



Határozatok Tára

JEAN RICHARD DE LA TOUR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. november 23.¹

C-420/22. sz. ügy

NW

kontra

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

és

C-528/22. sz. ügy

PQ

kontra

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

(a Szegedi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – 2003/109/EK irányelv – Harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállása – E jogállás visszavonása – EUMSZ 20. cikk – Uniós polgárság – A szabad mozgáshoz való jogát korábban még soha nem gyakorló uniós polgár – Csalátag tartózkodása – Tartózkodási jog visszavonása vagy megtagadása – A nemzetbiztonságra gyakorolt veszély – Szakhatósági állásfoglalás – Minősített adatok – Indokolás – Iratbetekintés”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EUMSZ 20. cikknek, valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv² 9. cikke (3) bekezdésének és 10. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak.

2. E kérelmeket az egyrészt NW (C-420/22. sz. ügy), másrészt PQ (C-528/22. sz. ügy) harmadik országbeli állampolgárok és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Magyarország) (a továbbiakban: főigazgatóság) között folyamatban lévő jogvitákban terjesztették elő.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.

3. E jogviták a C-420/22. sz. ügy tekintetében NW állandó tartózkodási kártyájának visszavonására és Magyarország területének elhagyására vonatkozó kötelezettségére, a C-528/22. sz. ügy tekintetében pedig PQ nemzeti letelepedési engedély iránti kérelmének elutasítására vonatkoznak.

4. A Szegedi Törvényszék (Magyarország) által e két ügyben előterjesztett kérdések arra irányulnak, hogy a Bíróság pontosítsa azokat az anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket, amelyeket a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk ahhoz, hogy eltérhessenek az EUMSZ 20. cikkből eredő származékos tartózkodási jogtól.

5. A jelen indítványban a Bíróság által a 2022. szeptember 22-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai³ ítéletben a nemzetközi védelem területén a közelmúltban megállapítottakkal összhangban kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának⁴ 41. és 47. cikkére figyelemmel az EUMSZ 20. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelyet az alábbiak jellemeznek: a tartózkodás területén hatáskörrel rendelkező hatóságtól elkülönülő, a nemzetbiztonsági szakhatóság döntő jelentőségű közreműködése, az e szakhatóság által kibocsátott állásfoglalás fenti hatóságra nézve kötelező jellege, mind ezen állásfoglalás, mind a tartózkodási jogot visszavonó vagy megtagadó határozat indokolásának hiánya, az e határozat alapjául szolgáló indokok lényegének az érintettel való közlésének elmaradása, valamint az összes releváns egyéni körülmény figyelembevételének hiánya.

II. A magyar jog

6. A 2007. január 5-én elfogadott, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmtv.)⁵ 94. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A magyar állampolgárok harmadik országbeli állampolgár családtagjaira vonatkozó eljárásokban [a 2018. december 12-én elfogadott,] az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.2.)⁶ hatálybalépését követően indult és megismételt eljárásokban a [2007. január 5-én elfogadott, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.)]⁷ rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Azon harmadik országbeli állampolgár, aki Módtv.2. hatálybalépésekor érvényes, magyar állampolgár családtagja részére a Módtv.2. hatálybalépése előtt kiállított tartózkodási kártyával vagy állandó tartózkodási kártyával rendelkezik, a tartózkodási kártya vagy állandó tartózkodási kártya érvényességének lejártáig kérelmére a [Harmtv.] 33. § (1) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a 35. § (1) és (1a) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata nélkül nemzeti letelepedési engedélyt kap, kivéve, ha:

[...]

³ C-159/21, a továbbiakban Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet, EU:C:2022:708.

⁴ A továbbiakban: Charta.

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

⁶ A *Magyar Közlöny* 2018. évi 208. száma.

⁷ A *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

c) a letelepedésével kapcsolatosan a [Harmtv.] 33. § (1) bekezdés c) pontjában és (2) bekezdésében foglalt kizáró okok állnak fenn,

[...]

(3) A (2) bekezdés c) pontja tekintetében a [Harmtv.] letelepedési engedély kiadására vonatkozó szabályai szerint meg kell keresni a kijelölt szakhatóságokat szakhatósági vélemény kérése céljából.

(4) A magyar állampolgár családtagjaként érvényes tartózkodási kártyával vagy állandó tartózkodási kártyával rendelkező harmadik országbeli állampolgár tartózkodási kártyáját vagy állandó tartózkodási kártyáját vissza kell vonni:

[...]

b) ha a harmadik országbeli állampolgár tartózkodása veszélyezteti Magyarország közrendjét, köz- vagy nemzetbiztonsági érdekét.

(5) A (4) bekezdés b) pontjában meghatározott szakkérdésben a [Harmtv.] letelepedési engedély kiadására vonatkozó szabályai szerint meg kell keresni a kijelölt szakhatóságokat szakhatósági vélemény kérése céljából.

[...]”

7. A Harmtv. 33. §-a (2) bekezdésének b) pontja előírja:

„Nem kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár,

[...]

b) akinek a letelepedése veszélyezteti Magyarország közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát;”.

8. E törvény 87/B. §-ának (4) bekezdése értelmében:

„A szakhatóság állásfoglalása a szakkérdés tekintetében kötelező az eljáró idegenrendészeti hatóságra nézve.”

9. A 2007. január 5-én elfogadott, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet⁸ 97. §-ának (1) bekezdése kimondja:

„A Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének kiadására, illetve visszavonására irányuló eljárásban, és letelepedési engedélyének, illetve bevándorlási engedélyének visszavonására irányuló eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése vagy bevándorlása veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát – elsőfokon az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot,

⁸ A Magyar Közlöny 2007. évi 65. száma.

másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki.”

10. A 2009. december 29-én elfogadott, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény⁹ 11. §-a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az érintett a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján, személyi biztonsági tanúsítvány nélkül jogosult megismerni nemzeti minősítésű személyes adatát. [...]

„(2) [...] A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell.

„(3) A megismerési engedély megtagadása esetén az érintett a határozatot közigazgatási perben megtámadhatja. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi. [...] A felperes, a felperes oldalán érdekeltként részt vevő személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. [...]”

11. E törvény 12. §-ának szövege a következő:

„(1) A minősített adat kezelője az érintett személyes adataihoz való hozzáférési jogának biztosítását megtagadhatja, ha a minősítés alapjául szolgáló közérdeket e jog gyakorlása veszélyeztetné.

(2) Az érintett jogainak bíróság előtti érvényesítése során az eljáró bíróságra és a minősített adatok megismerésére a 11. § (3) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.”

12. Az említett törvény 13. §-ának (1) és (5) bekezdése szerint:

„(1) Minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt, és aki – törvényben meghatározott kivétellel – rendelkezik

a) érvényes és a felhasználni kívánt adat minősítési szintjének megfelelő személyi biztonsági tanúsítvánnyal,

b) titoktartási nyilatkozattal, valamint

c) felhasználói engedéllyel.

[...]

(5) A bírót – ha törvény másként nem rendelkezik – nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása.”

⁹ A Magyar Közlöny 2009. évi 194. száma.

13. Ugyanezen törvény 14. §-ának (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Közigazgatási, – a büntetőeljárást kivéve – bírósági, szabálysértési vagy egyéb hatósági eljárásban a nemzeti minősített adathoz történő hozzáférést a minősítő engedélyezheti. Az ügyészi törvényességi ellenőrzési eljárásban, valamint az ügyész által közérdekből indítható polgári peres eljárásban a nemzeti minősített adat felhasználására vonatkozó engedély kiadása nem tagadható meg.”

III. Az alapügyek tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. C-420/22. sz. ügy

14. NW török állampolgár 2004-ben házasságot kötött egy magyar állampolgárral. E házasságból 2005-ben egy magyar állampolgárságú gyermek született.

15. A felperes, miután már több mint öt éven át jogszerűen Magyarország területén tartózkodott, feleségére és gyermekére tekintettel állandó tartózkodási kártya kiállítása iránti kérelmet terjesztett elő a magyar hatóságoknál, amelyek kiállították részére a 2022. október 31-ig érvényes állandó tartózkodási kártyát.

16. NW Magyarországon stabil és rendszeres jövedelemforrással, valamint ingatlanvagyonnal rendelkezik, amely elegendő önmaga és családtagjai eltartására anélkül, hogy a magyar szociális segélyezési rendszerre szorulnának.

17. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy NW és kiskorú gyermeke között függőségi viszony áll fenn.

18. NW és házastársa ugyanis közösen gyakorolják a szülői felügyeleti jogot gyermekük felett, és biztosítják a tényleges felügyeletét. NW jövedelme nélkül a családtagok nem tudnának megélni. Ráadásul a gyermeket érzelmi kapocs fűzi NW-hez.

19. 2021. január 12-i, indokolás nélküli állásfoglalásában az Alkotmányvédelmi Hivatal megállapította, hogy NW magyarországi tartózkodása sérti e tagállam nemzetbiztonsági érdekeit. E szakhatóság a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján „minősített adattá” minősítette azokat az adatokat, amelyek alapján ezen állásfoglalást kibocsátotta, így sem NW, sem az idegenrendészeti hatóság nem ismerhette meg azokat.

20. 2021. január 22-i határozatával az elsőfokú idegenrendészeti hatóság (Magyarország) az Szmtv. 94. §-a (4) bekezdésének b) pontja alkalmazásával visszavonta NW állandó tartózkodási kártyáját, egyben kötelezte, hogy Magyarország területét hagyja el.

21. E határozatot a főigazgatóság 2021. május 10-én helybenhagyta azzal az indokkal, hogy a Belügyminiszter (Magyarország) mint másodfokú szakhatóság 2021. április 13-i állásfoglalásában megállapította, hogy NW tartózkodása sérti Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit. Határozatában a főigazgatóság hangsúlyozta, hogy a Harmtv. 87/B. §-ának (4) bekezdése alapján nem térhet el a belügyminiszter véleményétől, és ezért köteles NW állandó tartózkodási kártyáját visszavonni, anélkül hogy a személyes körülményeit figyelembe venné. A főigazgatóság azt is jelezte, hogy az állandó tartózkodási kártya visszavonása nem zárja el NW-t attól, hogy a Harmtv. rendelkezései alapján az e törvényben foglalt jogszabályi feltételek teljesítése esetén tartózkodásra

jogosító engedélyt kérelmezzen.¹⁰

22. NW keresetet nyújtott be a főigazgatóság 2021. május 10-i határozatával szemben a Szegedi Törvényszék előtt e határozat, valamint az elsőfokú idegenrendészeti hatóság által hozott határozat hatályon kívül helyezése iránt.

