



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
23 päivänä marraskuuta 2023¹

Asia C-420/22

NW

vastaan

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

ja

Asia C-528/22

PQ

vastaan

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

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Szegedi Törvényszék (Szegedin alioikeus, Unkari))

Ennakkoratkaisupyynnötö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Direktiivi 2003/109/EY – Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema – Tämän aseman peruuttaminen – SEUT 20 artikla – Unionin kansalaisuus – Unionin kansalainen, joka ei ole milloinkaan käyttänyt liikkumisvapauttaan – Perheenjäsenen oleskelu – Oleskeluoikeuden peruuttaminen tai epääminen – Uhka kansalliselle turvallisuudelle – Asiantuntijaviranomaisen lausunto – Turvallisuusluokitellut tiedot – Perustelut – Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon

I Johdanto

1. Käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 20 artiklan ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY² 9 artiklan 3 kohdan ja 10 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2. Pyynnöt on esitetty asioissa, joissa vastakkain ovat yhtäältä NW (asia C-420/22) ja PQ (asia C-528/22), jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, ja toisaalta Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (ulkomaalaisasioista vastaava valtakunnallinen valvontaviranomainen, Unkari) (jäljempänä valvontaviranomainen).

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2004, L 16, s. 44.

3. Oikeusriidat koskevat asiassa C-420/22 NW:n pysyvän oleskelukortin peruuttamista ja velvollisuutta poistua Unkarin alueelta ja asiassa C-528/22 PQ:n kansallista sijoittautumislupaa koskevan hakemuksen hylkäämistä.

4. Szegedi Törvényszékin (Szegedin alioikeus, Unkari) näissä kahdessa asiassa esittämissä ennakkoratkaisupyynnöissä pyydetään unionin tuomioistuinta täsmentämään aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä voidakseen poiketa SEUT 20 artiklaan perustuvasta johdetusta oleskeluoikeudesta.

5. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitän – sen mukaisesti, mitä unionin tuomioistuin on äskettäin todennut kansainvälisen suojelun alalla 22.9.2022 antamassaan tuomiossa Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym.³ – syyt, joiden vuoksi katson, että SEUT 20 artiklaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁴ 41 ja 47 artiklan valossa luettuna on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolle ovat ominaisia seuraavat seikat: toimivaltaisesta ulkomaalaisviranomaisesta erillinen, kansallista turvallisuutta koskeviin kysymyksiin erikoistunut asiantuntijaviranomaisen voi puuttua ratkaisevasti päätöksentekoon, tämän asiantuntijaviranomaisen antama lausunto on sitova, kyseistä lausuntoa ja oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätöstä ei kumpaakaan perustella, asianomaiselle henkilölle ei anneta tiedoksi tämän päätöksen perusteiden olennaisia osia ja yksittäistapauksen kaikkia merkityksellisiä olosuhteita ei oteta huomioon.

II Unkarin oikeus

6. Sellaisten henkilöiden maahantulosta ja oleskelusta, joilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti, 5.1.2007 annetun lain nro I (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény)⁵ (jäljempänä laki I/2007) 94 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kolmannen maan kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta 5.1.2007 annetun vuoden 2007 lain nro II [(a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény⁶) (jäljempänä laki II/2007)] säännöksiä sovelletaan sellaisissa kolmannen maan kansalaisia olevia Unkarin kansalaisten perheenjäseniä koskevissa menettelyissä, jotka on aloitettu ja uusittu tiettyjen maahanmuuttoa koskevien lakien ja niitä täydentävien lakien muuttamisesta 12.12.2018 annetun vuoden 2018 lain nro CXXXIII [(az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény⁷) (jäljempänä toinen muutoslaki)] voimaantulon jälkeen.

2. Kolmannen maan kansalaiselle, jolla on oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti, joka hänelle on myönnetty Unkarin kansalaisen perheenjäsenenä ennen toisen muutoslain voimaantuloa ja joka oli voimassa kyseisen lain voimaantulohetkellä, myönnetään hakemuksesta, joka on tehty ennen oleskelukortin tai pysyvän oleskelukortin voimassaolon päättymistä, kansallinen sijoittautumislupa tarkastamatta lain [II/2007] 33 §:n 1 momentin a ja b kohdassa ja 35 §:n 1 ja 1 a momentissa säädettyjen edellytysten täyttymistä, paitsi jos

³ C-159/21, EU:C:2022:708; jäljempänä tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym.

⁴ Jäljempänä perusoikeuskirja.

⁵ Magyar Közlöny 2007. évi 1. száma.

⁶ Magyar Közlöny 2007. évi 1. száma.

⁷ Magyar Közlöny 2018. évi 208. száma.

--

c) jokin [lain II/2007] 33 §:n 1 momentin c kohdassa ja 2 momentissa säädettyistä kieltäytymisperusteista estää sijoittautumisen.

--

3. Edellä 2 momentin c kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa on kuultava nimettyjä valtion asiantuntijaviranomaisia sijoittautumislupien myöntämisestä annetun lain [II/2007] säännösten mukaisesti lausunnon saamiseksi.

4. Jos kolmannen maan kansalaisella, joka on Unkarin kansalaisen perheenjäsen, on voimassa oleva oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti, se peruutetaan

--

b) jos kolmannen maan kansalaisen oleskelu on vaaraksi Unkarin yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

5. Kaikista 4 momentin b kohdassa tarkoitetuista erityiskysymyksistä on kuultava nimettyjä valtion asiantuntijaviranomaisia sijoittautumislupien myöntämisestä annetun lain [II/2007] säännösten mukaisesti lausunnon saamiseksi tästä kysymyksestä.

--”

7. Lain II/2007 33 §:n 2 momentin b kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tilapäistä sijoittautumislupaa, kansallista sijoittautumislupaa ja EY-sijoittautumislupaa ei voida myöntää kolmannen maan kansalaiselle

--

b) jonka sijoittautuminen olisi vaaraksi Unkarin yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.”

8. Kyseisen lain 87/B §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Valtion asiantuntijaviranomaisen lausunto sitoo asiaa käsittelevää ulkomaalaisviranomaista erityiskysymyksen osalta.”

9. [Lain II/2007] täytäntöönpanosta 5.1.2007 annetun asetuksen (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet⁸) 97 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisten tilapäisten sijoittautumislupien, kansallisten sijoittautumislupien ja EY-sijoittautumislupien myöntämistä ja peruuttamista koskevissa menettelyissä sekä kolmannen maan kansalaisten sijoittautumislupien ja maahanmuuttolupien peruuttamista koskevissa menettelyissä hallitus nimeää, siltä osin kuin kyse on sen määrittämisestä, onko

⁸ Magyar Közlöny 2007. évi 65. száma.

kolmannen maan kansalaisen sijoittautuminen tai maahanmuutto vaaraksi Unkarin kansalliselle turvallisuudelle, ensimmäisen asteen asiantuntijaviranomaisiksi Alkotmányvédelmi Hivatalin [perustuslain turvaamisesta vastaava virasto, Unkari] ja Terrorelhárítási Központin [terrorismintorjunnan keskusvirasto, Unkari] ja toisen asteen asiantuntijaviranomaiseksi kansallisista siviiliturvallisuusyksiköistä vastaavan ministerin.”

10. Turvallisuusluokiteltujen tietojen suojelusta 29.9.2009 annetun lain nro CLV (a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény)⁹ 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaisella henkilöllä on turvallisuusluokittelusta vastaavan viranomaisen luvalla oikeus tutustua kansallisen turvallisuuden vuoksi turvallisuusluokiteltuihin henkilötietoihinsa – –

2. – – Turvallisuusluokittelusta vastaavan viranomaisen on evättävä lupa, jos tietoihin tutustuminen vahingoittaa luokituksen perusteena olevaa yleistä etua. Turvallisuusluokittelusta vastaavan viranomaisen on perusteltava luvan epääminen.

3. Jos tutustumislupa evätään, asianomainen henkilö voi hakea muutosta tähän päätökseen hallintotuomioistuimelta. Jos tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, hyväksyy kanteen, se määrää turvallisuusluokittelusta vastaavan viranomaisen antamaan luvan tutustua asiakirjoihin. – – Kantaja, henkilöt, jotka tukevat väliintulijoina kantajan vaatimuksia, ja näiden kummankaan edustajat eivät voi tutustua turvallisuusluokiteltuihin tietoihin menettelyn aikana – –”

11. Kyseisen lain 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Turvallisuusluokiteltuja tietoja käsittelevä viranomainen voi evätä asianomaiselta oikeuden tutustua henkilötietoihinsa, jos luokituksen perusteena oleva yleinen etu voi vaarantua oikeuden käyttämisen vuoksi.

2. Jos asianomaisen oikeuksiin vedotaan tuomioistuimessa, asiaa käsittelevään tuomioistuimeen ja turvallisuusluokiteltuihin tietoihin tutustumiseen sovelletaan soveltuvin osin 11 §:n 3 momentin säännöksiä.”

12. Kyseisen lain 13 §:n 1 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Turvallisuusluokiteltuja tietoja saa käyttää ainoastaan henkilö, jonka osalta tämän oikeuttaa valtiollisen tai julkisen tehtävän suorittaminen ja – ellei laissa toisin säädetä –

a) jolla on voimassa oleva henkilöturvallisuus selvitys, joka vastaa niiden tietojen turvallisuusluokitusta, joita hän haluaa käyttää,

b) joka on antanut salassapitovakuutuksen ja

c) joka on saanut luvan tietojen käyttämiseen.

– –

⁹ Magyar Közlöny 2009. évi 194. száma.

5. Ellei laissa toisin säädetä, tuomari voi käyttää määräysvaltaa, jota hänelle asioiden käsittelyjärjestyksen mukaisesti kuuluvien asioiden ratkaiseminen edellyttää, ilman, että hänestä tehdään kansallinen turvallisuusselvitys, hänellä on henkilöturvallisuusselvitys tai lupa tietojen käyttämiseen taikka hän on antanut salassapitovakuutuksen.”

13. Kyseisen lain 14 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Turvallisuusluokittelusta vastaava viranomaisena voi antaa oikeuden tutustua kansallisen turvallisuuden vuoksi turvallisuusluokiteltuihin tietoihin hallinnollisessa menettelyssä, tuomioistuinmenettelyssä – rikosoikeudellisia menettelyjä lukuun ottamatta –, hallinnollisessa seuraamusmenettelyssä tai muussa virallisessa menettelyssä. Lupaa kansallisen turvallisuuden vuoksi turvallisuusluokiteltujen tietojen käyttöön ei voida evätä syyttäjän vireille panemassa laillisuusvalvontamenettelyssä eikä sellaisessa riita-asian oikeudenkäynnissä, jonka syyttäjä voi panna vireille yleisen edun perusteella.”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-420/22

14. NW, joka on Turkin kansalainen, ja hänen puolisonsa, joka on Unkarin kansalainen, avioituivat vuonna 2004. Avioliitosta syntyi vuonna 2005 lapsi, joka on Unkarin kansalainen.

