der er afgivet uden begrundelse af myndigheder, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, på grundlag af en vurdering, hvis faktuelle grundlag den ikke er blevet meddelt³⁹.

94. Følgelig skal artikel 20 TEUF efter min opfattelse fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse, i medfør af hvilken en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret skal træffes på grundlag af en bindende ubegrundet udtalelse fra en myndighed, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, ifølge hvilken den berørte person udgør en trussel mod denne sikkerhed, uden en grundig undersøgelse af samtlige individuelle omstændigheder og af forholdsmæssigheden af denne afgørelse om inddragelse eller nægtelse.

³⁴ – Jf. vedrørende international beskyttelse dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 75-79).

³⁵ – Jf. vedrørende international beskyttelse dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 79).

³⁶ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 80).

³⁷ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 82).

³⁸ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 83).

³⁹ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 83).

95. Jeg vil tilføje, at selv om en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af en opholdsret samtidig kan udgøre en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold⁴⁰, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, skal dette direktivs artikel 5, der bl.a. pålægger medlemsstaterne at tage behørigt hensyn til barnets tarv, samt den pågældende tredjelandstatsborgers familieliv og helbredstilstand, overholdes⁴¹.

2. Den berørte persons adgang til de oplysninger, der har dannet grundlag for en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af en opholdsret, og deres anvendelse i forbindelse med proceduren vedrørende ophold

96. Med det andet spørgsmål i sag C-528/22 og det tilsvarende spørgsmål i sag C-420/22 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 41 og 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret støttes på klassificerede informationer, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som en sådan afgørelse støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager vedrørende opholdsret.

97. I hver af de foreliggende sager har den forelæggende ret af Domstolen derfor ønsket oplyst, hvilke forpligtelser der i tilfælde af, at der af hensyn til den nationale sikkerhed vedtages en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, der kan være omfattet af artikel 20 TEUF, påhviler den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, og de myndigheder, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, for så vidt angår den berørte persons og/eller dennes repræsentants adgang til de klassificerede informationer, på grundlag af hvilke denne afgørelse er blevet truffet, samt anvendelsen af disse informationer i administrative procedurer eller retssager vedrørende opholdsret.

98. Det fremgår af Domstolens praksis, at i mangel af gældende EU-retlige bestemmelser vedrørende den måde, hvorpå medlemsstaterne skal sikre, at den berørte persons ret til et forsvar respekteres, når dens ret til adgang til ansøgerens sagsakter er begrænset i henhold til en national lovgivning, henhører de konkrete procedureregler, der fastsættes med henblik herpå, i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi under de enkelte medlemsstaters interne retsorden, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettighederne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)⁴².

⁴⁰ – EUT 2008, L 348, s. 98.

⁴¹ – Jf. navnlig dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn) (C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

⁴² – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

99. Det skal ligeledes påpeges, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, er forpligtet til at sikre overholdelsen af såvel de krav, der følger af retten til god forvaltning, der er et grundlæggende EU-retligt princip, som ligeledes fremgår af chartrets artikel 41⁴³, som retten til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1, hvilket kræver, at den berørte persons ret til forsvar overholdes under henholdsvis den administrative procedure og en eventuel retssag⁴⁴.

100. I denne henseende fremgår det for det første hvad angår den administrative procedure af Domstolens faste praksis, at overholdelsen af retten til forsvar indebærer, at en adressat for en afgørelse, som i væsentlig grad berører vedkommendes interesser, skal have mulighed for at medlemsstaternes myndigheder, når de træffer foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, at gøre sine synspunkter gældende med hensyn til de forhold, myndighederne påtænker at lægge til grund for deres afgørelse⁴⁵.

101. I lighed med, hvad Domstolen har fastslået vedrørende international beskyttelse, har dette krav bl.a. til formål at gøre det muligt for den myndighed, der har kompetence med hensyn til opholdsret, med fuldt kendskab til omstændighederne at foretage en individuel vurdering af alle relevante forhold og omstændigheder, hvilket kræver, at afgørelsens adressat kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold vedrørende sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold⁴⁶.

102. Da det nævnte krav nødvendigvis forudsætter, at denne adressat i givet fald via en rådgiver får konkret mulighed for at få kendskab til de forhold, som administrationen påtænker at lægge til grund for sin afgørelse, indebærer overholdelsen af retten til forsvar som en logisk følge en ret til aktindsigt i samtlige oplysninger i sagsakterne under den administrative procedure⁴⁷.