23. Sérelmezte, hogy az eljáró hatóságok a személyi körülményeit nem vizsgálták, és különösen nem mérlegelték azon viszonyait, amelyek Magyarországhoz kötik. Az említett hatóságok a szakhatósági állásfoglalások részletes indokolását nem ismerték meg, így többek között az arányosság vizsgálatának mellőzésével hoztak döntést. NW kifejti, hogy ha el kellene hagynia Magyarország területét, akkor családja, és különösen az általa a házastársával együtt nevelt gyermeke a függőségi viszonyukra tekintettel súlyos helyzetbe kerülne.

24. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az NW állandó tartózkodási kártyájának visszavonásáról szóló határozat kizárólag a szakhatóságok kötelező erejű és indokolást nem tartalmazó állásfoglalásain alapul, amelyeket olyan minősített adatok alapján hoztak meg, amelyekhez sem NW, sem a tartózkodás tárgyában határozó hatóságok nem fértek hozzá. Következésképpen az e hatóságok által hozott határozat sem tartalmaz indokolást.

25. E bíróság rámutat arra, hogy a Kúria (Magyarország) ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben az érintett személy eljárási jogai biztosítottak azáltal, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság a nemzetközi védelemre vonatkozó határozat jogszerűségének vizsgálata céljából betekinthez a szakhatósági állásfoglalások alapjául szolgáló bizalmas információkba.

26. A magyar szabályozás értelmében sem az érintett személynek, sem képviselőjének nincs konkrét lehetősége arra, hogy kifejtse álláspontját e hatóságok indokolást nem tartalmazó állásfoglalásáról. Bár kétségtelenül jogosultak arra, hogy külön eljárásban kérelmet nyújtsanak be az érintett személyre vonatkozó minősített adatok megismerése iránt,¹¹ azon minősített adatokat, amelyekhez ily módon hozzáférést kapnának, semmiképpen nem használhatnák fel sem a közigazgatási, sem a bírósági eljárásokban. A tartózkodás tárgyában hozott határozat elleni keresetet elbíró bíróság e tekintetben semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik. Ezenkívül e bíróság mindössze arról hozhat indokolás nélküli döntést, hogy a szakhatóság állásfoglalása megfelelően megalapozza-e azt a következtetést, hogy az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.

¹⁰ A tárgyaláson NW képviselője jelezte, hogy NW 2023. június 22-én a 2003/109 irányelv hatálya alá tartozó tartózkodási engedélyt kért a tartózkodási területén hatáskörrel rendelkező hatóságtól, és hogy az eljárás folyamatban van.

¹¹ A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a nemzetbiztonság védelmével kapcsolatos indokra tekintettel a gyakorlatban kizárt a minősített adatok megismerésére vonatkozó engedély megadása. A tárgyaláson NW képviselője jelezte, hogy NW külön eljárást indított a rá vonatkozó minősített adatok megszerzése és felhasználása érdekében, és hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal által vele szemben hozott elutasító határozat peres eljárást tárgytól kizárja.

27. Márpedig NW a 2003/109 irányelv hatálya alá tartozik,¹² és ennek alapján a Bíróság által különösen a 2013. június 4-én hozott ZZ ítéletben¹³ a 2004/38/EK irányelv¹⁴ kapcsán említettekhez hasonló eljárási garanciáknak kell megilletnie.

28. E körülmények között a Szegedi Törvényszék (Magyarország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni a [2003/109 irányelv] 10. cikkének (1) bekezdését [a Charta] 47. cikkével – és adott esetben a Charta 7. és 24. cikkével – összefüggésben, hogy az megköveteli, hogy a nemzetbiztonsági és/vagy közrendi, közbiztonsági okkal összefüggő indokon alapuló[,] korábban kiállított[,] huzamos tartózkodást biztosító engedély visszavonásáról rendelkező határozatot hozó tagállami hatóságnak, a titkosítást megállapító szakhatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár és jogi képviselője számára mindenképpen biztosított legyen az ilyen indokon alapuló határozat alapjául szolgáló titkosított/minősített adatok, információk legalább lényegének megismerése és a döntéssel kapcsolatos eljárásban való felhasználás joga, amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság arra hivatkozik, hogy a közlés a nemzetbiztonsági okkal ellentétes lenne?
- 2) Igenlő válasz esetén, pontosan mit kell érteni az ilyen döntés alapjául szolgáló titkosított indokok »lényege« alatt a Charta 41. és 47. cikkeire figyelemmel?
- 3) Úgy kell-e értelmezni a 2003/109 irányelv 10. cikkének (1) bekezdését, figyelemmel a Charta 47. cikkére, hogy a titkosított/minősített adatokkal kapcsolatos indokon alapuló szakhatósági állásfoglalás és ezen alapuló érdemi idegenrendészeti határozat jogszerűségét felülvizsgáló tagállami bíróságnak hatáskörrel kell rendelkeznie a titkosítás jogszerűségének (szükségességének és arányosságának) felülvizsgálatára, és arra, hogy jogszerűtlen titkosítás esetén saját döntésével lehetővé tegye a közigazgatási hatóságok állásfoglalása/határozata alapjául szolgáló adatok teljes körének megismerését és felhasználását az érintett és képviselője számára, jogszerű titkosítás esetén pedig saját döntésével biztosítsa a titkosított adatok legalább lényegének megismerhetőségét és felhasználhatóságát az érintett számára az őt érintő idegenrendészeti eljárásban?
- 4) Úgy kell-e értelmezni a 2003/109 irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, 10. cikkének (1) bekezdését a Charta 7. cikkével, 24. cikkével, 51. cikkének (1) bekezdésével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely alapján a korábban kiállított huzamos tartózkodást biztosító engedély visszavonásáról rendelkező idegenrendészeti határozat meghozatalára olyan[,] indokolás nélküli határozat alapján kerül sor, amely
- a) kizárólag a nemzetbiztonság, közbiztonság, közrend veszélyeztetését/sértését megállapító, ugyancsak indokolás nélküli, attól eltérést nem engedő[,] kötelező erejű szakhatósági állásfoglalásra történő automatikus hivatkozáson alapul[,] és

¹² Előzetes döntéshozatal iránti eredeti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság e következtetés levonása érdekében egyrészt az ezen irányelv 2. cikkének b) pontjában szereplő „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” fogalom meghatározásra, másrészt pedig arra a megállapításra hivatkozik, amely szerint NW állandó tartózkodási kártyával rendelkezik, függetlenül attól, hogy nem rendelkezik ideiglenes vagy EK letelepedési engedéllyel. A fenti bíróság e tekintetben a 2022. január 20-i Landeshauptmann von Wien (A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás elvesztése) ítélet (C-432/20, EU:C:2022:39) 24. pontjára támaszkodik.

¹³ C-300/11, a továbbiakban: ZZ ítélet, EU:C:2013:363.

¹⁴ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

b) amelynek meghozatalára, így a nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közrendi ok egyedi ügyben való fennállásának alapos vizsgálata, az egyéni körülményeket, a szükségesség és az arányosság követelményét figyelmen kívül hagyó határozattal került sor?”

29. 2022. augusztus 8-án a kérdést előterjesztő bíróság megküldte a Bíróság részére az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének kiegészítését.

30. A kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy e kérelemben abból az előfeltevésből indult ki, hogy NW a 2003/109 irányelv hatálya alá tartozik. Ha azonban a Bíróság úgy ítéli meg, hogy nem ez a helyzet áll fenn, meg kell határozni, hogy NW-t megilleti-e az EUMSZ 20. cikkből eredő származékos tartózkodási jog, amennyiben NW és kiskorú gyermeke között függőségi jogviszony áll fenn.

31. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság azon az állásponton van, hogy a főigazgatóság már azzal megsértette az uniós jogot, hogy nem vizsgálta azt a körülményt, hogy a felperes az EUMSZ 20. cikkének hatálya alá tartozik-e.

32. Ezért a Szegedi Törvényszék a korábban a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következő, három részből álló kérdéssel egészítette ki:

„Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ 20. cikket] [a Charta] 7. és 24. cikkeivel összefüggésben, hogy azzal ellentétes az a tagállami gyakorlat, amelyben anélkül fogadnak el az állampolgársága szerinti tagállamban élő uniós családtagok (kiskorú gyermek, házastárs) harmadik országbeli állampolgár családtagja részére korábban kiállított[,] tartózkodási jogot biztosító engedély visszavonásáról rendelkező határozatot, hogy előzetesen megvizsgálják az EUMSZ 20. cikke szerinti származékos tartózkodási jog fennállását az érintett harmadik országbeli családtag vonatkozásában?

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 20. cikkét a Charta 7. cikkével, 24. cikkével, 51. cikk (1) bekezdésével és 52. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, hogy amennyiben az EUMSZ 20. cikkből eredő származékos tartózkodási jog fennáll, úgy az uniós jog hatálya azt eredményezi, hogy az állandó tartózkodási kártya visszavonásáról rendelkező idegenrendészeti határozat meghozatala, az ennek alapjául szolgáló nemzetbiztonsági, közrendi, közbiztonsági kivételek alkalmazása, illetve ilyen okok igazolható fennállása esetén a tartózkodási jog korlátozásának igazolása alapjául szolgáló szükségességi és arányossági vizsgálat alkalmazása során a tagállami hatóságoknak és bíróságoknak szintén az uniós jogot kell alkalmazni?

Ha a felperes az EUMSZ 20. cikk hatálya alá tartozik, úgy a bíróság kéri, hogy [a Bíróság] [az előzetes döntéshozatalra utaló] végzés 1–4. kérdését az EUMSZ 20. cikke fényében is válaszolja meg.”

33. A magyar és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

B. A C-528/22. sz. ügy

34. A nigériai állampolgárságú PQ 2005 júniusában érkezett legálisan Magyarországra hivatásos labdarúgó játékosként, és azóta is jogszerűen tartózkodik e tagállamban. 2011 óta magyar állampolgárságú élettársával él. Ezen élettársi kapcsolatból 2012-ben és 2021-ben két magyar állampolgárságú gyermek született.

35. PQ első gyermeke jogállására tekintettel legutóbb 2014. január 23-án nyújtott be állandó tartózkodási kártya iránti kérelmet. A magyar hatóságok kiállították számára e kártyát, amely 2020. szeptember 15-ig volt érvényes.