15. Asuttuaan laillisesti Unkarissa yli viisi vuotta NW haki puolisonsa ja lapsensa aseman perusteella pysyvää oleskelukorttia, ja Unkarin viranomaiset myönsivät hänelle tämän kortin, joka oli voimassa 31.10.2022 saakka.

16. NW:llä on Unkarissa kiinteää omaisuutta ja vakaat ja säännölliset tulot, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta Unkarin sosiaalihuoltojärjestelmään.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee, että NW:n ja hänen alaikäisen lapsensa välillä on riippuvuussuhde.

18. NW ja hänen puolisonsa ovat kumpikin vanhempainvastuussa lapsesta ja toimivat hänen tosiasiallisina huoltajinaan. Ilman NW:n tuloja perheellä ei olisi toimeentuloa. NW:llä on myös tiivis tunneside lapseensa.

19. Alkotmányvédelmi Hivatalin 12.1.2021 antamassa lausunnossa, jota ei ollut perusteltu, todettiin, että NW:n oleskelu Unkarissa on vaaraksi kyseisen jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle. Kyseinen asiantuntijaviranomainen luokitteli tämän lausunnon perusteena olleet tiedot turvallisuusluokiteltujen tietojen suojelusta annetussa vuoden 2009 laissa nro CLV tarkoitetuiksi turvallisuusluokitelluiksi tiedoiksi, joten NW ja ulkomaalaisviranomaisena eivät kumpikaan voineet tutustua niihin.

20. Elsőfokú idegenrendészeti hatóság (ensimmäisen asteen ulkomaalaisviranomaisena, Unkari) peruutti NW:n pysyvän oleskelukortin 22.1.2021 antamallaan päätöksellä lain I/2007 94 §:n 4 momentin b kohdan mukaisesti ja määräsi hänet poistumaan Unkarin alueelta.

21. Valvontaviranomainen pysytti tämän päätöksen 10.5.2021 sillä perusteella, että Belügyminiszter (sisäministeri, Unkari) oli toisen asteen asiantuntijaviranomaisena 13.4.2021 antamassaan lausunnossa todennut, että NW:n oleskelu on vaaraksi Unkarin kansalliselle turvallisuudelle. Päätöksessään valvontaviranomainen korosti, että lain II/2007 87/B §:n 4 momentin mukaan se ei voinut poiketa sisäministerin lausunnosta ja että se oli siten velvollinen peruuttamaan NW:n pysyvän oleskelukortin ottamatta huomion hänen henkilökohtaisia olosuhteitaan. Valvontaviranomainen myös totesi, ettei pysyvän oleskelukortin peruuttaminen estänyt NW:tä hakemasta oleskelulupaa lain II/2007 säännösten nojalla ja siinä säädetyin edellytyksin.¹⁰

22. NW nosti 10.5.2021 annetusta valvontaviranomaisen päätöksestä Szegedi Törvényszékissä kanteen, jossa hän vaati kyseisen päätöksen ja ensimmäisen asteen ulkomaalaisviranomaisen päätöksen kumoamista.

23. NW väittää, etteivät kyseiset viranomaiset tutkineet hänen henkilökohtaisia olosuhteitaan ja etenkin hänen siteitään Unkariin. Hänen mukaansa nämä viranomaiset eivät ole voineet tutustua asiantuntijaviranomaisten lausuntojen yksityiskohtaisiin perusteluihin, joten ne ovat tehneet päätöksensä tutkimatta muun muassa sen oikeasuhteisuutta. NW täsmentää, että jos hän joutuisi poistumaan Unkarista, hänen perheensä ja erityisesti hänen lapsensa, jonka hän ja hänen puolisonsa ovat yhdessä kasvattaneet, joutuisivat vaikeaan tilanteeseen, koska he ovat riippuvuussuhteessa häneen.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että päätös peruuttaa NW:n pysyvä oleskelukortti perustuu yksinomaan asiantuntijaviranomaisten sitoviin lausuntoihin, joita ei ole perusteltu ja jotka perustuvat turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, joihin NW ja ulkomaalaisviranomaiset eivät ole voineet tutustua. Ulkomaalaisviranomaisten päätöstä ei siten myöskään ole perusteltu.

25. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että Kúrian (ylin tuomioistuin, Unkari) oikeuskäytännöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa asianomaisen henkilön menettelylliset oikeudet taataan sillä, että toimivaltaiselle tuomioistuimelle on annettu kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen laillisuuden arvioimista varten mahdollisuus tutustua turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, joihin asiantuntijaviranomaisten lausunto perustuu.

26. Unkarin lainsäädännön mukaan asianomaisella henkilöllä tai hänen edustajallaan ei kuitenkaan ole konkreettista mahdollisuutta ilmaista kantaansa näiden viranomaisten lausunnosta, jota ei ole perusteltu. Vaikka heille kuuluu toki oikeus esittää pyyntö saada tutustua kyseistä henkilöä koskeviin luottamuksellisiin tietoihin erillisessä menettelyssä,¹¹ he eivät missään tapauksessa voi käyttää hallinnollisissa menettelyissä tai tuomioistuinmenettelyissä turvallisuusluokiteltuja tietoja, joihin he ovat päässeet tutustumaan. Tuomioistuimella, jossa oleskelulupapäätös on riitautettu, ei ole tältä osin mitään toimivaltaa. Tämä tuomioistuin voi antaa perustelemattoman päätöksen ainoastaan siitä kysymyksestä, onko asiantuntijaviranomaisten lausunnossa perusteltu riittävällä tavalla päätelmä, jonka mukaan kyseinen henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.

¹⁰ Istunnossa NW:n edustaja mainitsi, että NW oli 22.6.2023 hakenut toimivaltaiselta ulkomaalaisviranomaiselta direktiivin 2003/109 soveltamisalaan kuuluvaa oleskelulupaa ja että sitä koskeva menettely on vireillä.

¹¹ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että koska luokittelun syy liittyy kansalliseen turvallisuuteen, turvallisuusluokiteltuja tietoja on käytännössä mahdotonta saada tutustuttavaksi. Istunnossa NW:n edustaja mainitsi, että NW oli aloittanut erillisen menettelyn, jossa hän oli vaatinut oikeutta saada ja käyttää itseään koskevia turvallisuusluokiteltuja tietoja, ja että Alkotmányvédelmi Hivatal oli antanut asiassa hylkäävän päätöksen, jonka NW on riitauttanut.

27. NW kuuluu direktiivin 2003/109 soveltamisalaan,¹² ja tällä perusteella hänen pitäisi saada samankaltaiset menettelytakeet kuin ne, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut erityisesti direktiivin 2004/38/EY¹³ yhteydessä 4.6.2013 antamassaan tuomiossa ZZ.¹⁴

28. Tässä tilanteessa Szegedi Törvényszék on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [direktiivin 2003/109] 10 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 47 artiklan – ja tässä konkreettisesti tapauksessa perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan – kanssa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että jäsenvaltion viranomaisella, joka on tehnyt päätöksen, jolla määrätään aikaisemmin myönnetyn pitkäaikaisen oleskeluluvan peruuttamisesta kansalliseen turvallisuuteen ja/tai yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella, sekä päätöksen luottamuksellisuudesta päättäneellä asiantuntijaviranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle ja hänen oikeudelliselle edustajalleen taataan joka tapauksessa oikeus tutustua ainakin olennaiseen osaan tällaisiin syihin perustuvan päätöksen perusteena olevista luottamuksellisista tai turvallisuusluokitelluista tiedoista ja käyttää näitä tietoja päätöstä koskevassa menettelyssä siinä tapauksessa, että vastuussa oleva viranomaisella katsotaan, että tietojen luovuttaminen olisi ristiriidassa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien syiden kanssa?
- 2) Mikäli tähän vastataan myöntävästi, miten on tulkittava nimenomaisesti kyseisen päätöksen perustana olevien luottamuksellisten syiden osalta niiden ’olennaisista osista’, kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla?
- 3) Onko direktiivin 2003/109 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa siten, että jäsenvaltion tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun luottamuksellisiin tai turvallisuusluokiteltuihin syihin perustuvan asiantuntijaviranomaisen lausunnon ja tähän lausuntoon perustuvan ulkomaalaisen asemaa koskevasta asiakysymyksestä tehdyn päätöksen laillisuudesta, on oltava toimivaltainen tutkimaan luottamuksellisuuden laillisuuden (sen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden) sekä määräämään omalla päätöksellään, mikäli se katsoo luottamuksellisuuden olevan lain vastaista, että asianomaisen ja hänen edustajansa on saatava tutustua kaikkiin lausunnon perustana oleviin tietoihin ja hallintoviranomaisen päätökseen ja käyttää niitä, tai, mikäli se katsoo luottamuksellisuuden olevan lain mukaista, että asianomaisen on saatava tutustua ainakin luottamuksellisten tietojen olennaiseen osaan ja käyttää sitä häneen liittyvässä ulkomaalaisen asemaa koskevassa menettelyssä?
- 4) Onko direktiivin 2003/109 9 artiklan 3 kohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan, 51 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka perusteella ulkomaalaisen asemaa koskeva päätös, jolla määrätään aikaisemmin myönnetyn pitkäaikaisen oleskeluluvan peruuttamisesta, tehdään perustelemattomalla päätöksellä, joka

¹² Tullakseen tähän johtopäätökseen kansallinen tuomioistuin viittaa alkuperäisessä ennakkoratkaisupyyntönsä yhtäältä direktiivin 2 artiklan b alakohdassa annettuun pitkään oleskelulle kolmannen maan kansalaisen käsitteen määrittelyyn ja toisaalta siihen, että NW:llä on pysyvä oleskelukortti, riippumatta siitä, ettei hänellä ole määräaikaista tai EY-sijoittautumis lupaa. Kyseinen tuomioistuin tukeutuu tältä osin 20.1.2022 annetun tuomion Landeshauptmann von Wien (Pitkään oleskelulle kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen) (C-432/20, EU:C:2022:39) 24 kohtaan.

¹³ Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

¹⁴ C-300/11, EU:C:2013:363; jäljempänä tuomio ZZ.

- a) perustuu yksinomaan automaattiseen viittaukseen asiantuntijaviranomaisen ehdottomaan ja sitovaan lausuntoon, jota ei ole perusteltu ja jonka mukaan on olemassa kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvä vaara tai jonka mukaan niitä on loukattu, ja joka
- b) on näin ollen tehty tutkimatta perusteellisesti sitä, onko tässä konkreettisessa tapauksessa olemassa kansallista turvallisuutta, yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevia syitä, ja ottamatta huomioon henkilökohtaisia olosuhteita ja tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevia vaatimuksia?”

29. Unionin tuomioistuin sai 8.8.2022 kansalliselta tuomioistuimelta täydennyksen tämän aiemmin esittämään ennakkoratkaisupyyntöön.