103. Hvad for det andet angår retssager fremgår det af fast retspraksis, at effektiviteten af den domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er blevet truffet i forhold til den pågældende, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på vedkommendes begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte disse retsinstanser fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse⁴⁸. Overholdelsen af retten til forsvar, som bl.a. er påkrævet i forbindelse med søgsmål på området for opholdsret forudsætter, at sagsøgeren ikke alene har adgang til begrundelsen for den afgørelse, der er truffet vedrørende denne, men også til samtlige de oplysninger i sagsakterne, som administrationen har lagt til grund, for at sagsøgeren effektivt kan tage stilling hertil⁴⁹.

⁴³ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁴ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁵ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁶ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁷ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁸ – Jf. navnlig dom af 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁹ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

104. Kontradiktionsprincippet, som er en del af retten til forsvar, der er omhandlet i chartrets artikel 47, indebærer desuden, at parterne i en retssag skal have ret til at gøre sig bekendt med alle de beviser og indlæg, der indgives til retten, for at kunne kommentere disse og påvirke rettens afgørelse, hvilket forudsætter, at den person, der er berørt af en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, skal kunne gøre sig bekendt med oplysningerne i de sagsakter, som stilles til rådighed for den domstol, som skal afgøre søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse⁵⁰.

105. Det skal imidlertid erindres, at retten til forsvar ikke udgør et absolut prærogativ, og at retten til aktindsigt, der er en logisk følge heraf, derfor kan begrænses på grundlag af en afvejning mellem på den ene side den berørte persons ret til god forvaltning og effektive retsmidler og på den anden side de interesser, der anføres som begrundelse for, at visse oplysninger i sagsakterne ikke videregives til den pågældende, navnlig når disse interesser vedrører den nationale sikkerhed⁵¹. Det kan nemlig være nødvendigt enten under en administrativ procedure eller under en retssag ikke at meddele den pågældende visse oplysninger, navnlig af hensyn, der er knyttet til statens sikkerhed⁵².

106. Domstolen har præciseret grænserne for denne afvejning.

107. Den nævnte afvejning må således ikke, henset til den nødvendige overholdelse af chartrets artikel 47, føre til, at den berørte persons ret til forsvar fratages enhver virkning, og at den prøvelsesadgang, som skal tilkomme en person, der kan have en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, gøres illusorisk, bl.a. ved at den pågældende eller i givet fald dennes rådgiver end ikke som et minimum meddeles det væsentligste indhold af den begrundelse, som den afgørelse, der er truffet vedrørende vedkommende, er støttet på⁵³.

108. Denne afvejning kan derimod føre til, at visse oplysninger i sagsakterne ikke meddeles den berørte person, når videregivelsen af disse oplysninger kan udgøre en direkte og særlig trussel mod den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv, sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de specialiserede nationale sikkerhedsorganer, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse myndigheders opgaver⁵⁴.

109. Det følger af det ovenstående, at selv om EU-retten, bl.a. når den nationale sikkerhed kræver det, giver medlemsstaterne ret til ikke at give den berørte person direkte adgang til alle den berørte persons sagsakter, kan denne lovgivning ikke uden at tilsidesætte effektivitetsprincippet, retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler fortolkes således, at den giver de kompetente myndigheder mulighed for at sætte denne person i en situation, hvor hverken den pågældende selv eller dennes rådgiver vil være i stand til, i givet fald inden for rammerne af en særlig procedure, der skal beskytte den nationale sikkerhed på fornøden vis, at gøre sig bekendt med det væsentligste indhold af de afgørende forhold i disse sagsakter⁵⁵.

110. Det er på grundlag af disse principper, at Domstolen på området for international beskyttelse har fastslået, for det første, at når videregivelsen af oplysningerne i sagsakterne er blevet begrænset af hensyn til den nationale sikkerhed, sikres den berørte persons ret til forsvar ikke i tilstrækkelig

⁵⁰ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

⁵¹ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

⁵² – Jf. i denne retning bl.a. ZZ-dommen (præmis 54).

⁵³ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁴ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁵ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 53).

grad, ved at denne person på visse betingelser kan opnå en tilladelse til at få adgang til disse oplysninger ledsaget af et fuldstændigt forbud mod at anvende de således indhentede oplysninger med henblik på den administrative procedure eller en eventuel retssag⁵⁶.