36. PQ az élettársával közösen gyakorolja a gyermekeik feletti szülői felügyeleti jogot. Ez utóbbiakkal állandó jelleggel együtt él, és az idő nagy részében tényleges felügyeletet gyakorol felettük. Gyermekei szoros érzelmi kapcsolatban és függőségi viszonyban állnak PQ-val, aki születésük óta folyamatosan gondozza őket.

37. PQ 2012-ben súlyos, maradandó fogyatékoságot okozó bántalmazás áldozata lett.

38. 2020. október 27-i határozatával az elsőfokú idegenrendészeti hatóság elutasította a PQ által 2020. augusztus 6-án benyújtott, nemzeti letelepedési engedély iránti kérelmet.

39. 2020. szeptember 9-i, indokolás nélküli állásfoglalásában az Alkotmányvédelmi Hivatal megállapította, hogy PQ magyarországi tartózkodása sérti e tagállam nemzetbiztonsági érdekeit. E szakhatóság a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján „minősített adattá” minősítette azokat az adatokat, amelyek alapján ezen állásfoglalást kibocsátotta, így azok mibenlétét sem PQ, sem az idegenrendészeti hatóság nem ismerhette meg.

40. Az elsőfokú idegenrendészeti hatóság 2020. október 27-i határozatát a főigazgatóság 2021. március 25-én helybenhagyta azzal az indokkal, hogy a belügyminiszter mint másodfokú szakhatóság 2021. február 12-i állásfoglalásában megállapította, hogy PQ tartózkodása veszélyezteti Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit. Határozatában a főigazgatóság hangsúlyozta, hogy a Harmtv. 87/B. §-ának (4) bekezdése alapján nem térhet el a belügyminiszter véleményétől, és ezért köteles PQ nemzeti letelepedési engedély iránti kérelmét elutasítani, anélkül hogy a személyi körülményeit figyelembe venné.

41. PQ keresetet nyújtott be a főigazgatóság 2021. március 25-i határozatával szemben a Szegedi Törvényszék előtt e határozat, valamint az elsőfokú idegenrendészeti hatóság által hozott határozat hatályon kívül helyezése iránt.

42. Azt rója fel e hatóságoknak, hogy nem vizsgálták meg a személyes helyzetét, és megsértették többek között az arányosság elvét. Ugyanis sem ő, sem az említett hatóságok nem ismerték meg a szakhatósági állásfoglalások részletes indokolását. PQ arra is hivatkozik, hogy kiskorú gyermekeivel függőségi viszonyban áll, ezért az EUMSZ 20. cikke szerinti származékos tartózkodási jog megilleti.

43. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a nemzeti letelepedési engedély iránti kérelmet elutasító határozat kizárólag a szakhatóságok kötelező erejű és indokolást nem tartalmazó állásfoglalásain alapul, amelyeket olyan minősített adatok alapján hoztak meg, amelyekhez sem PQ, sem a tartózkodás tárgyában határozó hatóságok nem fértek hozzá. E határozat sem tartalmaz indokolást. E hatóságok ráadásul nem vizsgálták meg alaposan azt a kérdést, hogy PQ helyzetére kiterjedhet-e az uniós jog hatálya annyiban, amennyiben PQ az EUMSZ 20. cikk alapján származékos tartózkodási joggal rendelkezik.

44. E bíróság rámutat arra, hogy a Kúria (Magyarország) ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben az érintett személy eljárási jogai biztosítottak azáltal, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság a tartózkodásra vonatkozó határozat jogszerűségének vizsgálata céljából betekinthez a szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló minősített adatokba.

45. A magyar szabályozás értelmében sem az érintett személynek, sem képviselőjének nincs konkrét lehetősége arra, hogy kifejtse véleményét e hatóságok indokolás nélküli állásfoglalásáról. Bár kétségtelenül lehetőségük van külön kérelmet benyújtani az e személyre vonatkozó minősített adatok megismerése iránt, azon bizalmas információkat, amelyekhez ily módon hozzáférést kapnak, semmiképpen nem használhatják fel sem a közigazgatási, sem a bírósági eljárásokban. A tartózkodás tárgyában hozott határozat elleni keresetet elbíráló bíróság e tekintetben semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik.

46. A jelen ügyben a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) egyébiránt 2022. március 7-én elutasította a PQ által a szakhatóságok azon határozataival szemben indított kereseteket, amelyek megtagadták a rá vonatkozó minősített adatok megismerését, és ezen adatok közigazgatási és bírósági eljárások keretében történő felhasználását.

47. A kérdést előterjesztő bíróság szerint PQ az EUMSZ 20. cikk hatálya alá tartozik, és ennek alapján a Bíróság által különösen a ZZ ítéletben a 2004/38 irányelv kapcsán kiemeltekhez hasonló eljárási garanciákat az ő esetében be kell tartani.

48. E körülmények között a Szegedi Törvényszék úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) a) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ 20. cikket] [a Charta] 7. és 24. cikkeivel összefüggésben, hogy azzal ellentétes az a tagállami gyakorlat, amelyben anélkül fogadnak el az állampolgársága szerinti tagállamban élő uniós családtagok (kiskorú gyermek, élettárs) harmadik országbeli állampolgár családtagja részére korábban kiállított, tartózkodási jogot biztosító engedély visszavonásáról vagy tartózkodási jog meghosszabbítására vonatkozó kérelem (jelen ügyben nemzeti letelepedési engedély iránti kérelem) elutasításáról rendelkező határozatot, hogy előzetesen megvizsgálják az EUMSZ 20. cikke szerinti származékos tartózkodási jog fennállását az érintett harmadik országbeli családtag vonatkozásában?
- b) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 20. cikkét a Charta 7. cikkével, 24. cikkével, 51. cikk (1) bekezdésével és 52. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, hogy amennyiben az EUMSZ 20. cikkből eredő származékos tartózkodási jog fennáll, úgy az uniós jog hatálya azt eredményezi, hogy a tartózkodási jog meghosszabbítására vonatkozó kérelemről (jelen ügyben nemzeti letelepedés[i] engedély iránti kérelem) rendelkező idegenrendészeti határozat meghozatala, az ennek alapjául szolgáló nemzetbiztonsági, közrendi, közbiztonsági kivételek alkalmazása, illetve ilyen okok igazolható fennállása esetén a tartózkodási jog korlátozásának igazolása alapjául szolgáló szükségességi és arányossági vizsgálat alkalmazása során a tagállami hatóságoknak és bíróságoknak szintén az uniós jogot kell alkalmazni?

- 2) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 20. cikkét a Charta 47. cikkével – és adott esetben a Charta 7. és 24. cikkével – összefüggésben, hogy az megköveteli, hogy a nemzetbiztonsági és/vagy közrendi, közbiztonsági okkal összefüggő indokon alapuló, korábban kiállított huzamos tartózkodást biztosító engedély visszavonásáról vagy tartózkodási jog meghosszabbítására vonatkozó kérelemről rendelkező határozatot hozó tagállami hatóságnak, a titkosítást megállapító szakhatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár és jogi képviselője számára mindenképpen biztosított legyen az ilyen indokon alapuló határozat alapjául szolgáló titkosított/minősített adatok, információk legalább lényegének megismerése és a döntéssel kapcsolatos eljárásban való felhasználás joga, amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság arra hivatkozik, hogy a közlés a nemzetbiztonsági okkal ellentétes lenne?
- 3) Igenlő válasz esetén, pontosan mit kell érteni az ilyen döntés alapjául szolgáló titkosított indokok »lényege« alatt a Charta 41. és 47. cikkeire figyelemmel?
- 4) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 20. cikkét, figyelemmel a Charta 47. cikkére, hogy a titkosított/minősített adatokkal kapcsolatos indokon alapuló szakhatósági állásfoglalás és az ezen alapuló érdemi idegenrendészeti határozat jogszerűségét felülvizsgáló tagállami bíróságnak hatáskörrel kell rendelkeznie a titkosítás jogszerűségének (szükségességének és arányosságának) felülvizsgálatára, és arra, hogy jogszerűtlen titkosítás esetén saját döntésével lehetővé tegye a közigazgatási hatóságok állásfoglalása/határozata alapjául szolgáló adatok teljes körének megismerését és felhasználását az érintett és képviselője számára, jogszerű titkosítás esetén pedig saját döntésével biztosítsa a titkosított adatok legalább lényegének megismerhetőségét és felhasználhatóságát az érintett számára az őt érintő idegenrendészeti eljárásban?
- 5) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 20. cikkét a Charta 7. cikkével, 24. cikkével, 51. cikkének (1) bekezdésével és 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely alapján a korábban kiállított huzamos tartózkodást biztosító engedély visszavonásáról vagy tartózkodási jog meghosszabbítására vonatkozó kérelemről rendelkező idegenrendészeti határozat meghozatalára olyan indokolás nélküli határozat alapján kerül sor, amely
 - a) kizárólag a nemzetbiztonság, közbiztonság, közrend veszélyeztetését/sértését megállapító, ugyancsak indokolás nélküli, attól eltérést nem engedő[,] kötelező erejű szakhatósági állásfoglalásra történő automatikus hivatkozáson alapul[,] és
 - b) amelynek meghozatalára, így a nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közrendi ok egyedi ügyben való fennállásának alapos vizsgálata, az egyéni körülményeket, a szükségesség és az arányosság követelményét figyelmen kívül hagyó határozattal került sor?”

49. PQ, a magyar és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

50. A két ügyben 2023. július 5-én tartott közös tárgyaláson PQ, a magyar és a francia kormány, valamint a Bizottság adta elő szóbeli észrevételeit, és válaszolt a Bíróság által feltett, szóban megválaszolendő kérdésekre.

IV. Elemzés

A. Az értelmezendő uniós jogi normára vonatkozó előzetes észrevételek

51. A két vizsgált ügy lényegében ugyanazokat a kérdéseket veti fel, az egyik a 2003/109 irányelv keretében (C-420/22. sz. ügy), a másik pedig az EUMSZ 20. cikk (C-528/22. sz. ügy) kapcsán.

52. A C-420/22. sz. ügyben a magyar kormány arra hivatkozik, hogy NW részére a magyar szabályozás alapján állandó tartózkodási kártya került kiállításra. Márpedig olyan tartózkodási engedélyről van szó, amelyet az uniós jogtól függetlenül és az uniós jog által előírtaknál kedvezőbb feltételek alapján hoztak létre. Az ilyen tartózkodási engedély tehát nem tévesztendő össze a 2003/109 irányelvben előírt „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállással. E jogállás a magyar jogban egy másik típusú tartózkodási engedélynek, nevezetesen az EK letelepedési engedélynek felel meg. Ebből következik, hogy NW-től nem vonták vissza az ezen irányelv hatálya alá tartozó tartózkodási engedélyt, és nem is kérte ilyen tartózkodási engedély kiállítását. Az említett irányelv értelmezése tehát a jelen ügyben nem szükséges.

53. Kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretében megállapítsa a tényállást, és e bíróság az előzetes döntéshozatal iránti eredeti kérelmében megállapította, hogy NW a 2003/109 irányelv értelmében vett „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállással rendelkezik. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatának kiegészítésében látszólag bizonyos kétségeket fogalmazott meg az említett irányelvnek a C-420/22. sz. ügyben való alkalmazhatóságát illetően. Ezért felkérte a Bíróságot, hogy az EUMSZ 20. cikk alapján határozzon, amennyiben a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy ez az irányelv nem releváns az alapjogvita eldöntése szempontjából.

54. Úgy tűnik, hogy e kétségeket megerősíti a magyar kormány azon érvelése, amely szerint a magyar jogban eltér egymástól a 2003/109 irányelv szerinti huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást átültető EK letelepedési engedély és az NW-t megillető állandó tartózkodási kártya, amely kizárólag a nemzeti jogon alapul, és amelynek megadása az uniós jog által előírtaknál kevésbé szigorú feltételekhez kötött.

55. A Bíróság felvilágosításkérést intézett a kérdést előterjesztő bírósághoz annak érdekében, hogy az részletesen fejtse ki azon okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy a 2003/109 irányelv az alapügyben szóban forgó helyzetben alkalmazandó. E bíróságot különösen annak megjelölésére hívta fel, hogy mely tartózkodási engedély útján ültették át a magyar jogba az említett irányelvben szabályozott, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást, és hogy NW rendelkezik-e ilyen tartózkodási engedéllyel, vagy kérelmezte-e annak kiadását.

56. Válaszában a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy NW kérelmére a 2004/38 irányelv,¹⁵ valamint az ezen irányelvet átültető, akkor hatályos Szmtv. 24. és 25. §-a alapján 2022. október 31-ig érvényes állandó tartózkodási kártyát állítottak ki. A magyar jogalkotó ezt követően úgy határozott, hogy ezt az irányelvet 2019. január 1-jétől nem kell alkalmazni az olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki Magyarországon csatlakozik magyar családtagjához. Az ilyen állampolgár tehát a fenti időponttól kezdve a 2003/109 irányelv hatálya alá tartozik.

¹⁵ Amint azt a magyar kormány a tárgyaláson pontosította, a magyar jogalkotó ezzel úgy döntött, hogy kedvezőbb rendelkezéseket alkalmaz a magyar állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjainak tartózkodási jogára.

57. Az előterjesztő bíróság arra is rámutat, hogy a magyar jogalkotó a 2003/109 irányelvet az EK letelepedési engedély és az ideiglenes letelepedési engedély bevezetésével ültette át a belső jogba.¹⁶ E tekintetben megállapítja, hogy NW e két engedély egyikének kiadását sem kérte. Ez utóbbi állításnak azonban a tárgyaláson ellentmondott az a tény, hogy NW képviselője jelezte, hogy NW a későbbiekben EK letelepedési engedély kiadását kérelmezte, és hogy az erre vonatkozó eljárás folyamatban van.¹⁷

58. Mindenesetre a Bíróság rendelkezésére álló információkból kitűnik, hogy a C-420/22. sz. ügy alapjául szolgáló jogvita nemzeti jog szerinti tartózkodási engedély visszavonására, nem pedig a 2003/109 irányelv alapján kiadott tartózkodási engedély visszavonására vonatkozik. Ebből véleményem szerint az következik, hogy e jogvita megoldása nem függ ezen irányelv rendelkezéseinek értelmezésétől. E tekintetben megjegyzem, hogy – ellentétben azzal, amit a kérdést előterjesztő bíróság az eredeti előzetes döntéshozatal iránti kérelmében sugallni látszik – ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy ezen irányelv rendelkezései alkalmazandók rá, nem elegendő, hogy NW helyzete megfelel a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás említett irányelv 2. cikkének b) pontjában szereplő fogalom meghatározásának.

59. A Bíróság korábban már megállapította, hogy a 2003/109 irányelvvel bevezetett rendszer világosan jelzi, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy ezen irányelv alapján biztosított jogállásának a megszerzése különös eljárás tárgyát képezi, és ezenkívül az ezen irányelv II. fejezetében meghatározott feltételek teljesítésének kötelezettségétől függ.¹⁸ Ez különösen azt jelenti, hogy külön kérelmet kell benyújtani, amelyhez igazoló dokumentumokat kell csatolni.

60. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2003/109 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok harmadik országok olyan állampolgárainak adják meg a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást, akik jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak. A jogállás megszerzése azonban nem automatikus. Ezen irányelv 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően ugyanis az érintett harmadik országbeli állampolgárnak e célból kérelmet kell benyújtania a tartózkodása szerinti tagállam illetékes hatóságaihoz, amely kérelemhez csatolni kell az azt igazoló iratokat, hogy a kérelmező megfelel az említett irányelv 4. és 5. cikkében felsorolt feltételeknek. A kérelmezőnek ugyanezen irányelv 5. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint különösen azt kell bizonyítania, hogy rendelkezik – az e tagállam szociálissegély-rendszeréhez történő folyamodás nélkül – a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal.¹⁹

61. A fentiekből következik, hogy nem elég megfelelni a 2003/109 irányelv által a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzéséhez előírt anyagi jogi feltételeknek, és a harmadik országbeli állampolgár számára kizárólag a nemzeti jog alapján is engedélyezhető huzamos tartózkodás anélkül, hogy az említett irányelv hatálya alá tartozna, mivel az utóbbi irányelvnek nem célja a harmadik országbeli állampolgárok huzamos tartózkodásának teljes körű harmonizációja.

¹⁶ Lásd a Harmtv. 34. § és 38. §-át.

¹⁷ Lásd a jelen indítvány 10. lábjegyzetét.

¹⁸ Lásd különösen: 2014. július 17-i Tahir ítélet (C-469/13, EU:C:2014:2094, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁹ Lásd különösen: 2022. január 20-i Landeshauptmann von Wien (A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás elvesztése) ítélet (C-432/20, EU:C:2022:39, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62. Bár NW látszólag megtette a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a 2003/109 irányelv alapján huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállású személyként tartózkodási engedélyt szerezzen, az e tekintetben folytatott közigazgatási eljárás nem kapcsolódik az alapjárás tárgyához, amely – amint azt korábban jeleztem – a nemzeti jog alapján kiadott tartózkodási engedély visszavonását érinti.

63. E megfontolásokra tekintettel, véleményem szerint a C-420/22. sz. ügyben válaszolni kell a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének kiegészítésében feltett azon kérdésekre, amelyek – a C-528/22. sz. ügghöz hasonlóan – a Bíróságot az EUMSZ 20. cikk értelmezésére kérik fel.

B. Annak szükségességéről, hogy a tartózkodás tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóság megvizsgálja a harmadik ország állampolgára és az utóbbi családja közötti függőségi viszony fennállását

64. A C-528/22. sz. ügyben előterjesztett első kérdésének a) részével és a C-420/22. sz. ügyben előterjesztett, az utóbbinak megfelelő kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 20. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam hatósága nemzetbiztonsági okból visszavonja vagy nem állítja ki az olyan uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjának tartózkodási engedélyét, akik e tagállam állampolgárai, és soha nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat, anélkül hogy előzetesen megvizsgálta volna, hogy e személyek között olyan függőségi viszony áll-e fenn, amely lehetővé teszi ezen állampolgár számára, hogy származékos tartózkodási jog illesse meg.

65. A magyar kormány azzal érvel, hogy a közigazgatási eljárás során sem NW, sem PQ nem hivatkozott az EUMSZ 20. cikkre, noha a tartózkodási engedély kérelmezőjének legalább lényegében az általa kérelmezett, e cikken alapuló származékos tartózkodási jogra kellene hivatkoznia. Ezenkívül NW a kérdést előterjesztő bíróság előtt sem hivatkozott az említett cikkre, e bíróság tehát túlterjeszkedett az elé terjesztett kereseten.

66. Amint arra a Bíróság nemrégiben a 2023. június 22-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Holland kiskorú gyermek thaiföldi anyja) ítéletének²⁰ 20–26. pontjában emlékeztetett, az EUMSZ 20. cikkel ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, ideértve az uniós polgárok családtagjainak tartózkodási jogát megtagadó határozatokat is, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgár jogállásuk révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.

67. Ezzel szemben az EUM-Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezései nem biztosítanak önálló jogot a harmadik országok állampolgárai számára. Az ezen állampolgárokat megillető esetleges jogok ugyanis nem az említett állampolgárok saját jogai, hanem az uniós polgárok jogaiból származtatott jogok. Ezen származékos jogok célja és igazolása azon a megállapításon alapul, hogy e jogok el nem ismerése sértheti – többek között – az uniós polgárnak az Unió területén való szabad mozgáshoz való jogát.

68. E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy vannak egészen különleges helyzetek, amelyekben – noha a harmadik országok állampolgárainak tartózkodási jogára vonatkozó uniós másodlagos jog nem alkalmazható, és az érintett uniós polgár nem élt a szabad mozgáshoz való jogával – meg kell adni a tartózkodási jogot a harmadik ország olyan állampolgára számára, aki az

²⁰ C-459/20, EU:C:2023:499.

említett uniós polgár családtagja, mivel ellenkező esetben az uniós polgárság elveszítene hatékony érvényesülését, ha az ilyen jog megtagadásának következményeként e polgár valójában kénytelen lenne elhagyni az Unió egészének területét, és ezzel megfosztanák őt az e jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.

69. A Bíróság szerint az ilyen megtagadás csak akkor akadályozhatja az uniós polgárság hatékony érvényesülését, ha a harmadik ország ezen állampolgára és az uniós polgársággal rendelkező családtagja között olyan függőségi viszony áll fenn, amelynek következtében az említett harmadik országbeli állampolgár számára az Unió területén való tartózkodási jog elismerésének hiányában az uniós polgár arra kényszerül, hogy kísérelje ki, és elhagyja az Unió egészének területét.