30. Siinä kansallinen tuomioistuin täsmensi, että se oli ennakkoratkaisupyyntönsään lähtenyt siitä oletuksesta, että NW kuuluu direktiivin 2003/109 soveltamisalaan. Mikäli unionin tuomioistuin kuitenkin katsoisi, ettei näin ole, olisi selvitettävä, voiko NW saada SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden, koska NW:n ja hänen lapsensa välillä on riippuvuussuhde.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tältä kannalta katsottuna valvontaviranomainen rikkoi unionin oikeutta jo sillä, ettei se tutkinut, kuuluiko kantaja SEUT 20 artiklan soveltamisalaan.

32. Näin ollen Szegedi Törvényszék täydensi unionin tuomioistuimelle jo esittämiään kysymyksiä seuraavalla ennakkoratkaisukysymyksellä, joka jakautuu kolmeen osaan:

”Onko [SEUT] 20 artiklaa, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 7 ja 24 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion käytännölle, jonka mukaisesti päätös, jolla määrätään sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle aikaisemmin myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta, jonka alaikäinen lapsi ja puoliso ovat unionin jäsenvaltion kansalaisia ja asuvat siellä, tehdään tutkimatta ensin sitä, voiko asianomainen perheenjäsen, joka on kolmannen maan kansalainen, nojautua johdettuun oleskeluoikeuteen SEUT 20 artiklan nojalla?

Onko SEUT 20 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan, 51 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että siltä osin kuin on sovellettava johdettua oleskeluoikeutta SEUT 20 artiklan nojalla, unionin oikeudesta seuraa, että kansallisten hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on sovellettava myös unionin oikeutta, kun ne tekevät ulkomaalaista koskevan päätöksen, jolla määrätään pitkäaikaisen oleskeluluvan peruuttamisesta, ja kun ne soveltavat kansallista turvallisuutta, yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevia poikkeuksia, jotka ovat kyseisen päätöksen perustana, sekä, jos ilmenee, että nämä perusteet täyttyvät, kun ne tutkivat välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta, jotka oikeuttavat oleskeluoikeuden rajoittamisen?

Mikäli kantaja kuuluu SEUT 20 artiklan soveltamisalaan, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta antamaan vastauksen ennakkoratkaisupyyntönsä esitettyihin neljään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen myös kyseisen artiklan valossa.”

33. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Unkarin ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio.

B Asia C-528/22

34. PQ, joka on Nigerian kansalainen, saapui ammattilaisjalkapalloilijana laillisesti Unkariin kesäkuussa 2005 ja on siitä lähtien oleskellut laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa. Hän ja hänen avopuolionsa, joka on Unkarin kansalainen, ovat asuneet yhdessä vuodesta 2011 lähtien. Parille syntyi vuosina 2012 ja 2021 kaksi lasta, jotka ovat Unkarin kansalaisia.

35. PQ teki viimeisimmän pysyvää oleskelukorttia koskeva hakemuksensa 23.1.2014 ensimmäisen lapsensa aseman perusteella. Unkarin viranomaiset myönsivät hänelle tämän kortin, joka oli voimassa 15.9.2020 saakka.

36. PQ ja hänen avopuolionsa ovat yhdessä vanhempainvastuussa lapsistaan. PQ asuu vakituisesti lastensa kanssa ja toimii heidän tosiasiallisena huoltajanaan suurimman osan ajasta. Lapsilla on tiivis tunneside ja riippuvuussuhde PQ:hun, joka on hoitanut heitä jatkuvasti heidän syntymästään lähtien.

37. PQ joutui vuonna 2012 pahoinpidellyksi, mistä aiheutui hänelle vakavia ja pysyviä vammoja.

38. Ensimmäisen asteen ulkomaalaisviranomaisen hylkäsi PQ:n 6.8.2020 tekemän kansallista sijoittautumislupaa koskevan hakemuksen 27.10.2020 antamallaan päätöksellä.

39. Alkotmányvédelmi Hivatal totesi 9.9.2020 antamassaan lausunnossa, jota ei ollut perusteltu, että PQ:n oleskelu Unkarissa on vaaraksi kyseisen jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle. Kyseinen asiantuntijaviranomainen luokitteli tämän lausunnon perusteena olleet tiedot turvallisuusluokiteltujen tietojen suojelusta annetussa vuoden 2009 laissa nro CLV tarkoitetuiksi turvallisuusluokitelluiksi tiedoiksi, joten PQ ja ulkomaalaisviranomaisen eivät kumpikaan voineet tutustua niihin.

40. Valvontaviranomainen pysytti 25.3.2021 ensimmäisen asteen ulkomaalaisviranomaisen 27.10.2020 tekemän päätöksen sillä perusteella, että sisäministeri oli toisen asteen asiantuntijaviranomaisena 12.2.2021 antamassaan lausunnossa todennut, että PQ:n oleskelu oli vaaraksi Unkarin kansalliselle turvallisuudelle. Päätöksessään valvontaviranomainen korosti, että lain II/2007 87/B §:n 4 momentin mukaan se ei voinut poiketa sisäministerin lausunnosta ja että se oli siten velvollinen hylkäämään PQ:n kansallista sijoittautumislupaa koskevan hakemuksen ottamatta huomion hänen henkilökohtaisia olosuhteitaan.

41. PQ nosti 25.3.2021 valvontaviranomaisen päätöksestä Szegedi Törvénytörvénykissä kanteen, jossa hän vaati kyseisen päätöksen ja ensimmäisen asteen ulkomaalaisviranomaisen päätöksen kumoamista.

42. Hän väittää, etteivät nämä viranomaiset tutkineet hänen henkilökohtaisia olosuhteitaan ja että ne ovat tehneet päätöksensä tutkimatta muun muassa sen oikeasuhteisuutta. PQ ja kyseiset viranomaiset eivät nimittäin kumpikaan voineet tutustua asiantuntijaviranomaisten lausuntojen yksityiskohtaisiin perusteluihin. PQ myös väittää, että hänen ja hänen alaikäisten lastensa välillä on riippuvuussuhde, joten hänen on voitava saada SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus.

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallisen sijoittautumisluvan hylkäämispäätös perustuu yksinomaan sitoviin lausuntoihin, joita ei ole perusteltu ja jotka perustuvat turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, joihin PQ ja ulkomaalaisviranomaiset eivät ole

voineet tutustua. Päätöstä ei myöskään ole perusteltu. Kyseiset viranomaiset eivät sitä paitsi tutkineet perusteellisesti, voitaisiinko PQ:n tilanteeseen soveltaa unionin oikeutta niin, että hänellä olisi johdettu oleskeluoikeus SEUT 20 artiklan nojalla.

44. Kyseinen tuomioistuin huomauttaa, että Kúrian oikeuskäytännöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa asianomaisen henkilön menettelylliset oikeudet taataan sillä, että toimivaltaiselle tuomioistuimelle on annettu kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen laillisuuden arvioimista varten mahdollisuus tutustua luottamuksellisiin tietoihin, joihin asiantuntijaviranomaisten lausunto perustuu.

45. Unkarin lainsäädännön mukaan asianomaisella henkilöllä tai hänen edustajallaan ei ole konkreettista mahdollisuutta ilmaista kantaansa näiden viranomaisten lausunnosta, jota ei ole perusteltu. Vaikka heille kuuluu toki oikeus esittää pyyntö saada tutustua kyseistä henkilöä koskeviin luottamuksellisiin tietoihin erillisessä menettelyssä, he eivät missään tapauksessa voi käyttää hallinnollisissa menettelyissä tai tuomioistuimenmenettelyissä luottamuksellisia tietoja, joihin he ovat päässeet tutustumaan. Tuomioistuimella, jossa oleskelulupapäätös on riitautettu, ei ole tältä osin mitään toimivaltaa.

46. Käsiteltävässä asiassa Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) hylkäsi 7.3.2022 myös kanteet, jotka PQ oli nostanut asiantuntijaviranomaisten päätöksestä hylätä hänen pyyntönsä saada tutustua itseään koskeviin turvallisuusluokiteltuihin tietoihin ja käyttää näitä tietoja hallinnollisissa menettelyissä ja tuomioistuimenmenettelyissä.

47. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan PQ kuuluu SEUT 20 artiklan soveltamisalaan, ja tällä perusteella hänen pitäisi saada samankaltaiset menettelytakeet kuin ne, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut erityisesti direktiivin 2004/38 yhteydessä 4.6.2013 antamassaan tuomiossa ZZ.

48. Tässä tilanteessa Szegedi Törvényszék on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Onko [SEUT] 20 artiklaa, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 7 ja 24 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion käytännölle, jonka mukaisesti tehdään päätös, jolla määrätään sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle aikaisemmin myönnetyn pitkäaikaisen oleskeluluvan peruuttamisesta – tai hylätään hänen oleskeluoikeuden pidentämistä koskeva hakemuksensa (tässä tapauksessa hänen kansallista pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemuksensa) –, jonka alaikäinen lapsi ja avopuoliso ovat unionin jäsenvaltion kansalaisia ja asuvat siellä, tutkimatta ensin sitä, voiko asianomainen perheenjäsen, joka on kolmannen maan kansalainen, nojautua johdettuun oleskeluoikeuteen SEUT 20 artiklan nojalla?

b) Onko SEUT 20 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan, 51 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että siltä osin kuin on sovellettava johdettua oleskeluoikeutta SEUT 20 artiklan nojalla, unionin oikeudesta seuraa, että kansallisten hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on sovellettava myös unionin oikeutta, kun ne tekevät ulkomaalaista koskevan päätöksen, joka liittyy oleskeluluvan pidentämistä koskevaan hakemukseen (tässä tapauksessa kansallista pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemus), ja kun ne soveltavat kansallista turvallisuutta, yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevia poikkeuksia, jotka ovat

kyseisen päätöksen perustana, sekä, jos ilmenee, että nämä perusteet täyttyvät, kun ne tutkivat välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta, jotka oikeuttavat oleskeluoikeuden rajoittamisen?