111. Det fremgår nemlig af de ovenfor anførte krav, der følger af princippet om overholdelse af retten til forsvar, at retten til aktindsigt i oplysninger i sagen har til formål at gøre det muligt for den berørte person, i givet fald via en rådgiver, at gøre sine synspunkter vedrørende disse oplysninger og deres relevans for den afgørelse, der skal træffes eller er blevet truffet, gældende for de kompetente myndigheder eller retsinstanser⁵⁷.

112. En procedure, der giver den berørte person eller dennes rådgiver mulighed for at få adgang til de nævnte oplysninger, samtidig med at den forbyder dem at anvende disse oplysninger i forbindelse med den administrative procedure eller en eventuel retssag, er derfor ikke tilstrækkelig til at sikre den pågældende persons ret til forsvar og kan derfor ikke anses for at gøre det muligt for en medlemsstat at opfylde de forpligtelser, der følger af chartrets artikel 41 og 47⁵⁸.

113. Eftersom det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af den ungarske regerings indlæg, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning er baseret på den betragtning, at den berørte persons ret til forsvar er tilstrækkeligt sikret ved den kompetente rets mulighed for at få adgang til sagsakterne, skal det for det andet fremhæves, at en sådan mulighed ikke kan træde i stedet for den berørte persons eller dennes rådgivers aktindsigt i oplysningerne i sagen⁵⁹. Overholdelsen af retten til forsvar indebærer således ikke, at den kompetente ret råder over alle de oplysninger, der er relevante for dens afgørelse, men at den berørte person, i givet fald via en rådgiver, kan gøre sine interesser gældende ved at give udtryk for sit synspunkt vedrørende disse forhold⁶⁰. De kompetente retsinstansers adgang til oplysningerne i sagsakterne og indførelsen af procedurer, der sikrer, at den berørte persons ret til forsvar overholdes, udgør nemlig to særskilte og kumulative krav⁶¹.

114. Det følger af det ovenstående, at artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 41 og 47, efter min opfattelse skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret støttes på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som en sådan afgørelse støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager vedrørende opholdsret.

⁵⁶ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 54).

⁵⁷ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 55).

⁵⁸ – Jf. analogt dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 56).

⁵⁹ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 57).

⁶⁰ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 58).

⁶¹ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 59).

3. Begrebet »essensen« af de fortrolige grunde

115. Med det tredje spørgsmål i sag C-528/22 og det tilsvarende spørgsmål i sag C-420/22 har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at præcisere, hvordan begrebet »essensen« af de fortrolige begrundelser, hvorpå en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret støttes, skal fortolkes, henset til chartrets artikel 41 og 47.

116. Jeg er af den opfattelse, at dette begreb omfatter de væsentlige elementer i sagsakterne, der kan gøre det muligt for den berørte person at få kendskab til de væsentligste faktiske omstændigheder og den adfærd, som foreholdes vedkommende, således at den pågældende kan fremsætte sine synspunkter i den administrative procedure og dernæst i givet fald i den retslige procedure vedrørende opholdsret.

117. Begrebet »essensen« af de fortrolige grunde skal derfor fortolkes funktionsbestemt for at sikre den effektive udøvelse af retten til et forsvar samtidig med, at interesserne vedrørende den nationale sikkerhed beskyttes.

118. Dette begreb skal således defineres under hensyntagen til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser⁶². I visse tilfælde kan meddelelsen af disse beviser udgøre en direkte og særlig trussel mod statens sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv, sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de nationale sikkerhedsmyndigheder, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse myndigheders opgaver⁶³.

4. Den kompetente rets beføjelser med henblik på at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret

119. Med det fjerde spørgsmål i sag C-528/22 og det tilsvarende spørgsmål i sag C-420/22 har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at tage stilling til, om artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at bestemmelsen kræver, at den myndighed, der har kompetence til at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, der er støttet på klassificerede informationer, har beføjelse til at afklassificere sådanne informationer og selv helt eller delvist kan give den berørte tredjelandsstatsborger meddelelse herom.

120. Dette spørgsmål vedrører de beføjelser, der tilkommer den ret, der skal efterprøve lovligheden af en afgørelse vedrørende opholdsret. Det drejer sig om spørgsmålet om, hvordan retten til effektive retsmidler forenes med kravet om at bevare fortroligheden af de informationer, hvis videregivelse kan være til fare for interesser i tilknytning til den nationale sikkerhed.