70. Amint az a Bíróság ítélezési gyakorlatából következik, a tartózkodási jognak az EUMSZ 20. cikk alapján történő elismerését a harmadik ország szóban forgó állampolgára és az utóbbi uniós polgár családtagja közötti függőségi viszony szorosságára tekintettel kell vizsgálni, és ennek során az eset összes körülményét figyelembe kell venni.²¹

71. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy függőségi viszony áll fenn az egyes érintett harmadik országbeli állampolgárok és családjuk, különösen gyermekeik között. Még ha a magyar kormány PQ vonatkozásában az írásbeli észrevételeiben ennek ellenkezőjét állította is, a tényállásnak a kérdést előterjesztő bíróság által elfogadottal ellentétes leírására támaszkodva, hangsúlyozni kell, hogy a Bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott tényállási elemek alapján kell kialakítania álláspontját.²²

72. Egyébiránt a magyar kormány azt állítja, hogy az EUMSZ 20. cikk alkalmazása a jelen ügyben nem releváns, mivel az érintett harmadik országbeli állampolgárokkal szemben nem hoztak kiutasítási intézkedéseket, és ezért nem kényszerülnek az Unió területének elhagyására. Ez az érvelés azonban nem meggyőző. Azonkívül ugyanis, hogy a Bíróság rendelkezésére álló adatokból látszólag az tűnik ki, hogy e harmadik országbeli állampolgárok kötelesek elhagyni Magyarország területét, a Bíróság ítélezési gyakorlatából egyértelműen következik, hogy az EUMSZ 20. cikkre hivatkozni lehet a tartózkodást megtagadó határozattal szemben.²³

73. A jelen ügyekben az egyik nehézséget az jelenti, hogy NW és PQ nem kérte a magyar hatóságoktól az EUMSZ 20. cikken alapuló tartózkodási engedély kiadását. Ennélfogva meg kell határozni, hogy e hatóságok a fentiek ellenére kötelesek voltak-e megvizsgálni, hogy e cikket alkalmazni kell-e azon oknál fogva, hogy tudomással bírnak az érintett harmadik országbeli állampolgárok és a magyar állampolgársággal rendelkező családtagjaik közötti családi viszony fennállásáról.

74. E tekintetben a Bíróság ítélezési gyakorlatából az következik, hogy azon eljárási szabályok, amelyek szerint harmadik ország állampolgára hivatkozhat az EUMSZ 20. cikkből eredő származékos jog fennállására hivatkozhat, nem veszélyeztethetik e cikk hatékony érvényesülését.²⁴

²¹ Lásd különösen: 2022. szeptember 7-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Az EUMSZ 20. cikk szerinti tartózkodási jog jellege) ítélet (C-624/20, EU:C:2022:639, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

²² Az állandó ítélezési gyakorlat értelmében, mivel a kérdést előterjesztő bíróság egyértelműen meghatározta az általa feltett kérdések ténybeli és jog háttérét, annak helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja. Lásd különösen: 2023. június 8-i Prestige and Limousine ítélet (C-50/21, EU:C:2023:448, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

²³ Lásd különösen: 2011. március 8-i Ruiz Zambrano ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124, 44. pont); 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 78. pont); 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet (C-133/15, EU:C:2017:354, 65. pont).

²⁴ Lásd különösen: 2020. február 27-i Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Uniós polgár házastársa) ítélet (C-836/18, EU:C:2020:119, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

75. Ekként, noha a nemzeti hatóságokat nem terheli kötelezettség a tekintetben, hogy szisztematikusan és saját kezdeményezésükre megvizsgálják, hogy fennáll-e az EUMSZ 20. cikk értelmében vett függőségi viszony, mivel az érintett személynek kell olyan bizonyítékot szolgáltatnia, amely alapján mérlegelhető, hogy a fenti cikk alkalmazásának feltételei teljesülnek-e, e cikk hatékony érvényesülését mindazonáltal veszélyeztetné, ha a harmadik országbeli állampolgárt vagy annak uniós polgár családtagját megakadályoznák abban, hogy olyan bizonyítékokra hivatkozassanak, amelyek lehetővé teszik annak mérlegelését, hogy közöttük az EUMSZ 20. cikk értelmében vett függőségi viszony áll fenn.²⁵

76. Következésképpen a Bíróság kimondta, hogy ha az illetékes hatóság előtt harmadik ország állampolgára az érintett tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgárral történő családdegysítés céljából tartózkodási jog megadása iránti kérelmet terjeszt elő, e hatóság nem utasíthatja el automatikusan e kérelmet kizárólag azzal az indokkal, hogy ezen uniós polgár nem rendelkezik elegendő forrásokkal. Ellenkezőleg: feladata az, hogy olyan bizonyítékok alapján, amelyeket a harmadik országbeli állampolgárnak és az uniós polgárnak szabadon be kell tudnia nyújtani, továbbá szükség esetén arra vonatkozó kutatások folytatásával, mérlegelje, hogy e két személy között függőségi viszony áll-e fenn, és ennek következtében főszabály szerint e harmadik országbeli állampolgár számára származékos tartózkodási jogot kell-e adni az EUMSZ 20. cikk címén.²⁶

77. Ebből az ítélkezési gyakorlatból azt a következtetést vonom le, hogy bár az EUMSZ 20. cikk nem kötelezi a nemzeti hatóságokat arra, hogy szisztematikusan és saját kezdeményezésükre megvizsgálják az e cikk értelmében vett függőségi viszony fennállását, ezt a vizsgálatot attól az időponttól kezdve el kell végezniük, hogy az eléjük terjesztett bizonyítékok alkalmasak az ilyen viszony fennállásának alátámasztására.

78. Ezen elemzést álláspontom szerint megerősíti a 2023. április 27-i M. D. (Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet,²⁷ amelyben a Bíróság kimondta, hogy egy tagállam az olyan harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek uniós polgársággal és ezen tagállam állampolgárságával rendelkező, olyan családtagja van, aki még soha nem élt a szabad mozgáshoz való jogával, nem tilthatja meg az Unió területére való beutazást anélkül, hogy ellenőrizné az említett harmadik országbeli állampolgár és ezen családtag közti eltartotti viszony fennállását.²⁸

79. E körülményekre figyelemmel, véleményem szerint az EUMSZ 20. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy tagállami hatóság nemzetbiztonsági okból visszavonja a tartózkodási engedélyt vagy megtagadja a tartózkodási engedély kiadását olyan uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja esetében, aki e tagállam állampolgárságával rendelkezik, és soha nem élt a szabad mozgáshoz való jogával, és erre anélkül kerül sor, hogy előzetesen, olyan bizonyítékok alapján, amelyeket a harmadik országbeli állampolgárnak és az uniós polgárnak szabadon be kell tudnia nyújtani, továbbá adott esetben a szükséges kutatások folytatásával megvizsgálja, hogy e személyek között függőségi viszony áll-e fenn, aminek folytán ezen uniós polgár ténylegesen arra kényszerülne, hogy elhagyja az Unió egészének területét annak érdekében, hogy e családtagját elkísérje.

²⁵ Lásd különösen: 2020. február 27-i Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Uniós polgár házastársa) ítélet (C-836/18, EU:C:2020:119, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁶ Lásd különösen: 2020. február 27-i Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Uniós polgár házastársa) ítélet (C-836/18, EU:C:2020:119, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

²⁷ C-528/21, EU:C:2023:341.

²⁸ Ezen ítélet 65. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

80. Pontosítani kell azonban, hogy az EUMSZ 20. cikkeből eredő származékos tartózkodási jog szubszidiárius jellege miatt ilyen jogot adott esetben csak a más jogalapon szerzett tartózkodási jog hiányában lehet biztosítani.²⁹

C. Azon feltételekről, amelyek alapján a tagállamok eltérhetnek az EUMSZ 20. cikkeből eredő származékos tartózkodási jogtól

81. A magyar szabályozást a következők jellemzik: a nemzetbiztonság területére szakosodott, a tartózkodás tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóságtól elkülönülő hatóság döntő jelentőségű közreműködése, az utóbbi hatóság által kibocsátott állásfoglalás fenti hatóságra nézve kötelező jellege, mind ezen állásfoglalás, mind a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat indokolásának hiánya, valamint az összes releváns egyéni körülmény figyelembevételének hiánya.

82. Az előterjesztő bíróság az által feltett kérdésekkel a magyar szabályozás e jellemzőire tekintettel kéri fel a Bíróságot azon anyagi jogi és eljárásjogi feltételek pontosítására, amelyeket a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk ahhoz, hogy eltérhessenek az EUMSZ 20. cikkeből eredő származékos tartózkodási jogtól.

1. Az egyéni körülményeknek és az arányosság elvének a tartózkodás tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóság általi vizsgálatának szükségességéről

83. A C-528/22. sz. ügyben előterjesztett első kérdésének b) részével és ötödik kérdésével, valamint a C-420/22. sz. ügyben előterjesztett, a fenti kérdéseknek megfelelő tartalmú kérdésekkel az előterjesztő bíróság lényegében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 20. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozatot egy nemzetbiztonsági szakhatóság által kibocsátott, indokolást nem tartalmazó, kötelező erejű állásfoglalás alapján kell meghozni, anélkül hogy szigorúan megvizsgálják az összes egyéni körülményt, illetve e visszavonó vagy elutasító határozat arányosságát.

84. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a tagállamok bizonyos feltételek mellett, a közrend fenntartásának vagy a közbiztonság védelmének a biztosítása érdekében, eltérhetnek az olyan uniós polgár családtagjának az EUMSZ 20. cikkeből eredő származékos tartózkodási jogától, aki még nem gyakorolta a szabad mozgás jogát. Ez lehet a helyzet akkor, ha e harmadik országbeli állampolgár valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra.³⁰

85. Mindazonáltal, a Bíróság szerint az ilyen eltérés alkalmazása nem alapulhat kizárólag az érintett harmadik országbeli állampolgár büntetett előéletén. Ezen eltérés adott esetben csak az adott ügy releváns körülményei összességének a konkrét értékeléséből eredhet, tekintettel az arányosság elvére, azon alapvető jogokra, amelyeknek a tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, valamint többek között az uniós polgár kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekére. Így az illetékes nemzeti hatóság figyelembe veheti többek között az elkövetett bűncselekmények súlyát és ezen elmarasztalások súlyossági fokát, valamint az azok meghozatalának és e hatóság

²⁹ Lásd különösen: 2022. május 5-i Subdelegación del Gobierno en Toledo (Családtag tartózkodása – Nem elegendő források) ítélet (C-451/19 és C-532/19, EU:C:2022:354, 47. és 73. pont).