- 2) Onko SEUT 20 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan – ja tarvittaessa perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan – kanssa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että jäsenvaltion viranomaisella, joka on tehnyt päätöksen, jolla määrätään aikaisemmin myönnetyn pitkäaikaisen oleskeluluvan peruuttamisesta tai annetaan ratkaisu oleskeluoikeuden pidentämistä koskevasta hakemuksesta kansalliseen turvallisuuteen ja/tai yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella, sekä päätöksen luottamuksellisuudesta päättäneellä asiantuntijaviranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle ja hänen oikeudelliselle edustajalleen taataan joka tapauksessa oikeus tutustua ainakin olennaiseen osaan tällaisiin syihin perustuvan päätöksen perusteena olevista luottamuksellisista tai turvallisuusluokitelluista tiedoista ja käyttää näitä tietoja päätöstä koskevassa menettelyssä siinä tapauksessa, että vastuussa oleva viranomaisella katsotaan, että tietojen luovuttaminen olisi ristiriidassa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien syiden kanssa?
- 3) Mikäli tähän vastataan myöntävästi, miten on tulkittava nimenomaisesti kyseisen päätöksen perustana olevien luottamuksellisten syiden osalta niiden 'olennaisista osista', kun otetaan perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla huomioon?
- 4) Onko SEUT 20 artiklaa tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa siten, että jäsenvaltion tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun luottamuksellisiin tai turvallisuusluokiteltuihin syihin perustuvan asiantuntijaviranomaisen lausunnon ja tähän lausuntoon perustuvan ulkomaalaisen asemaa koskevasta asiakysymyksestä tehdyn päätöksen laillisuudesta, on oltava toimivaltainen tutkimaan luottamuksellisuuden laillisuuden (sen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden) sekä määräämään omalla päätöksellään, mikäli se katsoo luottamuksellisuuden olevan lain vastaista, että asianomaisen ja hänen edustajansa on saatava tutustua kaikkiin lausunnon perustana oleviin tietoihin ja hallintoviranomaisen päätökseen ja käyttää niitä, tai, mikäli se katsoo luottamuksellisuuden olevan lain mukaista, että asianomaisen on saatava tutustua ainakin luottamuksellisten tietojen olennaiseen osaan ja käyttää sitä häneen liittyvässä ulkomaalaisen asemaa koskevassa menettelyssä?
- 5) Onko SEUT 20 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan, 51 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka perusteella ulkomaalaisen asemaa koskeva päätös, jolla määrätään aikaisemmin myönnetyn pitkäaikaisen oleskeluluvan peruuttamisesta tai annetaan ratkaisu oleskeluoikeuden pidentämistä koskevasta hakemuksesta, tehdään perustelemattomalla päätöksellä, joka
 - a) perustuu yksinomaan automaattiseen viittaukseen asiantuntijaviranomaisen ehdottomaan ja sitovaan lausuntoon, jota ei ole perusteltu ja jonka mukaan on olemassa kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvä vaara tai jonka mukaan niitä on loukattu, ja joka
 - b) on näin ollen tehty tutkimatta perusteellisesti sitä, onko tässä konkreettisessa tapauksessa olemassa kansallista turvallisuutta, yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevia syitä, ja ottamatta huomioon henkilökohtaisia olosuhteita ja tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevia vaatimuksia?"

49. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet PQ, Unkarin ja Ranskan hallitukset sekä komissio.

50. PQ, Unkarin ja Ranskan hallitukset sekä komissio esittivät suulliset huomautuksensa ja vastasivat unionin tuomioistuimen niille esittämiin suullisesti vastattaviin kysymyksiin 5.7.2023 pidetyssä istunnossa, joka koski molempia asioita.

IV Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset unionin oikeussäännöstä, jonka tulkintaa pyydetään

51. Käsiteltävissä kahdessa asiassa tuodaan esiin olennaisin osin samat kysymykset, jotka toisessa esitetään direktiivin 2003/109 (asia C-420/22) ja toisessa SEUT 20 artiklan yhteydessä (asia C-528/22).

52. Asiassa C-420/22 Unkarin hallitus väittää, että NW:lle myönnettiin pysyvä oleskelulupa Unkarin lainsäädännön perusteella. Kyseessä on oleskelulupa, joka on otettu käyttöön unionin oikeudesta riippumatta ja edullisemmin edellytyksin kuin unionin oikeudessa. Tämä oleskelulupa ei siten vastaa direktiivissä 2003/109 säädettyä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa. Unkarin oikeudessa kyseinen asema vastaa toisenlaista oleskelulupaa eli EY-sijoittautumislupaa. Tästä seuraa, ettei NW:ltä ole peruutettu kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa oleskelulupaa ja ettei hän myöskään ole hakenut tällaista oleskelulupaa. Käsiteltävässä asiassa ei siten ole tarpeen tulkita kyseistä direktiiviä.

53. Ennakkoratkaisumenettelyssä on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tehtävä selvittää tosiseikat, ja kyseinen tuomioistuin totesi alkuperäisessä ennakkoratkaisupyyntössään, että NW:llä on direktiivissä 2003/109 tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema. On kuitenkin myös todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää ennakkoratkaisupyyntönsä täydennyksessä ilmaisevan tiettyjä epäilyksiä kyseisen direktiivin sovellettavuudesta asiassa C-420/22. Se pyytää siten unionin tuomioistuinta lausumaan SEUT 20 artiklan perusteella siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, ettei kyseinen direktiivin ole merkityksellinen pääasian ratkaisun kannalta.

54. Näitä epäilyjä näyttävät tukevan Unkarin hallituksen väitteet, joiden mukaan Unkarin oikeudessa tehdään ero EY-sijoittautumisluvan, jolla direktiivin 2003/109 mukainen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on saatettu osaksi kansallista oikeutta, ja NW:llä olevan pysyvän oleskelukortin välillä, joka perustuu yksin kansalliseen oikeuteen ja jonka myöntämiselle asetetut edellytykset ovat lievemmät kuin unionin oikeudessa säädetyt edellytykset.

55. Unionin tuomioistuin esitti ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle selvennyspyynnön, jossa pyydettiin selostamaan yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se katsoo, että pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa sovelletaan direktiiviä 2003/109. Ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta pyydettiin erityisesti täsmentämään, mihin Unkarin oikeudessa säädettyistä oleskeluluvista sisältyy kyseisessä direktiivissä tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ja onko NW:llä tällainen oleskelulupa tai onko hän hakenut sitä.

56. Vastauksessaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että NW:lle oli direktiivin 2004/38 ja kyseisenä ajankohtana voimassa olleen lain I/2007, jolla tämä direktiivi oli pantu täytäntöön, 24 ja 25 §:n mukaisesti myönnetty hakemuksesta pysyvä oleskelukortti, joka oli

voimassa 31.10.2022 saakka.¹⁵ Tämän jälkeen Unkarin lainsäätäjät sääti, että 1.1.2019 alkaen kyseistä direktiiviä ei tarvinnut enää soveltaa sellaiseen kolmannen maan kansalaiseen, joka muuttaa perheenjäsenensä, joka on Unkarin kansalainen, luokse Unkariin. Tällainen kolmannen maan kansalainen on siten kyseisen päivämäärän jälkeen kuulunut direktiivin 2003/109 soveltamisalaan.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös toteaa, että Unkarin lainsäätäjät on saattanut direktiivin 2003/109 osaksi kansallista oikeutta ottamalla käyttöön EY-sijoittautumislupaa ja väliaikaisen sijoittautumislupaa.¹⁶ Se täsmentää tältä osin, että NW ei ole hakenut kumpaakaan näistä luvista. Tämän väite kuitenkin kiistettiin istunnossa, sillä NW:n edustaja ilmoitti, että tämä oli myöhemmin hakenut EY-sijoittautumislupaa ja että sitä koskeva lupamenettely on vireillä.¹⁷

58. Joka tapauksessa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ilmenee, että pääasia asiassa C-420/22 koskee kansallisen oikeuden mukaista oleskelulupaa eikä direktiivin 2003/109 mukaisesti myönnettyä oleskelulupaa. Mielestäni tästä seuraa, että käsiteltävän asian ratkaisu ei riipu direktiivin säännösten tulkinnasta. Totean tältä osin, että toisin kuin kansallinen tuomioistuin näyttää alkuperäisessä ennakkoratkaisupyynnössään esittävän, se, että NW:n asema vastaa direktiivin 2 artiklan b alakohdassa olevaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen määritelmää, ei ole riittävä peruste katsoa, että NW:hen sovelletaan kyseisen direktiivin säännöksiä.

59. Unionin tuomioistuin on nimittäin jo todennut, että direktiivillä 2003/109 toteutettu järjestelmä osoittaa selvästi, että pitkään oleskelleen henkilön aseman saamiselta edellytetään tämän direktiivin mukaan erityisen menettelyn noudattamista ja sen II luvussa säädettyjen edellytysten täyttymistä.¹⁸ Tämä vaatii muun muassa nimenomaisen hakemuksen esittämistä siihen liitettynä asiakirjoina.

60. Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viimeksi kuluneiden viiden vuoden ajan. Tämän aseman saaminen ei ole kuitenkaan automaattista. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa näet säädetään, että kolmannen maan kansalaisen on tätä tarkoitusta varten esitettävä hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu, ja hakemukseen on liitettävä asiakirjat, jotka osoittavat, että hakija täyttää mainitun direktiivin 4 ja 5 artiklassa luetellut edellytykset. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hakijan on erityisesti osoitettava, että hänellä on vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.¹⁹

61. Edellä esitetystä seuraa, ettei direktiivissä 2003/109 asetettujen aineellisten edellytysten tähtyminen riitä kyseisen direktiivin mukaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseen ja että kolmannen maan kansalaiselle voidaan antaa lupa pitkäaikaiseen

¹⁵ Kuten Unkarin hallitus täsmensi istunnossa, Unkarin lainsäätäjät on näin valinnut soveltaa edullisempia säännöksiä Unkarin kansalaisen perheenjäseniä olevien kolmannen maan kansalaisten oleskeluoikeuteen.

¹⁶ Ks. lain II/2007 34 ja 38 §.

¹⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 10.

¹⁸ Ks. erityisesti tuomio 17.7.2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁹ Ks. erityisesti tuomio 20.1.2022, Landeshauptmann von Wien (Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman menettäminen) (C-432/20, EU:C:2022:39, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oleskeluun yksin kansallisen oikeuden perusteella, vaikkei hän kuuluisikaan kyseisen direktiivin soveltamisalaan, koska direktiivin tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa täydellisesti kolmannen maan kansalaisten pitkäaikaista oleskelua.

62. Vaikka NW näyttää aloittaneen tarvittavat menettelyt oleskeluluvan saamiseksi direktiivissä 2003/109 tarkoitettuna pitkään oleskelleena kolmannen maan kansalaisena, on kuitenkin niin, että tätä koskeva hallinnollinen menettely on käynnissä ja ettei se liity pääasian kohteeseen, joka on, kuten edellä jo totesin, kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetyn oleskeluluvan peruuttaminen.

63. Edellä esitetyn perusteella asian C-420/22 yhteydessä on mielestäni vastattava myös kansallisen tuomioistuimen täydentävässä ennakkoratkaisupyynnössään esittämiin kysymyksiin, joissa unionin tuomioistuinta pyydetään, kuten asiassa C-528/22, tulkitsemaan SEUT 20 artiklaa.

B Toimivaltaisen ulkomaalaisviranomaisen tarve tutkia, onko kolmannen maan kansalaisen ja hänen perheensä välillä riippuvuussuhde

64. Asiassa C-528/22 esittämänsä ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdassa ja asiassa C-420/22 esittämässään vastaavassa ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion viranomainen peruuttaa tai epää oleskeluluvan kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä kolmannen maan kansalaiselta, jonka perheenjäsenet ovat unionin kansalaisia ja kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, jotka eivät ole koskaan käyttäneet liikkumisvapauttaan, tutkimatta ensin, onko näiden henkilöiden välillä riippuvuussuhde, joka voi oikeuttaa myöntämään tälle kolmannen maan kansalaiselle johdetun oleskeluoikeuden.