121. Det synes at følge af forelæggelsesafgørelsen og formuleringen af det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, at retten er af den opfattelse, at det fremgår af EU-retten, at den pågældende ret ikke blot bør have adgang til de klassificerede informationer, men også beføjelse til i givet fald at fastslå, at klassificeringen af disse informationer er ulovlig og selv helt eller delvist at give den berørte person meddelelse herom.

⁶² – Jf. ZZ-dommen (præmis 68).

⁶³ – Jf. ZZ-dommen (præmis 66).

122. I retsmødet har den ungarske og den franske regering samt Kommissionen givet udtryk for overensstemmende synspunkter med hensyn til, hvordan dette spørgsmål efter deres opfattelse skal besvares, nemlig at det efter EU-retten ikke er et krav, at en kompetent ret med henblik på at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, der er støttet på klassificerede informationer, har beføjelse til at afklassificere sådanne informationer og kan videregive dem til den berørte person.

123. Jeg tilslutter mig denne opfattelse med støtte i de retningslinjer, der efter min opfattelse kan udledes af ZZ-dommen.

124. I den nævnte dom har Domstolen nemlig allerede taget stilling til, hvilke beføjelser den ret, der har kompetence med hensyn til opholdsret, skal have i forbindelse med direktiv 2004/38 for at sikre overholdelsen af retten til forsvar, når en person er genstand for en negativ afgørelse, der støtter sig på fortrolige oplysninger.

125. Det følger således af den nævnte dom, at når hensyn til statens sikkerhed påberåbes med henblik på at modsætte sig, at grundene til vedtagelsen af en afgørelse om afslag på indrejse på en medlemsstats område meddeles den berørte person, bør den kompetente dommer i den omhandlede medlemsstat have adgang til, og anvende, procesretlige fremgangsmåder og bestemmelser, der gør det muligt at forene på den ene side det berettigede hensyn til statens sikkerhed for så vidt angår karakteren af og kilderne til de oplysninger, der er blevet taget i betragtning med henblik på vedtagelsen af en sådan afgørelse, og på den anden side hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkeligt omfang sikres respekten for sine processuelle rettigheder, såsom retten til at blive hørt og kontradiktionsprincippet⁶⁴.

126. Med henblik herpå har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne er forpligtet til for det første at fastsætte en effektiv domstolsprøvelse både af, om de hensyn til statens sikkerhed, som den nationale myndighed har påberåbt sig, foreligger og er velbegrundede, og af lovligheden af den omhandlede afgørelse og for det andet at fastsætte fremgangsmåder og bestemmelser vedrørende denne prøvelse⁶⁵.

127. Den har ligeledes præciseret, at dette indebærer, at den ret, som har kompetence til at foretage en legalitetsprøvelse af en sådan afgørelse, skal have mulighed for at få kendskab til såvel den fulde begrundelse som de dertil hørende beviser, på grundlag af hvilke denne afgørelse er truffet⁶⁶, bl.a. med henblik på at efterprøve, om statens sikkerhed faktisk er til hinder for, at denne begrundelse og disse beviser meddeles den berørte person⁶⁷.

128. Domstolen har præciseret, hvilke konsekvenser der skal drages af den nationale dommers undersøgelse i denne henseende.

129. Såfremt den pågældende dommer således konkluderer, at statens sikkerhed ikke er til hinder for, at den pågældende meddeles de omhandlede oplysninger, giver han den kompetente nationale myndighed mulighed for at meddele den pågældende disse oplysninger. Hvis denne myndighed

⁶⁴ – Jf. ZZ-dommen (præmis 57).

⁶⁵ – Jf. ZZ-dommen (præmis 58).

⁶⁶ – Jf. ZZ-dommen (præmis 59).

⁶⁷ – Jf. ZZ-dommen (præmis 60-62).

ikke godkender en sådan meddelelse, skrider den nationale dommer til undersøgelse af lovligheden af afgørelsen om opholdsret alene på grundlag af den del af begrundelsen og de beviser, som er blevet meddelt⁶⁸.

130. Det følger analogt af det ovenfor anførte, at artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, ikke kræver, at den kompetente ret med henblik på at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, der er støttet på klassificerede informationer, har beføjelse til at afklassificere sådanne informationer og selv meddele den berørte person disse. Det tilkommer nemlig den kompetente nationale myndighed i givet fald at beslutte at give den pågældende disse informationer, således at der gives adgang til kontradiktion vedrørende disse. Hvis denne myndighed ønsker at bevare de nævnte informationers fortrolige karakter ved ikke at meddele dem, kan den pågældende ret drage konsekvenserne heraf i forbindelse med en legalitetsprøvelse af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af en opholdstilladelse ved at foretage denne prøvelse alene på grundlag af den del af begrundelsen og de beviser, som er blevet meddelt. Som den franske regering med rette har anført i retsmødet, er det i så fald omfanget af den kontradiktoriske forhandling, der er begrænset, og dermed omfanget af de argumenter og den dokumentation, som den pågældende ret kan støtte sin afgørelse på. Dette synspunkt forekommer mig at være i overensstemmelse med det, der er fastsat i artikel 346, stk. 1, litra a), TEUF, nemlig at »ingen medlemsstat er forpligtet til at meddele oplysninger, hvis udbredelse efter dens opfattelse ville stride mod dens væsentlige sikkerhedsinteresser«.

131. Som anført ovenfor må afvejningen mellem på den ene side den berørte persons ret til god forvaltning og effektive retsmidler og på den anden side undladelsen af videregivelse af fortrolige informationer, der har dannet grundlag for en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, imidlertid ikke, henset til den nødvendige overholdelse af chartrets artikel 47, føre til, at den berørte person berøves den minimumsgaranti, der består i, at den pågældende eller dennes rådgiver som et minimum meddeles det væsentligste indhold af den begrundelse, som den afgørelse, der er truffet vedrørende vedkommende, er støttet på⁶⁹. Dette er tilfældet, når den kompetente nationale myndighed gyldigt kan nægte at meddele fortrolige informationer af hensyn til den nationale sikkerhed⁷⁰. Den kompetente rets efterprøvelse af lovligheden af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret skal herefter foretages alene på grundlag af essensen af den begrundelse, der er meddelt den berørte person. Denne ret skal i givet fald drage konsekvensen i henhold til national ret af en eventuel tilsidesættelse af denne meddelelsesforpligtelse⁷¹, hvilket kan foranledige retten til at annullere en sådan afgørelse.

V. Forslag til afgørelse

132. Jeg foreslår på grundlag af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Szegedi Törvényszék (retten i første instans i Szeged, Ungarn) har forelagt i sagerne C-420/22 og C-528/22, således:

»1) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at

- bestemmelsen er til hinder for, at en myndighed i en medlemsstat af hensyn til den nationale sikkerhed inddrager en opholdstilladelse udstedt til en tredjelandsstatsborger,

⁶⁸ – Jf. ZZ-dommen (præmis 63).

⁶⁹ – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

⁷⁰ – Jf. ZZ-dommen (præmis 64-67).

⁷¹ – Jf. ZZ-dommen (præmis 68).

som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, eller nægter at udstede en sådan uden forinden på grundlag af de forhold, som den pågældende tredjelandstatsborger og den pågældende unionsborger frit skal kunne fremlægge for myndigheden, og om nødvendigt efter yderligere undersøgelser at vurdere, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, som reelt tvinger denne unionsborger til at forlade Unionens område som helhed med henblik på at ledsage dette familiemedlem

- bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse, i medfør af hvilken en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret skal træffes på grundlag af en bindende ubegrundet udtalelse fra en myndighed, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, ifølge hvilken den berørte person udgør en trussel mod denne sikkerhed, uden en grundig undersøgelse af samtlige individuelle omstændigheder og af forholdsmæssigheden af denne afgørelse om inddragelse eller nægtelse.

- 2) Artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret støttes på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som en sådan afgørelse støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager vedrørende opholdsret.

- 3) Begrebet »essensen« af de fortrolige begrundelser, hvorpå en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af en opholdsret støttes, omfatter de væsentlige elementer i sagsakterne, der kan gøre det muligt for den berørte person at få kendskab til de væsentligste faktiske omstændigheder og den adfærd, som foreholdes vedkommende, således at den pågældende kan fremsætte sine synspunkter i den administrative procedure og dernæst i givet fald i den retslige procedure vedrørende opholdsret under hensyntagen til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser.

- 4) Artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke kræver, at den kompetente ret med henblik på at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af opholdsret, der er støttet på klassificerede informationer, har beføjelse til at afklassificere sådanne informationer og selv helt eller delvist kan give den berørte tredjelandstatsborger meddelelse herom.«