³⁰ Lásd különösen: 2023. április 27-i M. D. (Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet (C-528/21, EU:C:2023:341, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

határozathozatalának időpontja között eltelt időt. Amennyiben az e harmadik országbeli állampolgár és a kiskorú uniós polgár közötti függőségi viszony abból ered, hogy az előbbi az utóbbi szülője, e kiskorú uniós polgár életkorát és egészségi állapotát, valamint családi és gazdasági helyzetét is figyelembe kell venni.³¹

86. A Bíróság a fentiek alapján kimondta, hogy amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgár és uniós polgár családtagja között fennálló függőségi viszony kerül megállapításra, az érintett tagállam ezen állampolgárral szemben az Unió területére történő beutazást és az e területen való tartózkodást közrendi vagy nemzetbiztonsági okokból csupán az összes releváns körülménynek, és többek között adott esetben az uniós polgár kiskorú gyermeke mindenek felett álló érdekének a figyelembevételét követően tilthatja meg.³²

87. A tartózkodás tárgyában hatáskörrel rendelkező magyar hatóságok tehát kötelesek voltak a releváns körülmények összességének ily módon történő figyelembevételére. Márpedig, mivel e hatóságokat a magyar szabályozás értelmében köti a nemzetbiztonsági szakhatóság által kibocsátott, indokolás nélküli állásfoglalás, nincs lehetőségük arra, hogy egymással szemben mérlegeljék a hivatkozott nemzetbiztonsági indokot – amelynek az alapjául szolgáló ténybeli elemek egyikét sem közölték az említett hatóságokkal –, valamint a tartózkodási jogot kérelmező személy személyes és családi körülményeit.

88. Ennélfogva a magyar szabályozás azzal a hatással jár, hogy megfosztja a tartózkodás területén hatáskörrel rendelkező magyar hatóságokat az annak értékelésére vonatkozó jogkörüktől, hogy a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat elfogadásának indokai lehetővé teszik-e a szabad mozgáshoz való jogával nem élő uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagját megillető származékos tartózkodási jogtól való eltérést, ami alapvetően ellentétes a Bíróság ítélkezési gyakorlatával.³³

89. Egyébiránt az indokolási kötelezettségnek – különösen a hatékony jogorvoslathoz való joggal összefüggésben fennálló – szokásos terjedelmére tekintettel, a tartózkodást visszavonó vagy megtagadó határozat olyan indokolása, amely csupán egy indokolást szintén nem tartalmazó olyan állásfoglalásra hivatkozik, amelyet a nemzetbiztonsági szakhatóság bocsátott ki, nem felel meg a Bíróság által az ítélkezési gyakorlatában kiemelt követelményeknek.³⁴

90. Különösen azon következtetésre utalok, amelyre a Bíróság a nemzetközi védelem területén az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítéletében jutott, azaz arra, hogy az eljáró hatóság nem szorítkozhat érvényesen egy másik hatóság által elfogadott, a nemzeti szabályozás értelmében az eljáró hatóságra nézve kötelező határozat végrehajtására, és nem hozhatja meg pusztán e határozat alapján az oltalmazott státuszából való kizárásról vagy a korábban elismert nemzetközi védelmi jogállás visszavonásáról szóló határozatot.³⁵ A Bíróság ily módon kimondta, hogy e hatóságnak – éppen ellenkezőleg – valamennyi releváns információval rendelkeznie kell, és ezen információk figyelembevételével saját magának kell elvégeznie a tények és a körülmények értékelését a határozata tartalmának megállapítása, valamint e határozat teljes körű indokolása érdekében.³⁶

³¹ Lásd különösen: 2023. április 27-i M. D. (Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet (C-528/21, EU:C:2023:341, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³² Lásd különösen: 2023. április 27-i M. D. (Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet (C-528/21, EU:C:2023:341, 69. pont).

³³ Lásd különösen: 2023. április 27-i M. D. (Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet (C-528/21, EU:C:2023:341, 70. pont).

³⁴ Lásd a nemzetközi védelem területén: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (75–79. pont).

³⁵ Lásd Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (79. pont).

³⁶ Lásd Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (80. pont).

91. Véleményem szerint ugyanezeket a szabályokat kell alkalmazni a tartózkodási ügyekben illetékes hatóságra.

92. Kétségtelen, hogy e követelmények terjedelme korlátozható, ha minősített adatokról van szó, egyrészt a megfelelő ügyintézéshez való jog, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jog, másrészt pedig a nemzetbiztonság védelme közötti mérlegelés alapján.

93. A fentiek alapján, még ha lehetséges is, hogy a nemzetbiztonsági szakhatóságok szolgáltassák – saját kezdeményezésre vagy a tartózkodás területén hatáskörrel rendelkező hatóság kérésére – azon információk egy részét, amelyeket ezen hatóság az értékelésének elvégzéséhez felhasznál, és e szakhatóságok titoktartási kötelezettség alá tartoznak,³⁷ az említett hatóságnak jogosultnak kell lennie arra, hogy szabadon értékelje ezen információk tartalmát és a meghozandó határozat szempontjából betöltött jelentőségét.³⁸ A tartózkodás területén hatáskörrel rendelkező hatóság következképpen nem kötelezhető arra, hogy a nemzetbiztonsági szakhatóságok indokolás nélküli és olyan értékelésen nyugvó állásfoglalására támaszkodjon, amelynek a ténybeli alapját nem közölték vele.³⁹

94. Következésképpen az EUMSZ 20. cikket véleményem szerint úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozatot egy nemzetbiztonsági szakhatóság által kibocsátott, indokolást nem tartalmazó, olyan kötelező erejű állásfoglalás alapján kell meghozni, amely szerint az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, anélkül hogy szigorúan megvizsgálják az összes egyéni körülményt, illetve e visszavonó vagy elutasító határozat arányosságát.

95. Hozzáteszem, hogy amennyiben a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat egyúttal a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁴⁰ értelmében vett kiutasítási határozatnak is minősül – aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, tiszteletben kell tartani ezen irányelv 5. cikkét, amely többek között arra kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelően vegyék figyelembe a gyermek mindenképp felett álló érdekét, a családi életet és az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotát.⁴¹

2. Az érintett személynek a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat meghozatalának alapjául szolgáló információkhoz való hozzáféréséről és azoknak a tartózkodásra vonatkozó eljárásban történő felhasználásáról

96. A C-528/22. sz. ügyben előterjesztett második és a C-420/22. sz. ügyben előterjesztett, ennek megfelelő tartalmú kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 20. cikket a Charta 41. és 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében abban az esetben, ha a tartózkodási jogot visszavonó vagy megtagadó határozat olyan információkon alapul, amelyeknek a hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné a szóban forgó tagállam nemzetbiztonságát, az érintett

³⁷ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (82. pont).

³⁸ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (83. pont).

³⁹ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (83. pont).

⁴⁰ HL 2008. L 348., 98. o.

⁴¹ Lásd különösen: 2023. április 27-i M. D. (Magyarországra való beutazás tilalma) ítélet (C-528/21, EU:C:2023:341, 89. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

személy vagy a képviselője csupán az e célból kért engedély megszerzését követően férhet hozzá ezen információkhoz, az említett személyekkel még az ilyen határozatokat alátámasztó indokok lényegét sem közlik, és a tartózkodásra vonatkozó közigazgatási vagy bírósági eljárásban egyébként sem használhatnák fel azokat az információkat, amelyekhez hozzáférhettek.

97. A kérdést előterjesztő bíróság tehát a jelen ügyek mindegyikében arról kérdezi a Bíróságot, hogy milyen kötelezettségek terhelik az EUMSZ 20. cikk hatálya alá tartozó tartózkodási jogot nemzetbiztonsági okból visszavonó vagy megtagadó határozat elfogadása esetén a tartózkodás területén hatáskörrel rendelkező hatóságot és a nemzetbiztonsági szakhatóságokat az érintett személynek és/vagy képviselőjének az e határozat elfogadásának alapjául szolgáló minősített adatokhoz való hozzáférése, valamint ezen információknak a tartózkodásra vonatkozó közigazgatási vagy bírósági eljárás keretében történő felhasználása tekintetében.

98. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az uniós jog arra vonatkozóan alkalmazandó rendelkezéseinek hiányában, hogy a tagállamoknak miként kell biztosítaniuk az érintett személy védelemhez való jogának tiszteletben tartását akkor, amikor nemzeti szabályozás alapján korlátozzák e személy iratbetekintési jogát, az e célból létrehozott eljárások konkrét részletszabályai a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjére tartoznak, feltéve azonban, hogy azok nem kedvezőtlenebbek, mint amelyek a hasonló nemzeti jogi helyzeteket szabályozzák (az egyenértékűség elve), és nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).⁴²

99. Arra is emlékeztetni kell, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtása során kötelesek biztosítani mind a megfelelő ügyintézéshez való jogból – amely az uniós jognak a Charta 41. cikkében megjelenő általános elve⁴³ –, mind pedig a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogból eredő követelmények tiszteletben tartását, amelyek mind a közigazgatási eljárás, mind pedig az esetleges bírósági eljárás tekintetében előírják az érintett személy védelemhez való jogának tiszteletben tartását.⁴⁴

100. E tekintetben, ami először is a közigazgatási eljárást illeti, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása magában foglalja, hogy a tagállamok közigazgatási szerveinek – amennyiben az uniós jog hatálya alá tartozó intézkedéseket fogadnak el – lehetővé kell tenniük azon határozatok címzettjei számára, amelyek e címzettek érdekeit érzékelhetően érintik, hogy megfelelően kifejtthessék álláspontjukat azon elemekkel kapcsolatban, amelyekre a közigazgatási szerv a határozatát alapítja.⁴⁵

101. Ahogyan azt a Bíróság a nemzetközi védelem területén megállapította, e követelménynek különösen az a célja, hogy a tartózkodás területén hatáskörrel rendelkező hatóság számára lehetővé tegye, hogy az ügy teljes ismeretében végezhesse el a releváns tények és körülmények összességének egyéni értékelését, amihez szükség van arra, hogy a határozat címzettje kijavíthasson valamilyen hibát, vagy személyes helyzetére vonatkozó olyan információkra hivatkozhasson, amelyek a határozat meghozatala, meghozatalának elmaradása vagy meghatározott tartalma mellett szólnak.⁴⁶

⁴² Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴³ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁴ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁵ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁶ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

102. Mivel az említett követelmény szükségszerűen feltételezi azon tényleges lehetőségnek e címzett számára való biztosítását, hogy – adott esetben képviselő útján – megismerje azokat az elemeket, amelyekre a hatóság a határozatát alapítja, a védelemhez való jog tiszteletben tartása a közigazgatási eljárás során feltételezi az iratanyagban lévő valamennyi információhoz való hozzáférés jogát.⁴⁷