65. Unkarin hallitus väittää, että NW ja PQ eivät kumpikaan vedonneet SEUT 20 artiklaan hallinnollisen menettelyn aikana, vaikka oleskeluluvan hakijan pitäisi ainakin pääosin vedota tähän artiklaan perustuvaan johdettuun oleskeluoikeuteen, jonka hän haluaa saada. NW ei ole vedonnut kyseiseen artiklaan myöskään ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joten tämä on mennyt sille esitettyjä vaatimuksia pidemmälle.

66. Kuten unionin tuomioistuin äskettäin muistutti 22.6.2023 antamansa tuomion Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Alankomaalaisen alaikäisen lapsen thaimaalainen äiti)²⁰ 20–26 kohdassa, SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, mukaan lukien unionin kansalaisten perheenjäsenten oleskeluoikeuden epäämistä koskevat päätökset, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiaassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.

67. Sitä vastoin unionin kansalaisuutta koskevissa EUT-sopimuksen määräyksissä ei myönnetä kolmannen maan kansalaisille mitään itsenäistä oikeutta. Kolmannen maan kansalaisille mahdollisesti myönnetty oikeudet eivät näet ole kyseisten kansalaisten omia oikeuksia vaan unionin kansalaisilla olevista oikeuksista johdettuja oikeuksia. Mainittujen johdettujen oikeuksien tavoite ja oikeutus perustuvat siihen toteamukseen, että niiden tunnustamisen epääminen voi loukata muun muassa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua unionin alueella.

²⁰ C-459/20, EU:C:2023:499.

68. Tästä unionin tuomioistuin on jo todennut, että on hyvin erityislaatuisia tilanteita, joissa oleskeluoikeus on siitä huolimatta, ettei kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää johdettua unionin oikeutta ole sovellettava eikä kyseinen unionin kansalainen ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, kuitenkin myönnettävä kolmannen maan kansalaiselle, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, koska unionin kansalaisuus menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos tällaisen oikeuden epäämisen seurauksena kyseinen unionin kansalainen tosiasiaa joutuisi poistumaan kokonaan unionin alueelta eikä hän siis tosiasiallisesti voisi käyttää hänelle unionin kansalaisuuden perusteella kuuluvia olennaisia oikeuksia.

69. Unionin tuomioistuin on katsonut, että jotta tällainen myöntämättä jättäminen olisi omiaan asettamaan kyseenalaiseksi unionin kansalaisuuden tehokkaan vaikutuksen, kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, välillä on siis oltava sellainen riippuvuussuhde, joka johtaisi siihen, että unionin kansalaisen on pakko matkustaa kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen mukana ja lähteä koko unionin alueelta, jos mainitulle kolmannen maan kansalaiselle ei tunnusteta oleskeluoikeutta unionin alueella.

70. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden tunnustamista on arvioitava asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, keskinäisen riippuvuussuhteen vahvuuden perusteella, ja tällaisessa arvioinnissa on otettava huomioon kaikki käsiteltävään tapaukseen liittyvät seikat.²¹

71. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että molempien kolmannen maan kansalaisten ja heidän perheidensä, ja erityisesti heidän lastensa, välillä on riippuvuussuhde. Vaikka PQ:n tapauksessa Unkarin hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan päinvastaista tukeutumalla tosiseikkojen kuvaukseen, joka on eri kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huomioon ottama kuvaus, on korostettava, että ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimen on tehtävä päätelmänsä nimenomaan jälkimmäisen esittämien tosiseikkojen perusteella.²²

72. Unkarin hallitus myös väittää, ettei SEUT 20 artiklan soveltamisella ole merkitystä käsiteltävän asian kannalta, koska kyseiset kolmannen maan kansalaiset eivät ole saaneet maastapoistamispäätöstä eikä heitä siten pakoteta poistumaan unionin alueelta. Tällainen perustelu ei kuitenkaan ole vakuuttava. Paitsi että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista näyttää ilmenevän, että nämä kolmannen maan kansalaiset on velvoitettu poistumaan Unkarin alueelta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että SEUT 20 artiklaan voidaan vedota oleskeluoikeuden epäämistä koskevaa päätöstä vastaan.²³

73. Yksi käsiteltäviin asioihin liittyvistä hankaluuksista on, että NW ja PQ eivät ole hakeneet Unkarin viranomaisilta SEUT 20 artiklaan perustuvaa oleskeluoikeutta. Näin ollen on määritettävä, olivatko kyseiset viranomaiset silti velvollisia tutkimaan, onko tätä artiklaa sovellettava, koska niille oli ilmoitettu kyseisten kolmannen maan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, jotka ovat Unkarin kansalaisia, välisistä perhesuhteista.

²¹ Ks. erityisesti tuomio 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden luonne) (C-624/20, EU:C:2022:639, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²² Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on määrittänyt esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, niiden paikkansapitävyuden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä: ks. erityisesti tuomio 8.6.2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²³ Ks. erityisesti tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, 44 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 78 kohta) ja tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 65 kohta).

74. Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että menettelysäännöt, joiden mukaan kolmannen maan kansalainen voi perheen yhdistämistä varten tehdyn oleskelulupahakemuksen yhteydessä vedota SEUT 20 artiklaan perustuvaan johdettuun oikeuteen, eivät saa vaarantaa SEUT 20 artiklan tehokasta vaikutusta.²⁴

75. Vaikka kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta tutkia järjestelmällisesti ja omasta aloitteestaan SEUT 20 artiklassa tarkoitetun riippuvuussuhteen olemassaoloa, koska asianomaisen henkilön on esitettävä seikat, joiden perusteella voidaan arvioida, täytyvätkö SEUT 20 artiklan soveltamisedellytykset, kyseisen artiklan tehokas vaikutus vaarantuisi kuitenkin, jos kolmannen maan kansalaista tai unionin kansalaista, joka on hänen perheenjäsenensä, estettäisiin vetoamasta seikkoihin, joiden perusteella voidaan arvioida, onko heidän välillään olemassa SEUT 20 artiklassa tarkoitettu riippuvuussuhde.²⁵

76. Näin ollen unionin tuomioistuin on todennut, että silloin, kun kolmannen maan kansalainen tekee toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle hakemuksen oleskeluoikeuden myöntämisestä perheen yhdistämistä varten unionin kansalaisen kanssa, joka on asianomaisen jäsenvaltion kansalainen, kyseinen viranomainen ei voi hylätä automaattisesti tätä hakemusta pelkästään sillä perusteella, että kyseisellä unionin kansalaisella ei ole riittäviä varoja. Kyseisen viranomaisen tehtävänä on päinvastoin arvioida niiden seikkojen perusteella, jotka asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen on voitava vapaasti esittää tälle viranomaiselle, ja suorittamalla mahdollisesti tarvittavat tutkimukset, onko näiden kahden henkilön välillä riippuvuussuhde siten, että kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle on lähtökohtaisesti myönnettävä johdettu oleskeluoikeus SEUT 20 artiklan nojalla.²⁶

77. Päätelen tästä oikeuskäytännöstä, että vaikka SEUT 20 artiklassa ei velvoiteta kansallisia viranomaisia tutkimaan järjestelmällisesti ja omasta aloitteestaan, onko kyseisessä artiklassa tarkoitettu riippuvuussuhde olemassa, ne ovat kuitenkin velvollisia tutkimaan sen silloin, kun niille esitetyt seikat ovat omiaan tukemaan tällaisen suhteen olemassaoloa.

78. Tämän päätelmän näyttää vahvistavan 27.4.2023 annettu tuomio M.D. (Maahantulokielto Unkariin),²⁷ jossa unionin tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio ei voi kieltää pääsyä unionin alueelle kolmannen maan kansalaiselta, jonka perheenjäsen on unionin kansalainen ja kyseisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, varmistamatta riippuvuussuhteen olemassaoloa kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja kyseisen perheenjäsenen välillä.²⁸

79. Nämä seikat huomioon ottaen SEUT 20 artiklaa on mielestäni tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion viranomainen peruuttaa tai epää oleskeluluvan kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä kolmannen maan kansalaiselta, jonka perheenjäsenet ovat unionin kansalaisia ja kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, jotka eivät ole koskaan käyttäneet liikkumisvapauttaan, arvioimatta ensin niiden seikkojen perusteella, jotka kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen on voitava vapaasti esittää tälle viranomaiselle, ja

²⁴ Ks. erityisesti tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso) (C-836/18, EU:C:2020:119, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁵ Ks. erityisesti tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso) (C-836/18, EU:C:2020:119, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁶ Ks. erityisesti tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso) (C-836/18, EU:C:2020:119, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁷ C-528/21, EU:C:2023:341.

²⁸ Tuomion 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

suorittamalla mahdollisesti tarvittavat tutkimukset sitä, onko näiden henkilöiden välillä riippuvuussuhde, joka tosiasiallisesti pakottaisi tämän unionin kansalaisen lähtemään koko unionin alueelta tämän perheenjäsenensä mukana.

80. On kuitenkin täsmennettävä, että koska SEUT 20 artiklasta johdettu oleskeluoikeus on toissijainen, se olisi myönnettävä tapauksen mukaan vain, jos oleskeluoikeutta ei voida saada millään muulla perusteella.²⁹

C Edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiot voivat poiketa SEUT 20 artiklaan perustuvasta johdetusta oleskeluoikeudesta

81. Unkarin lainsäädännölle ovat ominaisia seuraavat seikat: toimivaltaisesta ulkomaalaisviranomaisesta erillinen kansallista turvallisuutta koskeviin kysymyksiin erikoistunut asiantuntijaviranomainen voi puuttua ratkaisevasti päätöksentekoon, tämän asiantuntijaviranomaisen antama lausunto on sitova, kyseistä lausuntoa ja oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätöstä ei kumpaakaan perustella ja yksittäistapauksen kaikkia merkityksellisiä olosuhteita ei oteta huomioon.

82. Nämä Unkarin lainsäädännön ominaispiirteet huomioon ottaen kansallisen tuomioistuimen esittämässä ennakkoratkaisukysymyksissä pyydetään unionin tuomioistuinta täsmentämään aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä voidakseen poiketa SEUT 20 artiklaan perustuvasta johdetusta oleskeluoikeudesta.

1. Toimivaltaisen ulkomaalaisviranomaisen tarve tutkia henkilökohtaiset olosuhteet ja oikeasuhteisuuden periaatteen noudattaminen

83. Asiassa C-528/22 esittämänsä ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohdassa ja viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä ja asiassa C-420/22 esittämässään vastaavissa ennakkoratkaisukysymyksissä kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta lähinnä lausumaan, onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätös on tehtävä sellaisen kansallista turvallisuutta koskeviin kysymyksiin erikoistuneen asiantuntijaviranomaisen antaman sitovan lausunnon perusteella, jota ei ole perusteltu, ja tutkimatta perusteellisesti kaikkia kyseisen yksittäistapauksen olosuhteita ja peruuttamis- tai epäämispäätöksen oikeasuhteisuutta.

84. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin poiketa SEUT 20 artiklasta johdetusta oleskeluoikeudesta sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsenen osalta, joka ei ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Näin voi olla silloin, kun kyseinen kolmannen maan kansalainen on todellinen, ajankohtainen ja riittävän vakava uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle tai kansalliselle turvallisuudelle.³⁰

85. Unionin tuomioistuimen mukaan tällaisen poikkeuksen soveltaminen ei kuitenkaan voi perustua yksinomaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen rikoshistoriaan. Mahdollinen epääminen voi näin perustua vain kaikkien kyseessä olevassa tapauksessa merkityksellisten

²⁹ Ks. erityisesti tuomio 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Perheenjäsenen oleskelu – Riittämättömät varat) (C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, 47 ja 73 kohta).

³⁰ Ks. erityisesti tuomio 27.4.2023, M.D. (Maahantulokiello Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

olosuhteiden konkreettiseen arviointiin, joka on suoritettu suhteellisuusperiaatteen, perusoikeuksien, joiden noudattamisen unionin tuomioistuin varmistaa, ja muun muassa asianomaisen alaikäisen lapsen, joka on unionin kansalainen, edun valossa. Toimivaltainen kansallinen viranomais voi siis ottaa huomioon muun muassa tehtyjen rikosten törkeyden ja niistä annettujen tuomioiden ankaruuden sekä ajan, joka on kulunut tuomioiden julistamishetken ja sen hetken välillä, jona kyseinen viranomais antaa ratkaisunsa. Silloin kun kolmannen maan kansalaisen ja alaikäisen unionin kansalaisen välinen riippuvuussuhde perustuu siihen, että ensin mainittu on jälkimmäisen vanhempi, huomioon on otettava myös kyseisen alaikäisen unionin kansalaisen ikä, terveydentila ja hänen taloudellinen tilanteensa sekä perhetilanteensa.³¹

86. Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että kun asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä, joka on unionin kansalainen, välillä todetaan olevan riippuvuussuhde, asianomainen jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä kieltää kyseisen kansalaisen tulon unionin alueelle ja siellä oleskelun vasta otettuaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat ja tarvittaessa erityisesti hänen alaikäisen lapsensa, joka on unionin kansalainen, edun.³²

87. Unkarin toimivaltaiset ulkomaalaisviranomaiset olivat siten velvollisia ottamaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat. Koska Unkarin oikeuden mukaan kansalliseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin erikoistuneen asiantuntijaviranomaisen antama sellainen lausunto, jota ei ole perusteltu, sitoo ulkomaalaisviranomaisia, niiden oli mahdotonta punnita yhtäältä kansalliseen turvallisuuteen liittyvää syytä, jonka taustalla olevia tosiseikkoja niille ei ollut ilmoitettu, ja toisaalta oleskelulupaa hakevan henkilön henkilökohtaisia olosuhteita ja perhetilannetta.

88. Näin ollen Unkarin lainsäädännöllä viedään Unkarin toimivaltaisilta ulkomaalaisviranomaisilta valta arvioida, oikeuttavatko ne syyt, joiden vuoksi oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätös tehtiin, poikkeamaan johdetusta oleskeluluvasta, johon kolmannen maan kansalainen, jonka perheenjäsen on unionin kansalainen ja kyseisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, on oikeutettu, mikä on perustavanlaatuisesti ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.³³

89. Lisäksi on niin, että kun otetaan huomioon perusteluvollisuuden tavanomainen ulottuvuus erityisesti yhdessä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden kanssa, oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen perustelut, joissa ainoastaan viitataan kansalliseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin erikoistuneen asiantuntijaviranomaisen sellaiseen lausuntoon, jota itsessään ei ole perusteltu, eivät täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja vaatimuksia.³⁴

90. Viitataan tässä erityisesti päätelmään, jonka unionin tuomioistuin teki kansainvälisen suojelun alalla tuomiossa Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym., eli siihen, että määrittävä viranomais ei voi pätevästi vain tyytyä panemaan täytäntöön toisen viranomaisen tekemää päätöstä, joka sitoo sitä kansallisen säännösten nojalla, ja tehdä pelkästään tällä perusteella päätöstä jättää myöntämättä toissijaista suojelua tai poistaa aiemmin myönnetty kansainvälinen suojelu.³⁵ Unionin tuomioistuin on siten todennut, että määrittävällä viranomaisella on

³¹ Ks. erityisesti tuomio 27.4.2023, M.D. (Maahantulokiello Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³² Ks. erityisesti tuomio 27.4.2023, M.D. (Maahantulokiello Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 69 kohta).

³³ Ks. analogisesti tuomio 27.4.2023, M.D. (Maahantulokiello Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 70 kohta).

³⁴ Ks. kansainvälisestä suojelusta tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (75–79 kohta).

³⁵ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (79 kohta).

päinvastoin oltava käytettävissään kaikki merkitykselliset tiedot, joiden perusteella sen on suoritettava oma arviointinsa tosiseikoista ja olosuhteista voidakseen ratkaista päätöksensä sisällön ja perustella sen kattavasti.³⁶

91. Samoja sääntöjä on mielestäni sovellettava toimivaltaiseen ulkomaalaisviranomaiseen.

92. Kun kyse on turvallisuusluokitelluista tiedoista, näiden vaatimusten ulottuvuutta voidaan tosin rajoittaa punnitsemalla yhtäältä oikeutta hyvään hallintoon ja tehokkaaseen oikeussuojaan ja toisaalta kansallisen turvallisuuden takaamista.

93. Vaikka kansalliseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin erikoistuneet asiantuntijaviranomaiset voivat toimittaa osan tiedoista, joita toimivaltainen viranomainen käyttää arviointinsa suorittamiseen, joko omasta aloitteestaan tai määrittävän viranomaisen pyynnöstä ja vaikka joihinkin näistä tiedoista voidaan tarvittaessa soveltaa luottamuksellisuutta koskevaa säännöstöä,³⁷ on kuitenkin niin, että kyseisen viranomaisen on voitava vapaasti arvioida näiden tietojen ulottuvuutta ja niiden merkitystä tehtävän päätöksen kannalta.³⁸ Toimivaltaisella ulkomaalaisviranomaisella ei näin ollen voi olla velvollisuutta nojautua kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä erityistehtävistä vastaavien elinten lausuntoon, jota ei ole perusteltu ja joka perustuu arviointiin, jonka tosiasiallista perustaa ei ole annettu sille tiedoksi.³⁹

94. Näin ollen SEUT 20 artiklaa on mielestäni tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla oleskeluluvan peruuttamista tai epäämistä koskeva päätös on tehtävä sellaisen kansallista turvallisuutta koskeviin kysymyksiin erikoistuneen asiantuntijaviranomaisen antaman sitovan lausunnon perusteella, jota ei ole perusteltu ja jonka mukaan kyseinen henkilö on uhka kyseiselle turvallisuudelle, ja tutkimatta perusteellisesti kaikkia kyseisen yksittäistapauksen olosuhteita ja tämän peruuttamis- tai epäämispäätöksen oikeasuhteisuutta.

95. Täsmennän, että jos oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen täytyy samalla olla jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY⁴⁰ tarkoitettu palauttamispäätös, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, on noudatettava kyseisen direktiivin 5 artiklaa, jossa muun muassa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan asianmukaisesti huomioon lapsen etu, perhesuhteet ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila.⁴¹

2. Asianomaisen henkilön oikeus tutustua oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen perusteena oleviin tietoihin ja käyttää niitä oleskelua koskevan menettelyn yhteydessä

96. Asiassa C-528/22 esittämässään toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä ja asiassa C-420/22 esittämässään vastaavassa ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko SEUT 20 artiklaa perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan valossa luettuna tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että silloin, kun

³⁶ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (80 kohta).

³⁷ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (82 kohta).

³⁸ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (83 kohta).

³⁹ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (83 kohta).

⁴⁰ EUVL 2008, L 348, s. 98.

⁴¹ Ks. erityisesti tuomio 27.4.2023, M.D. (Maahantulokiello Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341, 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätös perustuu turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, joiden ilmaiseminen vaarantaisi kyseisen jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden, asianomainen henkilö tai hänen neuvonantajansa voi tutustua kyseisiin tietoihin vasta saatuaan siihen luvan, heille ei anneta tietoa tällaisten päätösten perustelujen keskeisestä sisällöstä eivätkä he joka tapauksessa voi käyttää hallinnollisessa menettelyssä tai tuomioistuinmenettelyssä tietoja, joihin he ovat voineet tutustua.

97. Kummassakin käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta velvoitteista, joita toimivaltaisen ulkomaalaisviranomaisen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin erikoistuneiden asiantuntijaviranomaisten on noudatettava tehdessään päätöstä, jolla oleskeluoikeus, joka voi kuulua SEUT 20 artiklan soveltamisalaan, peruutetaan tai evätään kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, siltä osin kuin on kyse asianomaisen henkilön ja/tai hänen edustajansa oikeudesta tutustua päätöksen perusteena oleviin turvallisuusluokiteltuihin tietoihin ja käyttää näitä tietoja oleskeluun liittyvässä hallinnollisessa menettelyssä tai tuomioistuinmenettelyssä.

98. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että koska asiaa koskevissa unionin oikeussäännöissä ei täsmennetä, miten jäsenvaltioiden on taattava asianomaisen puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen silloin, kun oikeutta tutustua asiakirjoihin rajoitetaan kansallisen oikeuden nojalla, tätä varten vahvistettujen menettelyjen konkreettinen muoto kuuluu kunkin jäsenvaltion sisäisen oikeusjärjestyksen piiriin jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden mukaisesti, kunhan menettelyt eivät ole epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne ole sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).⁴²

99. On myös muistutettava, että kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta, niiden on taattava sekä hyvää hallintoa koskevasta oikeudesta, joka on perusoikeuskirjan 41 artiklasta ilmenevä unionin oikeuden yleinen periaate,⁴³ johtuvien vaatimusten noudattaminen että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kunnioittaminen; näiden osalta edellytetään hallinnollisessa menettelyssä ja mahdollisessa tuomioistuimenmenettelyssä, että asianomaisen henkilön puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan.⁴⁴

100. Tältä osin on todettava ensinnäkin hallinnollisen menettelyn osalta, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen merkitsee, että kun jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä, niiden on annettava henkilölle, jonka etuihin hänelle osoitettu päätös vaikuttaa tuntuvasti, tilaisuus esittää asianmukaisesti kantansa seikoista, joiden perusteella hallinto aikoo tehdä päätöksensä.⁴⁵

101. Kuten unionin tuomioistuin todennut kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä, tämän vaatimuksen tavoitteena on muun muassa se, että toimivaltainen ulkomaalaisviranomaisen voi asiasta täysin tietoisena suorittaa kaikkien merkityksellisten tosiseikkojen ja olosuhteiden tapauskohtaisen arvioinnin, mikä edellyttää, että päätöksen

⁴² Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴³ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁴ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁵ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

adressaatti voi korjata virheen tai esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö.⁴⁶

102. Koska tämä vaatimus edellyttää välttämättä, että vastaanottajalle tarjotaan, tarvittaessa neuvonantajan välityksellä, konkreettinen mahdollisuus saada tieto niistä seikoista, joihin hallinto aikoo perustaa päätöksensä, puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää, että hänellä on oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihin hallintomenettelyn aikana.⁴⁷

103. Siltä osin kuin toiseksi on kyse tuomioistuinmenettelystä, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuuden edellytyksenä on, että asianomaisen on voitava saada tieto häntä koskevan päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai ilmoituksella asianomaisen pyynnöstä, millä ei puututa toimivaltaisen tuomioistuimen oikeuteen vaatia kyseessä olevaa viranomaisesta ilmoittamaan ne, jotta asianomainen voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarkoituksenmukaista, ja jotta viimeksi mainittu kykenee täysimääräisesti harjoittamaan kyseessä olevaan kansalliseen päätökseen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.⁴⁸ Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, jota on noudatettava muun muassa menettelyissä, jotka koskevat oikeussuojakeinoja oleskeluoikeuden alalla, merkitsee sitä, että kantajalla on mahdollisuus tutustua paitsi hänen osaltaan tehdyn päätöksen perusteluihin myös kaikkiin asiakirja-aineistoon sisältyviin seikkoihin, joihin hallinto on nojautunut, jotta hän voi tosiasiallisesti ottaa kantaa näihin seikkoihin.⁴⁹

104. Lisäksi kontradiktoriaalinen periaate, joka kuuluu perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuihin puolustautumisoikeuksiin, merkitsee sitä, että oikeudenkäynnin kullakin asianosaisella on oltava oikeus tutustua kaikkiin tuomioistuimelle toimitettuihin asiakirjoihin ja huomautuksiin, joilla pyritään vaikuttamaan sen ratkaisuun, sekä keskustella niistä, mikä edellyttää, että henkilön, jota oleskeluluvan peruuttamista koskeva päätös koskee, on voitava saada tieto häntä koskevasta asiakirja-aineistosta, joka on sen tuomioistuimen käytettävissä, joka antaa ratkaisun kyseistä päätöstä koskevasta oikeussuojakeinosta.⁵⁰

105. On kuitenkin muistutettava, että puolustautumisoikeudet eivät ole ehdottomia oikeuksia ja että niistä seuraavaa oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon voidaan näin ollen rajoittaa punnitsemalla yhtäältä oikeutta hyvään hallintoon ja asianomaisen henkilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ja toisaalta etuja, joihin on vedottu sen perustelemiseksi, ettei asiakirja-aineiston osaa luovuteta kyseiselle henkilölle, erityisesti kun kyseiset edut liittyvät kansalliseen turvallisuuteen.⁵¹ Sekä hallinnollisessa menettelyssä että tuomioistuinmenettelyssä saattaa osoittautua välttämättömäksi, että asianomaiselle henkilölle ei ilmoiteta tiettyjä tietoja, erityisesti, kun otetaan huomioon valtion turvallisuutta koskevat pakottavat näkökohdat.⁵²

106. Unionin tuomioistuin on määrittänyt tämän punninnan rajat.

⁴⁶ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁷ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁸ Ks. erityisesti tuomio 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁹ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁰ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵¹ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵² Ks. vastaavasti mm. tuomio ZZ (54 kohta).

107. Kun otetaan huomioon, että perusoikeuskirjan 47 artiklan noudattaminen on välttämätöntä, tämä punninta ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että asianomaisen henkilön puolustautumisoikeudet menettävät täysin tehonsa ja että muutoksenhakuoikeus, joka henkilöllä, jolla voi olla SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus, on oltava, menettää sisältönsä muun muassa siten, ettei asianomaiselle henkilölle tai tarvittaessa hänen neuvonantajalleen ilmoiteta edes niiden perusteiden keskeistä sisältöä, joille hänen osaltaan tehty päätös perustuu.⁵³

108. Kyseinen punninta voi sitä vastoin johtaa siihen, että tiettyjä asiakirja-aineistoon sisältyviä tietoja ei luovuteta asianomaiselle henkilölle, jos näiden tietojen ilmoittaminen on omiaan vaarantamaan välittömästi ja erityisellä tavalla asianomaisen jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden, koska sillä voidaan muun muassa saattaa henkilöiden henki, terveys tai vapaus vaaraan tai paljastaa erityisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin erikoistuneiden asiantuntijaviranomaisten käyttämät erityiset tutkintamenetelmät ja siten haitata vakavalla tavalla näiden viranomaisten tulevien tehtävien toteuttamista tai jopa estää näitä kokonaan toteuttamasta kyseisiä tehtäviä.⁵⁴

109. Edellä esitetystä seuraa, että kun unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille muun muassa kansallisen turvallisuuden sitä vaatiessa mahdollisuus evätä asianomaiselta henkilöltä oikeus saada tutustua välittömästi häntä koskevaan asiakirja-aineistoon kokonaisuudessaan, kyseistä oikeutta ei voida tehokkuusperiaatetta sekä hyvää hallintoa koskevaa oikeutta ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaa oikeutta loukkaamatta tulkita siten, että toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa kyseisen henkilön asemaan, jossa hän tai hänen neuvonantajansa eivät kumpikaan voisi tehokkaasti tutustua tähän asiakirja-aineistoon sisältyvien ratkaisevien seikkojen keskeiseen sisältöön, tarvittaessa kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi tarkoitetun menettelyn yhteydessä.⁵⁵

110. Unionin tuomioistuin on todennut näiden periaatteiden perusteella kansainvälisen suojelun alalla yhtäältä, että kun asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen ilmaisemista on rajoitettu kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä syystä, asianomaisen henkilön puolustautumisoikeuksien kunnioittamista ei varmisteta riittävällä tavalla sillä, että kyseisellä henkilöllä on mahdollisuus saada tietyin edellytyksin näihin tietoihin tutustumista koskeva lupa, johon liittyy täydellinen kielto käyttää näin saatuja tietoja hallinnollisessa menettelyssä tai mahdollisessa tuomioistuinmenettelyssä.⁵⁶

111. Vaatimuksista, jotka johtuvat puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteesta, ilmenee nimittäin, että oikeudella saada tutustua asiakirja-aineistoon sisältyviin tietoihin on tarkoitus mahdollistaa se, että asianomainen henkilö voi tarvittaessa neuvonantajan välityksellä esittää toimivaltaisille viranomaisille tai tuomioistuimille näkemyksensä näistä tiedoista ja niiden merkityksestä päätökselle, joka tullaan tekemään tai on jo tehty.⁵⁷

112. Näin ollen menettely, jossa asianomaiselle henkilölle tai hänen neuvonantajalleen annetaan mahdollisuus tutustua näihin tietoihin ja samanaikaisesti kielletään heitä käyttämästä mainittuja tietoja hallinnollisessa menettelyssä tai mahdollisessa tuomioistuinmenettelyssä, ei riitä

⁵³ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁴ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁵ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (53 kohta).

⁵⁶ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (54 kohta).

⁵⁷ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (55 kohta).

turvaamaan kyseisen henkilön puolustautumisoikeuksia, eikä sen siis voida katsoa mahdollistavan jäsenvaltiolle perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklassa määrättyjen velvollisuuksien noudattamista.⁵⁸

113. Koska ennakkoratkaisupyynnöstä ja Unkarin hallituksen huomautuksista ilmenee, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö perustuu näkemykseen, jonka mukaan asianomaisen henkilön puolustautumisoikeudet on taattu riittävällä tavalla toimivaltaisen tuomioistuimen mahdollisuudella tutustua asiakirja-aineistoon, on toisaalta korostettava, että tällainen mahdollisuus ei voi korvata asianomaisen henkilön tai hänen neuvonantajansa oikeutta tutustua kyseiseen asiakirja-aineistoon sisältyviin tietoihin.⁵⁹ Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ei siten merkitse sitä, että toimivaltaisella tuomioistuimella on käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot päätöksensä tekemiseksi, vaan sitä, että asianomainen henkilö voi tarvittaessa neuvonantajan välityksellä valvoa etujaan esittämällä näkemyksensä näistä seikoista.⁶⁰ Toimivaltaisten tuomioistuinten oikeus tutustua asiakirja-aineistoon sisältyviin tietoihin ja sellaisten menettelyjen käyttöönotto, joilla varmistetaan, että asianomaisen henkilön puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan, ovat nimittäin kaksi erillistä ja kumulatiivista vaatimusta.⁶¹

114. Edellä esitetystä seuraa, että SEUT 20 artiklaa perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan valossa luettuna on mielestäni tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että silloin, kun oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätös perustuu tietoihin, joiden ilmaiseminen vaarantaisi kyseisen jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden, asianomainen henkilö tai hänen neuvonantajansa voi tutustua kyseisiin tietoihin vasta saatuaan siihen luvan, heille ei anneta tietoa tällaisten päätösten perustelujen keskeisestä sisällöstä eivätkä he joka tapauksessa voi käyttää hallinnollisessa menettelyssä tai tuomioistuinmenettelyssä tietoja, joihin he ovat voineet tutustua.

3. *Luottamuksellisten perusteiden olennaisen osan käsite*

115. Asiassa C-528/22 esittämässään kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä ja asiassa C-420/22 esittämässään vastaavassa ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta täsmentämään, mikä merkitys on annettava oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen perustana olevien luottamuksellisten perusteiden olennaisen osan käsitteelle, kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla.

116. Katson, että kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan asiakirja-aineistoon sisältyviä keskeisiä seikkoja, jotka mahdollistavat sen, että asianomainen henkilö saa tietää pääasialliset tosiseikat ja menettelyt, joihin hänen väitetään syyllistyneen, jotta hän voi ilmaista näkemyksensä oleskelua koskevassa hallinnollisessa menettelyssä ja myöhemmin tapauksen mukaan tuomioistuinmenettelyssä.

117. Luottamuksellisten perusteiden olennaisen osan käsitettä on siis tulkittava funktionaalisesti, jotta varmistetaan puolustautumisoikeuksien tehokas käyttö ja taataan samalla kansallinen turvallisuus.

⁵⁸ Ks. analogisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (56 kohta).

⁵⁹ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (57 kohta).

⁶⁰ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (58 kohta).

⁶¹ Ks. tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (59 kohta).

118. Tämä käsite on näin ollen määriteltävä siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon tarve pitää näyttö salaisena.⁶² Tietyissä tapauksissa tällaisen näytön ilmoittaminen on omiaan vaarantamaan välittömästi ja erityisellä tavalla valtion turvallisuusedut, koska sillä voidaan muun muassa saattaa henkilöiden henki, terveys tai vapaus vaaraan tai paljastaa kansallisten turvallisuusviranomaisten käyttämät erityiset tutkintamenetelmät ja siten haitata vakavalla tavalla tai jopa estää kokonaan näitä viranomaisia toteuttamasta tehtäviään tulevaisuudessa.⁶³

4. Oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuuden tutkivan toimivaltaisen tuomioistuimen toimivalta

119. Asiassa C-528/22 esittämässään neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä ja asiassa C-420/22 esittämässään vastaavassa ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin lähinnä pyytää unionin tuomioistuinta lausumaan, onko SEUT 20 artiklaa perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa luettuna tulkittava siten, että siinä edellytetään, että toimivaltaisella tuomioistuimella, joka tutkii turvallisuusluokiteltuihin syihin perustuvan oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuuden, on toimivalta poistaa turvallisuusluokitus kyseisiltä tiedoilta ja luovuttaa ne itse kokonaan tai osittain asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle.