103. Másodszor, a bírósági eljárást illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a Charta 47. cikkében biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy az érintett – akár magának a határozatnak a szövege, akár ezen indokok kérésére történő közlése alapján – megismerhesse a rá vonatkozóan hozott határozat alapjául szolgáló indokokat, az illetékes bíróság azon hatáskörének sérelme nélkül, hogy a szóban forgó hatóságtól megkövetelje azok közlését, annak érdekében, hogy lehetővé tegye számára jogai lehető legjobb feltételek mellett történő védelmét, és az ügy teljes ismeretében annak eldöntését, hogy hasznos-e az illetékes bírósághoz fordulni, valamint annak érdekében, hogy az utóbbinak teljes mértékben lehetővé tegye a szóban forgó nemzeti határozat jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat gyakorlását.⁴⁸ A védelemhez való jognak különösen a tartózkodási jog tárgyában benyújtott keresetekkel összefüggő eljárások keretében biztosítandó tiszteletben tartása magában foglalja, hogy a felperes megismerhesse nemcsak a rá vonatkozó határozat indokolását, hanem az iratanyagban szereplő, a hatóság által alapul vett valamennyi információt is, és így ténylegesen állást foglalhasson ezekkel kapcsolatban.⁴⁹

104. Ezenkívül a Charta 47. cikkében szereplő védelemhez való jog részét képező kontradiktórius eljárás elvére tekintettel az eljárásban részt vevő feleknek joguk kell, hogy legyen arra, hogy a bíróságnak benyújtott minden iratot és észrevételt megismerhessenek annak érdekében, hogy a bíróság döntését befolyásolhassák, és ezen iratokat és észrevételeket megvitathassák, ami feltételezi, hogy a tartózkodási engedély visszavonásáról szóló határozattal érintett személynek lehetőséggel kell rendelkeznie az iratanyagban lévő, az említett határozattal szemben benyújtott kereset tárgyában eljáró bíróság rendelkezésére álló információk megismerésére.⁵⁰

105. Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a védelemhez való jog nem jelent korlátlan jogosultságot, ezért az iratbetekintési jog – amely a védelemhez való jog velejárója – korlátozható egyrészt a megfelelő ügyintézéshez való jog és az érintett személy hatékony jogorvoslathoz való joga, másrészt pedig az e személy iratanyagában lévő bizonyos elemek hozzáférhetővé tétele elmaradásának igazolásául hivatkozott érdekek közötti mérlegelés alapján, különösen ha ezek az érdekek összefüggésben vannak a nemzetbiztonsággal.⁵¹ Szükségesnek bizonyulhat ugyanis mind a közigazgatási eljárásban, mind pedig a bírósági eljárásban az, hogy többek között a nemzetbiztonságot érintő megfontolásokra tekintettel ne közöljenek bizonyos információkat az érintettel.⁵²

106. E mérlegelés korlátait a Bíróság pontosította.

⁴⁷ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁸ Lásd különösen: 2020. november 24-i Minister van Buitenlandse Zaken ítélet (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:951, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁴⁹ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁰ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵¹ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵² Lásd még ebben az értelemben: ZZ ítélet (54. pont).

107. Ily módon e mérlegelés a Charta 47. cikkének szükséges tiszteletben tartására figyelemmel nem foszthatja meg az érintett személy védelemhez való jogát a tényleges érvényesüléstől, és nem üresítheti ki azon személy jogorvoslathoz való jogát, aki az EUMSZ 20. cikkben alapuló származékos tartózkodási joggal rendelkezhet, különösen azáltal, hogy nem közlik az érintett személlyel vagy adott esetben a képviselőjével legalább a rá vonatkozó határozat alapjául szolgáló indokok lényegét.⁵³

108. Ezzel szemben ugyanezen mérlegelés ahhoz vezethet, hogy az iratanyag bizonyos elemeit nem közlik az érintett személlyel, amennyiben ezen elemek hozzáférhetővé tétele közvetlen és egyedi módon sértheti az érintett tagállam nemzetbiztonságát, mivel e hozzáférhetővé tétel különösen veszélyeztetheti a személyek életét, egészségét vagy szabadságát, vagy felfedheti a nemzetbiztonsági hatóságok által alkalmazott specifikus nyomozási módszereket, és így súlyosan akadályozhatja, vagy akár meggátolhatja e hatóságok feladatainak jövőbeli teljesítését.⁵⁴

109. A fentiekből következik, hogy bár az uniós jog lehetővé teszi a tagállamok számára – különösen, ha azt a nemzetbiztonság megköveteli –, hogy az érintett személy számára ne biztosítsanak közvetlen hozzáférést az iratanyagának valamennyi eleméhez, e jog – a tényleges érvényesülés elvének, valamint a megfelelő ügyintézéshez és a hatékony jogorvoslathoz való jognak a megsértése nélkül – nem értelmezhető akként, hogy az alapján az illetékes nemzeti hatóságok e személyt olyan helyzetbe hozhatják, amelyben sem ő, sem a képviselője nem szerezhethet megfelelően tudomást – adott esetben a nemzetbiztonság megóvására szolgáló különleges eljárás keretében – ezen iratanyag meghatározó elemeinek lényegéről.⁵⁵

110. Ezen elvek alapján állapította meg a Bíróság a nemzetközi védelem tárgyában egyrészt azt, hogy amennyiben az iratanyagban lévő információk hozzáférhetővé tételét nemzetbiztonsági okból korlátozták, az érintett személy védelemhez való jogának tiszteletben tartását nem biztosítja kellő mértékben az a lehetőség, hogy e személy számára bizonyos feltételek mellett engedélyezik az ezen információkhoz való hozzáférést, ezen engedélyhez azonban az ily módon szerzett információk közigazgatási vagy esetleges bírósági eljárásban való felhasználásának teljes tilalma társul.⁵⁶

111. A védelemhez való jog tiszteletben tartásának elvéből eredő, általam fentebb felidézett követelményekből ugyanis kitűnik, hogy az iratanyagban lévő információkhoz való hozzáférés jogának célja annak lehetővé tétele, hogy az érintett személy az illetékes hatóságok vagy a hatáskörrel rendelkező bíróságok előtt – adott esetben képviselő útján – előadja az ezen információkra és azoknak a meghozandó vagy a már elfogadott határozat szempontjából mutatott relevanciájára vonatkozó álláspontját.⁵⁷

112. Ennélfogva az olyan eljárás, amely lehetővé teszi az érintett személy vagy a képviselője számára az ezen információkhoz való hozzáférést, ugyanakkor megtiltja számukra az ugyanezen információk közigazgatási vagy esetleges bírósági eljárásban való felhasználását, nem elegendő e személy védelemhez való jogának megóvásához, ezért nem tekinthető úgy, hogy ez az eljárás lehetővé teszi valamely tagállam számára, hogy eleget tegyen a Charta 41. és 47. cikkéből eredő kötelezettségeknek.⁵⁸

⁵³ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁴ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁵ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (53. pont).

⁵⁶ Lásd Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (54. pont).

⁵⁷ Lásd Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (55. pont).

⁵⁸ Lásd analógia útján: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (56. pont).

113. Másrészt, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és a magyar kormány észrevételeiből kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás azon a megfontoláson alapul, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróságnak az iratanyaghoz való hozzáférésre vonatkozó lehetősége kellőképpen biztosítja az érintett személy védelemhez való jogát, hangsúlyozni kell, hogy e lehetőség nem válthatja ki az érintett személynek vagy a képviselőjének az ezen iratanyagban lévő információkhoz való hozzáférését.⁵⁹ Így a védelemhez való jog tiszteletben tartása nem azt jelenti, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság a határozathozatalhoz szükséges összes információval rendelkezik, hanem azt, hogy az érintett személy – adott esetben képviselő útján – érvényesítheti az érdekeit az ezen információkkal kapcsolatos álláspontjának kifejtése révén.⁶⁰ A hatáskörrel rendelkező bíróságoknak az iratanyagban lévő információkhoz való hozzáférése, illetve az érintett személy védelemhez való jogának tiszteletben tartását biztosító eljárások bevezetése ugyanis két különálló és együttes követelménynek minősül.⁶¹

114. A fentiekből véleményem szerint az következik, hogy az EUMSZ 20. cikket a Charta 41. és 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében abban az esetben, ha a tartózkodási jogot visszavonó vagy megtagadó határozat olyan információkon alapul, amelyeknek a hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné a szóban forgó tagállam nemzetbiztonságát, az érintett személy vagy a képviselője csupán az e célból kért engedély megszerzését követően férhet hozzá ezen információkhoz, az említett személyekkel még az ilyen határozatot alátámasztó indokok lényegét sem közlik, és a tartózkodásra vonatkozó közigazgatási vagy bírósági eljárásban egyébként sem használhatnák fel azokat az információkat, amelyekhez hozzáférhettek.

3. A titkosított indokok „lényegének” fogalmáról

115. A C-528/22. sz. ügyben előterjesztett harmadik és a C-420/22. sz. ügyben előterjesztett, az utóbbinak megfelelő kérdésével az előterjesztő bíróság annak pontosítását kéri a Bíróságtól, hogy a Charta 41. és 47. cikkére figyelemmel mit kell érteni a tartózkodási jogot visszavonó vagy megtagadó határozat alapjául szolgáló, titkosított indokok „lényege” alatt.

116. Úgy vélem, hogy e fogalom az ügy iratainak azon lényeges elemeire vonatkozik, amelyek lehetővé teszik az érintett személy számára, hogy megismerje a neki felrót főbb tényeket és magatartásokat, és ennek következtében a tartózkodásra vonatkozó közigazgatási eljárás, majd adott esetben a bírósági eljárás keretében kifejthesse álláspontját.

117. A titkosított indokok „lényegének” fogalmát tehát funkcionálisan kell értelmezni a védelemhez való jog hatékony gyakorlásának a nemzetbiztonsághoz kapcsolódó érdekek védelme mellett történő biztosítása érdekében.

118. E fogalmat tehát a bizonyítékok titkossága szükségességének figyelembevételével kell meghatározni.⁶² Bizonyos esetekben ugyanis e bizonyítékok közlése közvetlen és egyedi módon sértheti a nemzetbiztonságot, mivel különösen veszélyeztetheti a személyek életét, egészségét vagy

⁵⁹ Lásd: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (57. pont).

⁶⁰ Lásd Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (58. pont).

⁶¹ Lásd Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (59. pont).

⁶² Lásd: ZZ ítélet (68. pont).

szabadságát, vagy speciálisan a nemzetbiztonsági hatóságok által alkalmazott nyomozási módszerek felfedését, és így súlyosan akadályozza, vagy akár meggátolja e hatóságok feladatainak jövőbeli teljesítését.⁶³

4. A tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság jogköreiről

119. A C-528/22. sz. ügyben előterjesztett negyedik és a C-420/22. sz. ügyben előterjesztett, az utóbbinak megfelelő kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kéri a Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy az EUMSZ 20. cikket a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy az megköveteli, hogy a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló, minősített adatokon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróságnak hatáskörrel kell rendelkeznie az ilyen adatok minősítésének megszüntetésére és azoknak részben vagy egészben az érintett harmadik országbeli állampolgárral való közlésére.

120. E kérdés azon bíróság hatásköreire vonatkozik, amelynek a tartózkodás tárgyában hozott határozat jogszerűségét felül kell vizsgálnia. Azzal kapcsolatos, hogy a bírósági eljárás keretében hogyan viszonyul a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog az azon információk titkosságának megőrzésére vonatkozó követelményhez, amelyek hozzáférhetővé tétele sértheti a nemzetbiztonsági érdekeket.

121. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és az előterjesztő bíróság által feltett kérdés megfogalmazásából az látszik kitűnni, hogy e bíróság szerint az uniós jogból az következik, hogy nem csupán hozzá kell férnie a minősített adatokhoz, hanem adott esetben arra is jogosultnak kell lennie, hogy határozatában megállapítsa ezen adatok minősítésének jogellenességét, és azokat részben vagy egészben ő maga közölje az érintett személlyel.

122. A tárgyaláson a magyar és a francia kormány, valamint a Bizottság egybehangzó álláspontot fejtett ki azon választ illetően, amelyet véleményük szerint e kérdésre kell adni, vagyis hogy az uniós jog nem követeli meg, hogy a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló, minősített adatokon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság hatáskörrel rendelkezzen az ilyen adatok minősítésének megszüntetésére és azoknak az érintett személlyel való közlésére.

123. Egyetértek ezzel az állásponttal, azokra a megfontolásokra támaszkodva, amelyeket véleményem szerint a ZZ ítéletből le kell vonni.

124. A Bíróság ugyanis ebben az ítéletben már állást foglalt azon hatáskörökről, amelyekkel a tartózkodás tárgyában hatáskörrel rendelkező bíróságnak a 2004/38 irányelv keretében rendelkeznie kell annak érdekében, hogy biztosítsa a védelemhez való jog tiszteletben tartását abban az esetben, ha valamely személlyel szemben titkosított információkon alapuló elutasító határozatot hoztak.

125. A fenti ítéletből tehát az következik, hogy ha nemzetbiztonsági okokra hivatkozva tagadják meg, hogy az érintett személlyel közöljék a tagállam területére való belépést megtagadó határozat alapjául szolgáló indokokat, e tagállam illetékes bíróságának az eljárásjog olyan technikáival és szabályaival kell rendelkeznie, és kell azokat alkalmaznia, amelyek lehetővé teszik egyrészt az e

⁶³ Lásd: ZZ ítélet (66. pont).

határozat elfogadásához figyelembe vett információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogszerű nemzetbiztonsági megfontolások, másfelől pedig azon szükséglet összehangolását, hogy a jogalanynak kellően biztosítsák eljárási jogai – így a meghallgatáshoz való jog és a kontradiktórius eljárás elvének – tiszteletben tartását.⁶⁴

126. E célból a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok kötelesek egyfelől hatékony bírósági felülvizsgálatot előírni mind a nemzeti hatóság által a nemzetbiztonsággal kapcsolatban hivatkozott okok fennállása és megalapozottsága, mind pedig a szóban forgó határozat jogszerűsége tekintetében, másfelől az e felülvizsgálatra vonatkozó technikákat és szabályokat előírni.⁶⁵

127. A Bíróság azt is pontosította, hogy fontos, hogy az ilyen határozat jogszerűségének felülvizsgálatával megbízott bíróságnak lehetősége legyen azon okok és ezekkel kapcsolatos bizonyítékok összességének megismerésére, amelyek alapján ugyanezen határozatot elfogadták,⁶⁶ különösen annak vizsgálata érdekében, hogy ténylegesen ellentétes-e a nemzetbiztonsággal az, hogy ezen okokat és bizonyítékokat az érintettel közölik.⁶⁷

128. A Bíróság pontosította, hogy milyen következtetéseket kell levonni a nemzeti bíróság által e tekintetben elvégzett vizsgálatból.

129. Így, ha e bíróság arra a következtetésre jut, hogy a nemzetbiztonsággal nem ellentétes, hogy a szóban forgó információkat közölik az érintett személlyel, lehetőséget kell adnia az illetékes nemzeti hatóságnak arra, hogy ezeket az információkat e személlyel közölje. Ha e hatóság nem engedélyezi az ilyen közlést, a nemzeti bíróság kizárólag a közölt indokok és bizonyítékok alapján vizsgálja a tartózkodás tárgyában hozott határozat jogszerűségét.⁶⁸

130. A fentiekből analógia útján az következik, hogy a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 20. cikk nem követeli meg, hogy a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló, minősített adatokon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság hatáskörrel rendelkezzen arra, hogy megszüntesse az ilyen információk minősítését, és azokat maga közölje az érintett személlyel. Az illetékes nemzeti hatóság feladata ugyanis annak eldöntése, hogy adott esetben ezeket az információkat e személy rendelkezésére bocsátja-e annak érdekében, hogy azokat kontradiktórius eljárásban felhasználják. Ha e hatóság meg kívánja őrizni az említett információk titkosságát azáltal, hogy azokat nem közli, az említett bíróságnak ebből a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat jogszerűségének felülvizsgálata keretében oly módon kell levonnia a következtetéseket, hogy e felülvizsgálatot kizárólag a közölt indokok és bizonyítékok alapján végzi el. Amint arra a francia kormány a tárgyaláson helyesen rámutatott, ebben az esetben leszűkül a kontradiktórius vita, tehát azon érvek vagy bizonyítékok köre, amelyekre az említett bíróság a határozatát alapíthatja. Ez az álláspont szerintem összhangban van az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjában foglaltakkal, vagyis azzal, hogy „egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel”.

⁶⁴ Lásd: ZZ ítélet (57. pont).

⁶⁵ Lásd: ZZ ítélet (58. pont).

⁶⁶ Lásd: ZZ ítélet (59. pont).

⁶⁷ Lásd: ZZ ítélet (60–62. pont).

⁶⁸ Lásd: ZZ ítélet (63. pont).

131. Mindemellett, amint azt korábban jeleztem, az egyrészt az érintett személy megfelelő ügyintézéshez való joga, valamint hatékony jogorvoslathoz való joga, másrészt pedig a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat meghozatalát megalapozó bizalmas információk hozzáférhetővé tételének megtagadása közötti mérlegelés – a Charta 47. cikke tiszteletben tartásának szükségességére figyelemmel – nem eredményezheti azt, hogy e személyt többé nem illeti meg azon minimális garancia, hogy vele vagy a képviselőjével legalább a vele szemben hozott határozat alapjául szolgáló indokok lényegét közöljék.⁶⁹ Ez az eset áll fenn, ha az illetékes nemzeti hatóság nemzetbiztonsági okokból érvényesen megtagadhatja a bizalmas információk közlését.⁷⁰ A tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat jogszerűségének az illetékes bíróság általi felülvizsgálatát ilyen esetben tehát kizárólag az érintett személlyel közölt indokok lényege alapján kell elvégezni. E bíróságnak adott esetben a nemzeti jog alapján meg kell állapítania e közzéi kötelezettség esetleges megsértésének következményeit,⁷¹ ami az ilyen határozat megsemmisítéséhez vezethet.

V. Véggöveztetés

132. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Szegedi Törvényszék (Magyarország) által a C-420/22. és C-528/22. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) Az EUMSZ 20. cikket a következőképpen kell értelmezni:

- e cikkel ellentétes, ha egy tagállami hatóság nemzetbiztonsági okból visszavonja a tartózkodási engedélyt vagy megtagadja a tartózkodási engedély kiadását olyan uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja esetében, aki e tagállam állampolgárságával rendelkezik, és soha nem élt a szabad mozgáshoz való jogával, és e megtagadásra anélkül kerül sor, hogy előzetesen, olyan bizonyítékok alapján, amelyeket a harmadik országbeli állampolgárnak és az uniós polgárnak szabadon be kell tudnia nyújtani, továbbá adott esetben a szükséges kutatások folytatásával megvizsgálja, hogy e személyek között függőségi viszony áll-e fenn, aminek folytán ezen uniós polgár ténylegesen arra kényszerül, hogy elhagyja az Unió egészének területét annak érdekében, hogy e családtagját elkísérje;
- azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozatot egy nemzetbiztonsági szakhatóság által kibocsátott, indokolást nem tartalmazó, olyan kötelező erejű állásfoglalás alapján kell meghozni, amely szerint az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, anélkül hogy szigorúan megvizsgálják az összes egyéni körülményt, illetve e visszavonó vagy elutasító határozat arányosságát.

2) Az EUMSZ 20. cikket az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. és 47. cikkével összefüggésben a következőképpen kell értelmezni:

⁶⁹ Lásd különösen: Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélet (51. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁰ Lásd: ZZ ítélet (64–67. pont).

⁷¹ Lásd: ZZ ítélet (68. pont).

e cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek előírása szerint abban az esetben, ha a tartózkodási jogot visszavonó vagy megtagadó határozat olyan információkon alapul, amelyeknek a hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné a szóban forgó tagállam nemzetbiztonságát, az érintett személy vagy a képviselője csupán az e célból kért engedély megszerzését követően férhet hozzá ezen információkhoz, az említett személyekkel még az ilyen határozatok alátámasztó indokok lényegét sem közlik, és a tartózkodásra vonatkozó közigazgatási vagy bírósági eljárásban egyébként sem használhatnák fel azokat az információkat, amelyekhez hozzáférhettek.

- 3) A tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat alapjául szolgáló, titkosított indokok „lényegének” fogalma az ügyirat azon lényeges elemeire vonatkozik, amelyek lehetővé teszik az érintett személy számára, hogy megismerje a neki felrótt főbb tényeket és magatartásokat, és ennek következtében a közigazgatási, majd adott esetben a bírósági eljárás keretében kifejthesse álláspontját, figyelembe véve a bizonyítékok titkosságának szükségességét.
- 4) Az EUMSZ 20. cikket az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben a következőképpen kell értelmezni:

e cikk nem követeli meg, hogy a tartózkodási jog visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló, minősített adatokon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság rendelkezzen az ilyen információk minősítésének megszüntetésére és ezen információk egészének vagy egy részének az érintett harmadik országbeli állampolgárral való közlésére vonatkozó jogkörrel.