120. Tämä kysymys koskee sen tuomioistuimen toimivaltaa, jonka tehtävänä on tutkia oleskelua koskevan päätöksen laillisuus. Siinä on kyse siitä, miten oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan sovitetaan tuomioistuinmenettelyssä yhteen sellaisten tietojen luottamuksellisuuden suojaamista koskevan vaatimuksen kanssa, joiden ilmaiseminen voisi vaarantaa kansallisen turvallisuuden.

121. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän kysymyksen muotoilusta ilmenee, että kyseinen tuomioistuin katsoo, että unionin oikeuden perusteella sillä pitäisi olla paitsi oikeus päästä tutustumaan turvallisuusluokiteltuihin tietoihin myös toimivalta tarvittaessa todeta tietojen turvallisuusluokitus lainvastaiseksi ja luovuttaa ne itse kokonaan tai osittain asianomaiselle henkilölle.

122. Istunnossa Unkarin ja Ranskan hallitukset sekä komissio ilmaisivat olevansa yhtä mieltä siitä, miten tähän kysymykseen olisi niiden mielestä vastattava, eli että unionin oikeudessa ei edellytetä, että toimivaltaisella tuomioistuimella, joka tutkii turvallisuusluokiteltuihin tietoihin perustuvan oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuuden, on toimivalta poistaa näiden tietojen turvallisuusluokitus ja ilmoittaa ne asianomaiselle henkilölle.

123. Olen tästä samaa mieltä, ja näkemykseni perustuu niihin johtopäätöksiin, jotka tuomiosta ZZ on mielestäni tehtävä.

124. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin on jo nimittäin ottanut kantaa siihen, mitä toimivaltaa oleskelua koskevassa asiassa toimivaltaisella tuomioistuimella on oltava direktiivin 2004/38 yhteydessä puolustautumisoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi silloin, kun henkilö on saanut luottamuksellisiin tietoihin perustuvan kielteisen päätöksen.

125. Kyseisestä tuomiosta ilmenee, että jos sitä, että asianomaiselle henkilölle ilmoitetaan ne seikat, joihin maahantulokieltoa jäsenvaltioon koskeva päätös perustuu, vastustetaan vetoamalla valtion turvallisuusetuihin, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisella tuomioistuimella on oltava

⁶² Ks. tuomio ZZ (68 kohta).

⁶³ Ks. tuomio ZZ (66 kohta).

käytettävissään ja sen on käytettävä sellaisia prosessioikeuden sääntöjä ja keinoja, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä valtion turvallisuutta koskevat legitiimit seikat, jotka liittyvät tällaista päätöstä tehtäessä huomioon otettujen tietojen luonteeseen ja lähteisiin, ja toisaalta tarve taata riittävästi yksityiselle se, että hänen menettelyllisiä oikeuksiaan, kuten oikeutta tulla kuulluksi ja kontradiktorista periaatetta, kunnioitetaan.⁶⁴

126. Unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioiden on tätä tarkoitusta varten yhtäältä säädettävä tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta, joka koskee sekä kansallisen viranomaisen vetoamien valtion turvallisuusasetusten olemassaoloa ja perusteltavuutta että päätöksen laillisuutta, ja toisaalta säädettävä tätä valvontaa koskevista keinoista ja säännöistä.⁶⁵

127. Se on myös täsmentänyt, että kyseisen päätöksen laillisuuden valvonnasta vastaavan tuomioistuimen on voitava tutkia sekä kaikki perustelut, joiden perusteella kyseinen päätös tehtiin, että niihin liittyvä näyttö⁶⁶ erityisesti sen varmistamiseksi, ovatko valtion turvallisuusedut tosiasiallisesti esteenä sille, että tällaiset perustelut ja näyttö ilmoitetaan asianomaiselle henkilölle.⁶⁷

128. Unionin tuomioistuin on selventänyt, mitkä johtopäätökset tästä kansallisen tuomioistuimen tekemästä arvioinnista on tehtävä.

129. Mikäli kyseinen tuomioistuin katsoo, että valtion turvallisuusedut eivät ole esteenä sille, että asianomaiselle henkilölle ilmoitetaan kyseiset tiedot, sen on annettava toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle mahdollisuus antaa ne tiedoksi asianomaiselle henkilölle. Jos kyseinen viranomainen ei salli näiden tietojen ilmoittamista, tuomioistuimen on tutkittava oleskelua koskevan päätöksen laillisuus ainoastaan asianomaiselle ilmoitettujen perusteiden ja näytön perusteella.⁶⁸

130. Edellä esitetystä seuraa analogisesti, että SEUT 20 artiklassa perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa luettuna ei edellytetä, että toimivaltaisella tuomioistuimella, joka tutkii turvallisuusluokiteltuihin tietoihin perustuvan oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuuden, on toimivalta poistaa näiden tietojen turvallisuusluokitus ja itse ilmoittaa ne asianomaiselle henkilölle. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen asiana on nimittäin tarvittaessa päättää, luovuttaako se nämä tiedot asianomaiselle henkilölle, jotta ne voidaan saattaa kontradiktoriseen menettelyyn. Jos kyseinen viranomainen haluaa turvata näiden tietojen luottamuksellisuuden eikä ilmoita niitä, toimivaltaisen tuomioistuimen on tehtävä tästä asianmukaiset johtopäätökset siinä yhteydessä, kun se tutkii oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuuden, tutkimalla se ainoastaan asianomaiselle henkilölle ilmoitetun perusteiden ja näytön perusteella. Kuten Ranskan hallitus perustellusti totesi istunnossa, tällöin käy niin, että kontradiktorisen menettelyn ja siten myös niiden argumenttien tai asiakirjojen, joihin kyseinen tuomioistuin voi tukeutua päätöksessään, laajuus pienenee. Tämä näkemys näyttää minusta sopivan yhteen sen kanssa, mitä SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, eli että ”mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusasetujensa vastaiseksi”.

⁶⁴ Ks. tuomio ZZ (57 kohta).

⁶⁵ Ks. tuomio ZZ (58 kohta).

⁶⁶ Ks. tuomio ZZ (59 kohta).

⁶⁷ Ks. tuomio ZZ (60–62 kohta).

⁶⁸ Ks. tuomio ZZ (63 kohta).

131. Kuten edellä jo totesin, punninta, jossa verrataan yhtäältä oikeutta hyvään hallintoon ja asianomaisen henkilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ja toisaalta niiden luottamuksellisten tietojen ilmaisematta jättämistä, joihin oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätös perustuu, ei kuitenkaan voi, kun otetaan huomioon tarve noudattaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa, johtaa siihen, että asianomaiselta henkilöltä viedään vähimmäistakeet, jotka muodostuvat siitä, että hänelle tai hänen neuvonantajalleen ilmoitetaan niiden perusteiden olennaiset osat, joihin häntä koskeva päätös perustuu.⁶⁹ Näin on silloin, kun toimivaltainen kansallinen viranomainen voi pätevästi kieltäytyä ilmoittamasta luottamuksellisia tietoja kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.⁷⁰ Toimivaltaisen tuomioistuimen on tällöin tutkittava oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuus ainoastaan asianomaiselle henkilölle ilmoitettujen perusteiden olennaisten osien perusteella. Kyseisen tuomioistuimen on tapauksen mukaan tehtävä kansallisen oikeuden nojalla asianmukaiset johtopäätökset kyseisen ilmoittamisvelvollisuuden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä,⁷¹ mikä voi johtaa päätöksen kumoamiseen.

V Ratkaisuehdotus

132. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Szegedi Törvényszékin asiassa C-420/22 ja asiassa C-528/22 esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että

- se on esteenä sille, että jäsenvaltion viranomainen peruuttaa tai epää kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä syystä oleskeluluvan kolmannen maan kansalaiselta, jonka perheenjäsenet ovat unionin kansalaisia ja kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, jotka eivät ole koskaan käyttäneet liikkumisvapauttaan, tutkimatta ensin niiden seikkojen perusteella, jotka kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen on voitava vapaasti esittää tälle viranomaiselle, ja suorittamalla mahdollisesti tarvittavat tutkimukset sitä, onko näiden henkilöiden välillä riippuvuussuhde, joka tosiasiallisesti pakottaisi tämän unionin kansalaisen lähtemään koko unionin alueelta tämän perheenjäsenensä mukana
- se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätös on tehtävä sellaisen kansallista turvallisuutta koskeviin kysymyksiin erikoistuneen asiantuntijaviranomaisen antaman sitovan lausunnon perusteella, jota ei ole perusteltu ja jonka mukaan kyseinen henkilö on uhka kyseiselle turvallisuudelle, ja tutkimatta perusteellisesti kaikkia kyseisen yksittäistapauksen olosuhteita ja peruuttamis- tai epäämispäätöksen oikeasuhteisuutta.

2) SEUT 20 artiklaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että

se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan silloin, kun oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätös perustuu turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, joiden ilmaiseminen vaarantaisi kyseisen jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden, asianomaisella henkilöllä tai hänen neuvonantajallaan on oikeus saada tutustua näihin tietoihin vasta

⁶⁹ Ks. erityisesti tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁷⁰ Ks. tuomio ZZ (64–67 kohta).

⁷¹ Ks. tuomio ZZ (68 kohta).

saatuaan siihen luvan, heille ei anneta tietoa tällaisten päätösten perusteiden olennaisesta osasta, eivätkä he joka tapauksessa voi käyttää oleskeluun liittyvän hallinnollisen menettelyn tai tuomioistuinmenettelyn yhteydessä tietoja, joihin he ovat mahdollisesti saaneet tutustua.

- 3) Oleskeluluvan peruuttamis- tai epäämispäätöksen luottamuksellisten perusteiden olennaisen osan käsitteellä tarkoitetaan asiakirja-aineistoon sisältyviä keskeisiä seikkoja, jotka mahdollistavat sen, että asianomainen henkilö saa tietää pääasialliset tosiseikat ja menettelyt, joihin hänen väitetään syylistyneen, jotta hän voi ilmaista näkemyksensä hallinnollisessa menettelyssä ja myöhemmin tapauksen mukaan tuomioistuinmenettelyssä, siten, että otetaan huomioon tarve pitää näyttö luottamuksellisena.
- 4) SEUT 20 artiklaa perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa luettuna on tulkittava siten, että siinä ei edellytetä, että toimivaltaisella tuomioistuimella, joka tutkii turvallisuusluokiteltuihin tietoihin perustuvan oleskeluoikeuden peruuttamis- tai epäämispäätöksen laillisuuden, on toimivalta poistaa näiden tietojen turvallisuusluokitus ja ilmoittaa ne itse kokonaan tai osittain kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle.