



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 23 november 2023¹

Mål C-420/22

NW

mot

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

och

Mål C-528/22

PQ

mot

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

(begäran om förhandsavgörande från Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränskontroll, asyl och invandring – Direktiv 2003/109/EG – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Återkallande av denna ställning – Artikel 20 FEUF – Unionsmedborgarskap – Unionsmedborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet – En familjemedlems vistelse – Beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt – Hot mot nationell säkerhet – Yttrande från ett specialiserat organ – Sekretessbelagda uppgifter – Motivering – Tillgång till handlingarna i ärendet”

I. Inledning

1. Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF samt artiklarna 9.3 och 10.1 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.²

2. Respektive begäran har framställts i mål mellan dels NW (mål C-420/22), dels PQ (mål C-528/22), vilka båda är tredjelandsmedborgare, och Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Nationella generaldirektoratet för utlänningsfrågor, Ungern) nedan kallat generaldirektoratet).

¹ Originalspråk: franska.

² EUT L 16, 2004, s. 44.

3. I mål C-420/22 avser tvisten återkallandet av NW:s permanenta uppehållskort och skyldigheten att lämna Ungern, och i mål C-528/22 avser tvisten avslaget på PQ:s ansökan om nationellt permanent uppehållstillstånd.

4. Genom de frågor som har ställts av Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged, Ungern) i dessa två mål har domstolen ombetts att klargöra de materiella och processuella villkor som medlemsstaterna ska iakttä för att kunna avvika från den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF.

5. I detta förslag till avgörande kommer jag, i linje med vad EU-domstolen nyligen slog fast avseende internationellt skydd i sin dom av den 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.,³ att redogöra för skälen till att jag anser att artikel 20 FEUF, mot bakgrund av artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,⁴ ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som kännetecknas av följande omständigheter, nämligen ett avgörande ingripande av ett organ som är specialiserat på nationell säkerhet och som skiljer sig från den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt, den omständigheten att det yttrande som har avgetts av detta organ är bindande för denna myndighet, avsaknaden av motivering både i detta yttrande och i beslutet att återkalla eller neka uppehållsrätt, den omständigheten att den berörda personen inte har underrättats om väsentliga delar av de skäl som ligger till grund för detta beslut och att hänsyn inte har tagits till samtliga relevanta individuella omständigheter.

II. Ungersk rätt

6. 94 § i a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (2007 års lag nr I om inresa och vistelse för personer med rätt till fri rörlighet och vistelse)⁵ av den 5 januari 2007 (nedan kallad lag nr I) har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 års lag nr II om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare)⁶ av den 5 januari 2007 (nedan kallad lag nr II)] är tillämpliga på de förfaranden avseende tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till ungerska medborgare som infördes och förnyades efter ikraftträdandet av [az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (2018 års lag nr CXXXIII om ändring av vissa lagar som avser migration och vissa kompletterande lagar)⁷ av den 12 december 2018 (nedan kallad den andra ändringslagen)].

2. En tredjelandsmedborgare som har ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort, vilket har utfärdats till tredjelandsmedborgaren i egenskap av familjemedlem till en ungersk medborgare, före ikraftträdandet av den andra ändringslagen och som var giltigt när nämnda lag trädde i kraft, ska, efter att ha ingett en ansökan innan uppehållskortet eller det permanenta

³ C-159/21, EU:C:2022:708 (nedan kallad dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.).

⁴ Nedan kallad stadgan.

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

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

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

uppehållskortet löper ut, beviljas ett nationellt permanent uppehållstillstånd utan att det sker någon kontroll av huruvida villkoren i 33 § punkt 1 a och b, 35 § punkt 1 och 35 § punkt 1a i lag [nr II] har iakttagits, såvida inte

...

c) ett sådant skäl för avslag som föreskrivs i 33 § punkt 1 c och 33 § punkt 2 i lag [nr II] utgör hinder för att utfärda tillståndet.

...

3. När det gäller bestämmelserna i punkt 2 c, ska de specialiserade statliga organ som har utsetts konsulteras i enlighet med bestämmelserna i lag [nr II] i fråga om utfärdandet av permanenta uppehållstillstånd, i syfte att inhämta ett yttrande från dessa.

4. Om en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en ungersk medborgare innehar ett giltigt uppehållskort eller ett giltigt permanent uppehållskort, ska detta kort återkallas

...

b) om tredjelandsmedborgarens vistelse äventyrar den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten i Ungern.

5. I alla sådana särskilda frågor som avses i punkt 4 b ska de specialiserade statliga organ som har utsetts konsulteras i enlighet med bestämmelserna i lag [nr II] avseende utfärdandet av permanent uppehållstillstånd, i syfte att inhämta ett yttrande från dessa i denna fråga.

...”

7. I 33 § punkt 2 b i lag nr II föreskrivs följande:

”Tidsbegränsat uppehållstillstånd, nationellt permanent uppehållstillstånd eller permanent EG-uppehållstillstånd får inte beviljas till en tredjelandsmedborgare

...

b) vars bosättning äventyrar den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten i Ungern.”

8. 87/B § punkt 4 i nämnda lag har följande lydelse:

”Yttrandet från det specialiserade statliga organet är bindande för utlänningsmyndigheten vad gäller den särskilda frågan.”

9. I 97 § punkt 1 i a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 (dekret om genomförande av [lag nr II])⁸ av den 5 januari 2007 anges följande:

”Med avseende på förfarandena för att utfärda och återkalla tredjelandsmedborgares tidsbegränsade uppehållstillstånd, nationella permanenta uppehållstillstånd och permanenta EG-uppehållstillstånd, och med avseende på förfarandena för att återkalla tredjelandsmedborgares permanenta uppehållstillstånd och immigrationstillstånd, ska regeringen, när det är fråga om att fastställa huruvida en tredjelandsmedborgares bosättning eller immigration äventyrar den nationella säkerheten i Ungern, utse, såsom specialiserade organ i första instans, Alkotmányvédelmi Hivatal (Myndigheten för grundlagsskydd, Ungern) och Terrorrelhárítási Központ (Centrum för bekämpning av terrorism, Ungern) och, såsom specialiserat organ i andra instans, ministern med ansvar för den civila nationella säkerhetstjänsten.”

10. I 11 § i a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (2009 års lag nr CLV om skydd av sekretessbelagda uppgifter)⁹ av den 29 december 2009 föreskrivs följande:

”1. Den berörda personen har rätt att få tillgång till sina personliga uppgifter som har status som nationella sekretessbelagda uppgifter genom tillstånd som utfärdas av den behöriga myndigheten ...

2. ... Den behöriga myndigheten får neka tillgång till uppgifterna om sådan tillgång skulle skada det allmänna intresse som ligger till grund för sekretessen. Den behöriga myndigheten ska ange skälen till att tillgång till uppgifterna nekas.

3. För det fall tillgång till uppgifterna nekas, kan den berörda personen överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol. Om förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet, ska den behöriga myndigheten förpliktas att bevilja tillgång till uppgifterna. ... Klaganden, den som intervenerar till stöd för klagandens yrkanden och deras ombud kan inte få tillgång till sekretessbelagda uppgifter under förfarandet ...”

11. 12 § i denna lag har följande lydelse:

”1. Den myndighet som är ansvarig för de sekretessbelagda uppgifterna får neka den berörda personen rätten att få tillgång till sina personliga uppgifter om det allmänna intresse som ligger till grund för sekretessen skulle äventyras genom utövandet av denna rätt.

2. När den berörda personens rättigheter görs gällande vid en domstol, ska bestämmelsen i 11 § punkt 3 i tillämpliga delar tillämpas på den domstol som ska pröva målet och på tillgången till de sekretessbelagda uppgifterna.”

12. 13 § punkterna 1 och 5 i nämnda lag har följande lydelse:

”1. De sekretessbelagda uppgifterna får endast användas av en person om detta är motiverat av skäl som avser utövandet av en statlig eller offentlig funktion och om vederbörande, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i lagen, förfogar över

⁸ Magyar Közlöny 2007. évi 65. száma.

⁹ Magyar Közlöny 2009. évi 194. száma.

- a) en personlig säkerhetsbefogenhet som är giltig och motsvarar den nivå av sekretess för uppgifterna som den önskar använda,
- b) en sekretessförklaring och
- c) ett tillstånd att använda uppgifterna.

...

5. Såvida inget annat föreskrivs i lagen, får förvaltningsdomstolen utöva de befogenheter som krävs för att avgöra de mål som den har tilldelats enligt fördelningsordningen, utan att det krävs någon nationell säkerhetskontroll, personlig säkerhetsbefogenhet, sekretessförklaring eller tillstånd att använda uppgifterna.”

13. I 14 § punkt 4 i samma lag stadgas följande:

”Den behöriga myndigheten får genom tillstånd ge tillgång till nationella sekretessbelagda uppgifter i samband med ett administrativt förfarande, domstolsförfarande – dock ej straffrättsligt förfarande – eller förfarande som rör mindre förseelser eller annat officiellt förfarande. Beviljandet av tillstånd att använda nationella sekretessbelagda uppgifter får inte vägras i samband med förfaranden för lagenlighetsprövning av allmänna åklagarmyndigheten och i samband med civilrättsliga domstolsförfaranden som kan inledas av nämnda myndighet med hänsyn till allmänintresset.”

III. Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-420/22

14. NW, som är turkisk medborgare, gifte sig år 2004 med en kvinna som är ungersk medborgare. År 2005 fick paret ett barn, som är ungersk medborgare.

15. Efter att ha varit lagligen bosatt i Ungern i mer än fem år, och med hänsyn till ställningen för hans maka och barn, ingav NW en ansökan om permanent uppehållskort till de ungerska myndigheterna, vilka utfärdade detta kort, som var giltigt till och med den 31 oktober 2022.

16. NW har stabila och regelbundna inkomster i Ungern samt äger fast egendom som gör det möjligt för honom att försörja sig själv och sin familj utan hjälp från det ungerska systemet för socialt bistånd.

17. Den hänskjutande domstolen har uppgett att det föreligger ett beroendeförhållande mellan NW och hans underåriga barn.

18. NW och hans maka har nämligen gemensamt den rättsliga vårdnaden om sitt barn och utövar den faktiska vårdnaden om barnet. Utan NW:s inkomster skulle familjemedlemmarna inte kunna försörja sig. Dessutom har NW nära känslomässiga band till sitt barn.

19. I ett yttrande utan motivering av den 12 januari 2021 slog Myndigheten för grundlagsskydd fast att NW:s vistelse i Ungern stred mot denna medlemsstats nationella säkerhetsintressen. Med tillämpning av 2009 års lag nr CLV om skydd av sekretessbelagda uppgifter, klassificerade detta specialiserade organ de uppgifter som låg till grund för detta yttrande som ”sekretessbelagda uppgifter, så att varken NW eller utlänningsmyndigheten kunde få kännedom om dessa.

20. Genom beslut av den 22 januari 2021 återkallade Elsőfokú idegenrendészeti hatóság (Utlänningsmyndigheten i första instans, Ungern), med tillämpning av 94 § punkt 4 b lag nr I, NW:s permanenta uppehållskort och ålade honom att lämna Ungern.

21. Detta beslut fastställdes den 10 maj 2021 av generaldirektoratet, på grund av att Belügyminiszter (Ungerns inrikesminister) hade konstaterat, i sitt yttrande av den 13 april 2021 i egenskap av specialiserat organ i andra instans, att NW:s vistelse stred mot Ungerns nationella säkerhetsintressen. I sitt beslut framhöll generaldirektoratet att det, enligt 87/B § punkt 4 i nämnda lag, inte fick avvika från inrikesministerns yttrande och att det därför var tvunget att återkalla NW:s permanenta uppehållskort, utan att ta hänsyn till hans personliga situation. Generaldirektoratet angav även att återkallandet av det permanenta uppehållskortet inte hindrade NW från att ansöka om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i lag nr II, på de villkor som föreskrivs däri.¹⁰

22. NW har överklagat generaldirektoratets beslut av den 10 maj 2021 till Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged), och yrkat att det beslutet, liksom det beslut som fattades av Utlänningsmyndigheten i första instans, ska upphävas.

23. NW har gjort gällande att dessa myndigheter inte undersökte hans personliga situation, särskilt vad beträffar hans anknytning till Ungern. Nämnda myndigheter tog inte del av de specialiserade organens detaljerade motivering och fattade således beslut i strid med bland annat proportionalitetsprincipen. NW har angett att om han måste lämna Ungern, kommer hans familj, och i synnerhet hans barn som han har uppfostrat tillsammans med sin maka, att hamna i en allvarlig situation, med hänsyn till deras beroendeförhållande.

24. Den hänskjutande domstolen har påpekat att beslutet att återkalla NW:s permanenta uppehållskort endast vilar på de bindande yttrandena utan motivering från de specialiserade organen, vilka grundar sig på sekretessbelagda uppgifter som varken NW eller de myndigheter som tog ställning till uppehållsrätten har haft tillgång till. Det beslut som fattats av dessa myndigheter innehåller följaktligen inte heller någon motivering.

25. Den hänskjutande domstolen har framhållit att det framgår av praxis från Kúria (Högsta domstolen, Ungern) att den berörda personens processuella rättigheter, i en sådan situation som den aktuella i det nationella målet, säkerställs av den omständigheten att det är möjligt för den behöriga domstolen att ta del av de sekretessbelagda uppgifter som yttrandet från de specialiserade organen grundar sig på när den bedömer lagenligheten av beslutet om uppehållsrätt.

26. Med tillämpning av den ungerska lagstiftningen, har varken den berörda personen eller dennes ombud någon konkret möjlighet att yttra sig över det omotiverade yttrandet från dessa organ. Även om de visserligen har rätt att inge en ansökan om tillgång till sekretessbelagda

¹⁰ Vid förhandlingen uppgav NW:s ombud att NW den 22 juni 2023 ingav en ansökan om uppehållstillstånd till den behöriga myndigheten på området för uppehållsrätt, vilken omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109, och att förfarandet fortfarande pågår.

uppgifter om denna person i ett separat förfarande,¹¹ kan de inte under några omständigheter i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden använda de sekretessbelagda uppgifter som de har beviljats tillgång till. Den domstol som ska pröva ett överklagande av ett beslut om uppehållsrätt har inte någon befogenhet i det avseendet. Vidare kan den domstolen endast fatta ett avgörande utan motivering i frågan huruvida de specialiserade organens yttrande i tillräcklig grad motiverar slutsatsen att den berörda personen utgör ett hot mot den nationella säkerheten.

27. Enligt den hänskjutande domstolen omfattas NW av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109¹² och bör av den anledningen åtnjuta liknande rättssäkerhetsgarantier som dem som har framhållits av EU-domstolen, särskilt i dess dom av den 4 juni 2013, ZZ,¹³ inom ramen för direktiv 2004/38/EG.¹⁴

28. Mot denna bakgrund beslutade Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artikel 10.1 i [direktiv 2003/109], jämförd med artikel 47 i [stadgan] – samt, i detta fall, artiklarna 7 och 24 i stadgan – tolkas så, att såväl den myndighet i en medlemsstat som har antagit ett beslut om återkallelse av ett tidigare utfärdat uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, på grund av skäl som avser nationell säkerhet och/eller allmän ordning eller allmän säkerhet, som det specialiserade statliga organ som har fastställt att uppgifterna är konfidentiella, är skyldiga att säkerställa att den berörda tredjelandsmedborgaren och dennes juridiska ombud under alla omständigheter garanteras rätten att få tillgång till åtminstone den väsentliga informationen i de konfidentiella eller sekretessbelagda uppgifter som ligger bakom det beslut som grundar sig på nämnda skäl och kan använda denna information och dessa uppgifter i förfarandet avseende beslutet, för det fall den ansvariga myndigheten gör gällande att ett sådant utlämnande av uppgifter skulle strida mot skälet avseende nationell säkerhet?
- 2) Om fråga 1 besvaras jakande, vad exakt avses då med ’väsentliga’ konfidentiella grunder på vilka ett sådant beslut vilar, med hänsyn till artiklarna 41 och 47 i stadgan?
- 3) Ska artikel 10.1 i direktiv 2003/109, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, tolkas så, att den domstol i en medlemsstat som prövar lagenligheten av det specialiserade statliga organets yttrande som grundar sig på ett skäl som avser konfidentiella eller sekretessbelagda uppgifter och lagenligheten av det materiella utlämningsrättsliga beslut som grundar sig på detta yttrande, ska vara behörig att pröva lagenligheten av sekretessen (dess nödvändighet och proportionalitet), samt, om den anser att sekretessen är rättsstridig, förordna att den berörda personen och dennes juridiska ombud får tillgång till och kan använda all den information som ligger till grund för förvaltningsmyndigheternas yttrande och beslut, eller,

¹¹ Den hänskjutande domstolen har angett att det i praktiken är uteslutet att bevilja tillgång till de sekretessbelagda uppgifterna, med hänsyn till det återopade skälet som avser skyddet för den nationella säkerheten. Vid förhandlingen uppgav NW:s ombud att NW hade inlett ett separat förfarande för att få tillgång till och använda de sekretessbelagda uppgifterna rörande honom och att beslutet av Myndigheten för grundlagsskydd att neka honom tillgång till uppgifterna är föremål för ett domstolsförfarande.

¹² I den ursprungliga begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen, för att komma fram till denna slutsats, hänvisat dels till definitionen av ”varaktigt bosatt” i artikel 2 b i nämnda direktiv, dels till konstanterandet att NW har ett permanent uppehållskort, oberoende av den omständigheten att han inte har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller ett permanent EG-uppehållstillstånd. Den hänskjutande domstolen stöder sig i det avseendet på punkt 24 i dom av den 20 januari 2022, Landeshauptmann von Wien (Förlust av ställning som varaktigt bosatt) (C-432/20, EU:C:2022:39).

¹³ C-300/11, EU:C:2013:363 (nedan kallad dom ZZ).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34).

om den anser att sekretessen är rättsenlig, att den berörda personen får tillgång till och kan använda åtminstone den väsentliga informationen i de sekretessbelagda uppgifterna i det utlänningsrättsliga förfarande som rör personen?

- 4) Ska artiklarna 9.3 och 10.1 i direktiv 2003/109, jämförda med artiklarna 7, 24, 51.1 och 52.1 i stadgan, tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken ett beslut på utlänningsområdet om återkallelse av ett tidigare utfärdat uppehållstillstånd för varaktigt bosatta fattas genom ett omotiverat beslut, som
- a) enbart grundar sig på en automatisk hänvisning till ett bindande och obligatoriskt yttrande från det specialiserade statliga organet, vilket även det saknar motivering, där det konstateras att det föreligger en fara för, eller ett åsidosättande av, den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen, och
 - b) har antagits utan att det i det konkreta fallet har gjorts en grundlig prövning av om det föreligger skäl som rör nationell säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning och utan att hänsyn har tagits till vare sig de individuella omständigheterna eller kraven på nödvändighet och proportionalitet?"

29. Den 8 augusti 2022 mottog EU-domstolen en komplettering till begäran om förhandsavgörande från den hänskjutande domstolen.

30. Den hänskjutande domstolen angav att den i begäran om förhandsavgörande hade utgått från antagandet att NW omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109. Om EU-domstolen skulle anse att så inte är fallet, blir det emellertid nödvändigt att avgöra huruvida NW ska kunna göra gällande en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, eftersom det föreligger ett beroendeförhållande mellan NW och hans underåriga barn.

31. Ur den synvinkeln anser den hänskjutande domstolen att generaldirektoratet åsidosatte unionsrätten enbart av den omständigheten att det inte undersökte huruvida klaganden omfattades av tillämpningsområdet för artikel 20 FEUF.

32. Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged) lade därför till följande tolkningsfråga, vilken är uppdelad i tre delar, utöver de frågor som redan har hänskjutits till EU-domstolen:

"Ska artikel 20 [FEUF], jämförd med artiklarna 7 och 24 i [stadgan], tolkas på så sätt att den utgör hinder för en medlemsstats praxis att fatta beslut om återkallelse av ett tidigare utfärdat uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare vars underåriga barn och vars sambo är medborgare i en medlemsstat i unionen och bor i den medlemsstaten, utan att först pröva huruvida den berörda familjemedlemmen, som är tredjelandsmedborgare, kan göra gällande en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF?"

Ska artikel 20 FEUF, jämförd med artiklarna 7, 24, 51.1 och 52.1 i stadgan, tolkas på så sätt att unionsrätten, i den mån det föreligger en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, medför att nationella förvaltningsmyndigheter och domstolar även ska tillämpa unionsrätten när de fattar ett beslut på utlänningsområdet om att återkalla ett permanent uppehållskort och när de tillämpar de undantag avseende nationell säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning som ligger till grund för detta beslut, samt, för det fall det visas att ett sådant undantag är tillämpligt, när de prövar den nödvändighet och proportionalitet som motiverar begränsningen av uppehållsrätten?"

Om klaganden i det nationella målet ska anses omfattas av tillämpningsområdet för artikel 20 FEUF, begär den hänskjutande domstolen att EU-domstolen även mot bakgrund av denna artikel ska besvara frågorna 1–4 i beslutet om hänskjutande”

33. Den ungerska och den franska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

B. Mål C-528/22

34. PQ, som är nigeriansk medborgare, reste lagligt in i Ungern i juni 2005 i egenskap av professionell fotbollsspelare, och har sedan dess varit lagligen bosatt i denna medlemsstat. Sedan år 2011 bor PQ tillsammans med sin sambo, som är ungersk medborgare. År 2012 fick paret ett barn och år 2021 ytterligare ett barn, vilka båda är ungerska medborgare.

35. PQ ansökte senast om ett permanent uppehållskort den 23 januari 2014, med hänsyn till hans första barns ställning. De ungerska myndigheterna utfärdade ett sådant uppehållskort till honom, vilket var giltigt till och med den 15 september 2020.

36. PQ och hans sambo har gemensamt den rättsliga vårdnaden om sina barn. Han bor stadigvarande tillsammans med barnen och utövar den faktiska vårdnaden om barnen större delen av tiden. Hans barn har ett nära känslomässigt band och ett beroendeförhållande till PQ, som ständigt har tagit hand om dessa sedan de föddes.

37. PQ utsattes år 2012 för ett överfall, som orsakade honom en allvarlig och permanent funktionsnedsättning.

38. Genom beslut av den 27 oktober 2020 avslog Utlänningsmyndigheten i första instans en ansökan om nationellt permanent uppehållstillstånd som hade ingetts av PQ den 6 augusti 2020.

39. I ett yttrande utan motivering av den 9 september 2020 slog Myndigheten för grundlagsskydd fast att PQ:s vistelse i Ungern stred mot denna medlemsstats nationella säkerhetsintressen. Med tillämpning av 2009 års lag nr CLV om skydd av sekretessbelagda uppgifter, klassificerade detta specialiserade organ de uppgifter som låg till grund för detta yttrande som ”sekretessbelagda uppgifter, så att varken PQ eller utlänningsmyndigheten kunde få kännedom om dessa.

40. Beslutet av Utlänningsmyndigheten i första instans av den 27 oktober 2020 fastställdes den 25 mars 2021 av generaldirektoratet, på grund av att inrikesministern hade konstaterat, i sitt yttrande av den 12 februari 2021 i egenskap av specialiserat organ i andra instans, att PQ:s vistelse stred mot Ungerns nationella säkerhetsintressen. I sitt beslut framhöll generaldirektoratet att det, enligt 87/B § punkt 4 lag nr II, inte fick avvika från inrikesministerns yttrande och att det därför var tvunget att avslå PQ:s ansökan om nationellt permanent uppehållstillstånd, utan att ta hänsyn till hans personliga situation.

41. PQ har överklagat generaldirektoratets beslut av den 25 mars 2021 till Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged), och yrkat att det beslutet, liksom det beslut som fattades av Utlänningsmyndigheten i första instans, ska upphävas.

42. PQ har gjort gällande att dessa myndigheter inte undersökte hans personliga situation och att de fattade beslut i strid med bland annat proportionalitetsprincipen. Varken PQ eller dessa myndigheter tog del av den detaljerade motiveringen av de specialiserade organen. PQ har även gjort gällande att det föreligger ett beroendeförhållande mellan honom och hans underåriga barn, vilket gör att han borde kunna göra gällande en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.

43. Den hänskjutande domstolen har påpekat att beslutet att avslå ansökan om nationellt permanent uppehållstillstånd endast vilar på bindande yttranden utan motivering, vilka grundar sig på sekretessbelagda uppgifter som varken PQ eller de myndigheter som tog ställning till uppehållsrätten har haft tillgång till. Detta beslut innehåller inte heller någon motivering. Dessa myndigheter gjorde för övrigt inte någon ingående prövning av frågan huruvida PQ:s situation kunde omfattas av unionsrätten, i egenskap av en person som har en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.

44. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det framgår av praxis från Kúria (Högsta domstolen) att den berörda personens processuella rättigheter, i en sådan situation som den aktuella i det nationella målet, säkerställs av den omständigheten att det är möjligt för den behöriga domstolen att ta del av de sekretessbelagda uppgifter som yttrandet från de specialiserade organen grundar sig på när den bedömer lagenligheten av beslutet om uppehållsrätt.

45. Med tillämpning av den ungerska lagstiftningen, har varken den berörda personen eller dennes ombud någon konkret möjlighet att yttra sig över dessa organs omotiverade yttrande. Även om de visserligen har rätt att inge en separat ansökan om tillgång till sekretessbelagda uppgifter om denna person, kan de inte under några omständigheter i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden använda de konfidentiella uppgifter som de har beviljats tillgång till. Den domstol som ska pröva ett överklagande av ett beslut om uppehållsrätt har inte någon befogenhet i det avseendet.

46. I det aktuella fallet avtog för övrigt Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) den 7 mars 2022 de överklaganden som PQ hade ingett avseende de specialiserade organens beslut att neka honom möjligheten att ta del av sekretessbelagda uppgifter som rör honom och att använda dessa uppgifter i administrativa förfaranden och domstolsförfaranden.

47. Enligt den hänskjutande domstolen omfattas PQ av tillämpningsområdet för artikel 20 FEUF och bör av den anledningen åtnjuta liknande rättssäkerhetsgarantier som dem som har framhållits av EU-domstolen, särskilt i dess dom ZZ inom ramen för direktiv 2004/38.

48. Mot denna bakgrund beslutade Szegedi Törvényszék (Domstolen i Szeged) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) a) Ska artikel 20 [FEUF], jämförd med artiklarna 7 och 24 i [stadgan], tolkas på så sätt att den utgör hinder för en medlemsstats praxis att fatta beslut om återkallelse av ett tidigare utfärdat uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare – eller om avslag på tredjelandsmedborgarens ansökan om förlängning av uppehållsrätten (i förevarande mål en ansökan om nationellt permanent uppehållstillstånd) – vars underåriga barn och vars sambo är medborgare i en medlemsstat i unionen och bor i den medlemsstaten, utan att först pröva huruvida den berörda familjemedlemmen, som är tredjelandsmedborgare, kan göra gällande en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF?

- b) Ska artikel 20 FEUF, jämförd med artiklarna 7, 24, 51.1 och 52.1 i stadgan, tolkas på så sätt att unionsrätten, i den mån det föreligger en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, medför att nationella förvaltningsmyndigheter och domstolar även ska tillämpa unionsrätten när de fattar ett beslut på utlänningsområdet avseende en ansökan om förlängning av uppehållsrätten (i förevarande mål en ansökan om nationellt permanent uppehållstillstånd) och när de tillämpar de undantag avseende nationell säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning som ligger till grund för detta beslut, samt, för det fall det visas att ett sådant undantag är tillämpligt, när de prövar den nödvändighet och proportionalitet som motiverar begränsningen av uppehållsrätten?
- 2) Ska artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 47 i stadgan – samt, i detta fall, artiklarna 7 och 24 i stadgan – tolkas på så sätt att såväl den myndighet i en medlemsstat som har fattat ett beslut om återkallelse av ett tidigare utfärdat uppehållstillstånd för varaktigt bosatta på grund av skäl som avser nationell säkerhet och/eller allmän ordning eller allmän säkerhet eller ett beslut avseende en ansökan om förlängning av uppehållsrätten, som det specialiserade statliga organ som har fastställt att uppgifterna är konfidentiella, är skyldiga att säkerställa att den berörda tredjelandsmedborgaren och dennes juridiska ombud under alla omständigheter garanteras rätten att få tillgång till åtminstone den väsentliga informationen i de konfidentiella eller sekretessbelagda uppgifter som ligger bakom det beslut som grundar sig på nämnda skäl och kan använda denna information och dessa uppgifter i förfarandet avseende beslutet, för det fall den behöriga myndigheten gör gällande att ett sådant utlämnade av uppgifter skulle strida mot skälet avseende nationell säkerhet?
- 3) Om denna fråga besvaras jakande, vad exakt avses då med 'väsentliga' konfidentiella grunder på vilka ett sådant beslut vilar, med hänsyn till artiklarna 41 och 47 i stadgan?
- 4) Ska artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 47 i stadgan, tolkas på så sätt att den domstol i en medlemsstat som prövar lagenligheten av det specialiserade organets yttrande, som grundar sig på ett skäl som avser konfidentiella eller sekretessbelagda uppgifter, och lagenligheten av det materiella utlänningsrättsliga beslut som grundar sig på detta yttrande, ska vara behörig att pröva lagenligheten av sekretessen (dess nödvändighet och proportionalitet), samt, om den anser att sekretessen är rättsstridig, förordna att den berörda personen och dennes juridiska ombud får tillgång till och kan använda all den information som ligger till grund för förvaltningsmyndigheternas yttrande och beslut, eller, om den anser att sekretessen är rättsenlig, att den berörda personen får tillgång till och kan använda åtminstone den väsentliga informationen i de sekretessbelagda uppgifterna i det utlänningsrättsliga förfarande som rör personen?
- 5) Ska artikel 20 FEUF, jämförd med artiklarna 7, 24, 51.1 och 52 i stadgan, tolkas på så sätt att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken ett beslut på utlänningsområdet om återkallelse av ett tidigare utfärdat uppehållstillstånd för varaktigt bosatta eller avseende en ansökan om förlängning av uppehållsrätten har formen av ett beslut utan motivering, som
- a) enbart grundar sig på en automatisk hänvisning till ett bindande och obligatoriskt yttrande från det specialiserade statliga organet, vilket även det saknar motivering, där det konstateras att det föreligger en fara för, eller ett åsidosättande av, den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen, och

- b) har fattats utan att det i det konkreta fallet har gjorts en grundlig prövning av om det föreligger skäl som rör nationell säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning och utan att hänsyn har tagits till vare sig de individuella omständigheterna eller kraven på nödvändighet och proportionalitet?”

49. PQ, den ungerska och den franska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

50. Vid den för de båda målen gemensamma förhandlingen den 5 juli 2023, avgav PQ, den ungerska och den franska regeringen samt kommissionen muntliga yttranden och besvarade de frågor för muntligt svar som EU-domstolen hade ställt.

IV. Bedömning

A. Inledande synpunkter på den unionsrättsliga bestämmelse som ska tolkas

51. De båda mål som prövningen avser aktualiserar i huvudsak samma frågor, det ena målet inom ramen för direktiv 2003/109 (mål C-420/22) och det andra målet avseende artikel 20 FEUF (mål C-528/22).

52. I mål C-420/22 har den ungerska regeringen gjort gällande att NW har beviljats ett permanent uppehållstillstånd på grundval av den ungerska lagstiftningen. Det rör sig dock om ett uppehållstillstånd som har inrättats oberoende av unionsrätten och på grundval av förmånligare villkor än dem som föreskrivs i unionsrätten. Ett sådant uppehållstillstånd ska inte förväxlas med ställningen som varaktigt bosatt, vilken föreskrivs i direktiv 2003/109. Den ställningen motsvaras i ungersk rätt av en annan typ av uppehållstillstånd, nämligen permanent EG-uppehållstillstånd. Av detta följer att NW inte har fått återkallat ett uppehållstillstånd som omfattas av direktivet och att han inte ansökte om ett sådant uppehållstillstånd. Det är således inte nödvändigt att tolka direktivet i detta fall.

53. Det ankommer visserligen på den hänskjutande domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna i ett mål om förhandsavgörande och nämnda domstol konstaterade, i sin ursprungliga begäran om förhandsavgörande, att NW hade ställning som varaktigt bosatt i den mening som avses i direktiv 2003/109. Det ska emellertid också påpekas att den hänskjutande domstolen, genom en komplettering till sitt beslut om hänskjutande, tycks ha uttryckt vissa tvivel om huruvida detta direktiv är tillämpligt i mål C-420/22. Den har därför anmodat EU-domstolen att uttala sig på grundval av artikel 20 FEUF, för det fall att domstolen skulle slå fast att nämnda direktiv inte är av relevans för att avgöra målet vid den nationella domstolen.

54. Dessa tvivel tycks bekräftas av den ungerska regeringens argumentation, enligt vilken det i ungersk rätt föreligger en skillnad mellan det nationella permanenta uppehållstillståndet, varigenom den ställning som varaktigt bosatt som följer av direktiv 2003/109 har införlivats, och det permanenta uppehållskort som NW har, vilket härrör enbart från nationell rätt och vars beviljande omfattas av mindre krävande villkor än dem som uppställs i unionsrätten.

55. EU-domstolen skickade en begäran om klarläggande till den hänskjutande domstolen för att nämnda domstol i detalj skulle ange varför den anser att direktiv 2003/109 är tillämpligt i den situation som är aktuell i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen ombads särskilt att

ange genom vilket uppehållstillstånd som ställningen som varaktigt bosatt, vilken föreskrivs i nämnda direktiv, har införlivats med ungersk rätt och huruvida NW hade ett sådant uppehållstillstånd eller hade ansökt om ett sådant.

56. Den hänskjutande domstolen har i sitt svar förklarat att NW, på egen begäran, fick utfärdat ett permanent uppehållskort som var giltigt fram till och med den 31 oktober 2022, med tillämpning av direktiv 2004/38¹⁵ samt artiklarna 24 och 25 i lag nr I, som var i kraft vid den aktuella tidpunkten, varigenom detta direktiv införlivades. Den ungerska lagstiftaren beslutade sedan att detta direktiv inte längre skulle tillämpas, från och med den 1 januari 2019, på en tredjelandsmedborgare som förenar sig med en ungersk familjemedlem i Ungern. En sådan medborgare omfattas således, från och med det datumet, av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109.

57. Den hänskjutande domstolen har även angett att den ungerska lagstiftaren införlivade direktiv 2003/109 med nationell rätt genom att införa det permanenta EG-uppehållstillståndet och det tidsbegränsade uppehållstillståndet.¹⁶ Den har i det avseendet preciserat att NW inte ansökte om något av dessa två tillstånd. Det sistnämnda påståendet motsades dock under förhandlingen, eftersom NW:s ombud uppgav att NW senare hade ansökt om ett permanent EG-uppehållstillstånd och att förfarandet avseende denna ansökan fortfarande pågår.¹⁷

58. Det framgår under alla omständigheter av de uppgifter som EU-domstolen har tillgång till att den tvist vid den nationella domstolen som har gett upphov till mål C-420/22 avser återkallelse av ett uppehållstillstånd som omfattas av nationell rätt, och inte ett uppehållstillstånd som har utfärdats med tillämpning av direktiv 2003/109. Enligt min mening följer det av detta att lösningen av denna tvist inte är avhängig av en tolkning av bestämmelserna i nämnda direktiv. Jag vill i det avseendet påpeka att det, i motsats till vad den hänskjutande domstolen tycks antyda i sin ursprungliga begäran om förhandsavgörande, inte räcker att NW:s situation motsvarar definitionen av ”varaktigt bosatt” i artikel 2 b i direktivet för att bestämmelserna i direktivet ska anses tillämpliga på honom.

59. Domstolen har nämligen redan slagit fast att det system som införts genom direktiv 2003/109 klart anger att beviljandet av ställning som varaktigt bosatt enligt detta direktiv är föremål för ett särskilt förfarande och dessutom förutsätter att de villkor som anges i kapitel II i direktivet är uppfyllda.¹⁸ Detta förutsätter bland annat att det inges en särskild ansökan som åtföljs av dokumentation.

60. Det ska i det avseendet erinras om att en medlemsstat enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/109 ska bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium de senaste fem åren. Förvärv av denna ställning sker dock inte per automatik. Det följer nämligen av artikel 7.1 i detta direktiv att den berörda tredjelandsmedborgaren för detta ändamål ska lämna in en ansökan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där vederbörande är bosatt, och denna ansökan ska åtföljas av dokumentation som styrker att villkoren i artiklarna 4 och 5 i direktivet är uppfyllda. Enligt artikel 5.1 a i samma direktiv måste tredjelandsmedborgaren i synnerhet visa att denne har

¹⁵ Som den ungerska regeringen preciserade vid förhandlingen, valde således den ungerska lagstiftaren att tillämpa förmånligare bestämmelser i fråga om uppehållsrätten för tredjelandsmedborgare, som är familjemedlemmar till ungerska medborgare.

¹⁶ Se artiklarna 34 och 38 i lag nr II.

¹⁷ Se fotnot 10 i förevarande förslag till avgörande.

¹⁸ Se, bland annat, dom av den 17 juli 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att kunna försörja sig själv och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten.¹⁹

61. Av det ovan anförda följer att det inte räcker att uppfylla de materiella villkor som uppställs i direktiv 2003/109 för att få ställning som varaktigt bosatt enligt detta direktiv och att en tredjelandsmedborgare kan få tillstånd till varaktig bosättning enbart på grundval av nationell rätt, utan att omfattas av nämnda direktiv, eftersom direktivet inte syftar till att uppnå en fullständig harmonisering av tredjelandsmedborgares varaktiga bosättning.

62. Även om NW tycks ha vidtagit nödvändiga åtgärder i syfte att beviljas ett uppehållstillstånd som varaktigt bosatt enligt direktiv 2003/109, pågår fortfarande det administrativa förfarande som inleddes i det avseendet och det saknar samband med saken i det nationella målet, vilken – såsom jag tidigare har påpekat – avser återkallande av ett uppehållstillstånd som beviljats med tillämpning av nationell rätt.

63. Med beaktande av dessa omständigheter anser jag att de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt i sin kompletterande begäran om förhandsavgörande ska besvaras inom ramen för mål C-420/22, genom vilka EU-domstolen, liksom i mål C-528/22, har anmodats att tolka artikel 20 FEUF.

B. Huruvida det är nödvändigt för den behöriga myndigheten på området för uppehållsrätt att undersöka om det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och hans familj

64. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 a i mål C-528/22, och den motsvarande frågan i mål C-420/22, för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en myndighet i en medlemsstat återkallar eller vägrar att utfärda, av ett skäl som avser nationell säkerhet, ett uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till unionsmedborgare, vilka är medborgare i denna medlemsstat och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utan att först pröva huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan dessa personer som skulle kunna göra det möjligt för tredjelandsmedborgaren att komma i åtnjutande av en härledd uppehållsrätt.

65. Den ungerska regeringen har gjort gällande att varken NW eller PQ åberopade artikel 20 FEUF under det administrativa förfarandet, trots att den som ansöker om uppehållstillstånd borde, åtminstone i huvudsak, åberopa den härledda uppehållsrätt som grundar sig på denna artikel och som vederbörande vill komma i åtnjutande av. Vidare anser den ungerska regeringen att NW inte heller har åberopat denna artikel vid den hänskjutande domstolen och att nämnda domstol därför har gått utöver vad som har yrkats vid den.

66. Såsom domstolen nyligen har erinrat om i punkterna 20–26 i sin dom av den 22 juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailändsk mor till ett nederländskt underårigt barn)²⁰, utgör artikel 20 FEUF hinder för nationella åtgärder, inbegripet beslut att neka

¹⁹ Se, bland annat, dom av den 20 januari 2022, Landeshauptmann von Wien (Förlust av ställning som varaktigt bosatt) (C-432/20, EU:C:2022:39, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

²⁰ C-459/20, EU:C:2023:499.

familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt, som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet.

67. EUF-fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap ger däremot inte några självständiga rättigheter till tredjelandsmedborgare. De rättigheter som dessa medborgare eventuellt tillerkänns utgör nämligen inte deras egna rättigheter, utan rättigheter som härleds ur unionsmedborgarens rättigheter. Syftet med och skälen för dessa härledda rättigheter har sin grund i den omständigheten att det bland annat skulle undergräva unionsmedborgarens rätt att fritt röra sig i unionen om nämnda rättigheter inte erkändes.

68. Domstolen har redan slagit fast att det finns mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, trots att de sekundärrättsliga bestämmelserna om tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämpliga och den berörda unionsmedborgaren inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, likväl ska tillerkännas uppehållsrätt, om unionsmedborgarskapet annars skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. Detta är fallet om unionsmedborgaren till följd av den nekade uppehållsrätten i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen helt och hållet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet.

69. För att ett sådant beslut att neka uppehållsrätt ska kunna medföra att unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan krävs, enligt domstolen, att det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och den unionsmedborgare som är dess familjemedlem och detta beroendeförhållande skulle leda till att unionsmedborgaren blev tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och lämna unionen helt och hållet om tredjelandsmedborgaren inte beviljades uppehållsrätt på unionens territorium.

70. Av domstolens praxis följer att man vid bedömningen av huruvida uppehållsrätt med stöd av artikel 20 FEUF ska beviljas ska beakta intensiteten i beroendeförhållandet mellan den berörda tredjelandsmedborgaren och den unionsmedborgare som är familjemedlem till tredjelandsmedborgaren, varvid hänsyn ska tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet.²¹

71. I förevarande fall anser den hänskjutande domstolen att det föreligger ett beroendeförhållande mellan var och en av de berörda tredjelandsmedborgarna och deras familjer, i synnerhet deras respektive barn. Även om den ungerska regeringen hävdade motsatsen i sina skriftliga yttranden vad beträffar PQ, genom att stödja sig på en beskrivning av de faktiska omständigheterna som kontrasterar mot den beskrivning som den hänskjutande domstolen valde, ska det framhållas att det är på grundval av de faktiska uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen som EU-domstolen ska resonera inom ramen för ett mål om förhandsavgörande.²²

72. Vidare har den ungerska regeringen hävdat att tillämpningen av artikel 20 FEUF saknar relevans i förevarande fall, eftersom de berörda tredjelandsmedborgarna inte är föremål för avlägsnandebeslut och således inte är tvungna att lämna unionen. En sådan argumentation är

²¹ Se, bland annat, dom av den 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Arten av uppehållsrätten enligt artikel 20 FEUF) (C-624/20, EU:C:2022:639, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

²² Det följer av fast rättspraxis att eftersom den hänskjutande domstolen har klargjort den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs ankommer det inte på EU-domstolen att pröva dess riktighet: se, bland annat, dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

emellertid inte övertygande. Förutom att det tycks framgå av de uppgifter som EU-domstolen har tillgång till att dessa tredjelandsmedborgare har en skyldighet att lämna Ungern, framgår det klart av EU-domstolens praxis att artikel 20 FEUF kan åberopas mot ett beslut att neka uppehållsrätt.²³

73. En av svårigheterna i de aktuella målen är att NW och PQ inte har ansökt hos de ungerska myndigheterna om ett uppehållstillstånd med stöd av artikel 20 FEUF. Det ska följaktligen fastställas huruvida dessa myndigheter trots allt var tvungna att pröva huruvida denna artikel skulle tillämpas, på grund av att de hade underrättats om att det förelåg familjeband mellan de berörda tredjelandsmedborgarna och deras familjemedlemmar som är ungerska medborgare.

74. I det avseendet följer det av EU-domstolens praxis att de förfarandebestämmelser som ska iakttas när en tredjelandsmedborgare gör gällande en härledd rättighet enligt artikel 20 FEUF inte får äventyra den ändamålsenliga verkan av denna artikel.²⁴

75. Även om de nationella myndigheterna inte är skyldiga att systematiskt och på eget initiativ pröva huruvida det föreligger ett beroendeförhållande i den mening som avses i artikel 20 FEUF, då det ankommer på den berörda personen att lägga fram uppgifter som gör det möjligt att bedöma huruvida villkoren för att tillämpa denna artikel är uppfyllda, skulle den ändamålsenliga verkan av denna artikel emellertid äventyras om tredjelandsmedborgaren eller unionsmedborgaren, som är familjemedlem till den förstnämnda, var förhindrade att åberopa omständigheter som gör det möjligt att bedöma huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem i den mening som avses i artikel 20 FEUF.²⁵

76. EU-domstolen har följaktligen slagit fast att när en tredjelandsmedborgare har gett in en ansökan till den behöriga nationella myndigheten om uppehållsrätt för familjeåterförening med en unionsmedborgare som är medborgare i den berörda medlemsstaten, kan denna myndighet inte per automatik avslå denna ansökan enbart av det skälet att unionsmedborgaren inte har tillräckliga tillgångar. Det ankommer tvärtom på den nationella myndigheten att, på grundval av de uppgifter som den berörda tredjelandsmedborgaren och den berörda unionsmedborgaren fritt ska kunna lägga fram och efter att i förekommande fall ha gjort nödvändiga efterforskningar, bedöma huruvida det mellan dessa två personer föreligger ett beroendeförhållande, som medför att tredjelandsmedborgaren i princip ska beviljas en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF.²⁶

77. Av denna rättspraxis drar jag slutsatsen att även om artikel 20 FEUF inte ålägger de nationella myndigheterna någon skyldighet att systematiskt och på eget initiativ pröva huruvida det föreligger ett beroendeförhållande i den mening som avses i denna artikel, är de emellertid skyldiga att göra en sådan prövning när de uppgifter som har lagts fram vid dessa myndigheter kan ge stöd för att det föreligger ett sådant beroendeförhållande.

²³ Se, bland annat, dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 44), dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 78), och dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 65).

²⁴ Se, bland annat, dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (En unionsmedborgares make) (C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

²⁵ Se, bland annat, dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (En unionsmedborgares make) (C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

²⁶ Se, bland annat, dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (En unionsmedborgares make) (C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

78. Jag anser att denna bedömning bekräftas av dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern),²⁷ i vilken EU-domstolen slog fast att en medlemsstat inte får förbjuda en tredjelandsmedborgare, vars familjemedlem är en unionsmedborgare som är medborgare i denna medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, att resa in till unionens territorium, om det inte har kontrollerats huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och familjemedlemmen.²⁸

79. Med hänsyn till dessa omständigheter anser jag att artikel 20 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en myndighet i en medlemsstat återkallar eller vägrar att utfärda, av ett skäl som avser nationell säkerhet, ett uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till unionsmedborgare, vilka är medborgare i denna medlemsstat och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utan att först pröva, på grundval av de uppgifter som den berörda tredjelandsmedborgaren och den berörda unionsmedborgaren fritt ska kunna lägga fram och efter att i förekommande fall ha gjort nödvändiga efterforskningar, huruvida det mellan dessa personer föreligger ett sådant beroendeförhållande som i praktiken tvingar unionsmedborgaren att lämna unionen helt och hållet för att följa med sin familjemedlem.

80. Det ska dock preciseras att på grund av att den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF är subsidiär till sin karaktär, ska en sådan rätt i förekommande fall endast beviljas om uppehållsrätt inte har erhållits på en annan grund.²⁹

C. Villkoren enligt vilka medlemsstaterna får göra undantag från den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF

81. Den ungerska lagstiftningen kännetecknas av följande omständigheter, nämligen ett avgörande ingripande av ett organ som är specialiserat på nationell säkerhet och som skiljer sig från den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt, den omständigheten att det yttrande som avgetts av detta organ är bindande för denna myndighet, avsaknaden av motivering både i detta yttrande och i beslutet att återkalla eller neka uppehållsrätt och att hänsyn inte har tagits till samtliga relevanta individuella omständigheter.

82. Det är mot bakgrund av dessa kännetecken för den ungerska lagstiftningen som EU-domstolen, genom den hänskjutande domstolens frågor, har ombetts att precisera de materiella och processuella villkor som medlemsstaterna ska iaktta för att kunna göra undantag från den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF.

1. Nödvändigheten av att den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt bedömer de individuella omständigheterna och proportionalitetsprincipen

83. Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1 b och 5 i mål C-528/22, och de motsvarande frågorna i mål C-420/22, för att EU-domstolen ska slå fast huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt ska antas på grundval ett bindande yttrande utan motivering från ett organ

²⁷ C-528/21, EU:C:2023:341.

²⁸ Punkt 65 i domen och där angiven rättspraxis.

²⁹ Se, bland annat, dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga tillgångar) (C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkterna 47 och 73).

med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, utan att det har gjorts en grundlig prövning av samtliga individuella omständigheter och av proportionaliteten i detta beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt.

84. Det framgår av EU-domstolens praxis att medlemsstaterna på vissa villkor får göra undantag från den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF för en familjemedlem till en unionsmedborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, i syfte att upprätthålla allmän ordning eller skydda allmän säkerhet. Så kan vara fallet när tredjelandsmedborgaren utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän eller nationell säkerhet.³⁰

85. Enligt domstolen kan tillämpningen av ett sådant undantag emellertid inte enbart grunda sig på den berörda tredjelandsmedborgarens anmärkningar i belastningsregistret. Om ett sådant undantag ska bli aktuellt kan det endast följa av en konkret bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av, och, bland annat, hänsynen till vad som är bäst för det underåriga barnet, som är unionsmedborgare. Den behöriga nationella myndigheten kan således bland annat beakta hur allvarliga de begångna överträdelserna är, hur stränga de fällande domarna är och hur lång tid som förflutit mellan den dag då de meddelades och den dag då den behöriga myndigheten meddelar sitt avgörande. När beroendeförhållandet mellan tredjelandsmedborgaren och en underårig unionsmedborgare följer av att den förstnämnda är förälder till den sistnämnda, ska även den underåriga unionsmedborgarens ålder och hälsotillstånd samt dess familjesituation och ekonomiska situation beaktas.³¹

86. Domstolen har följaktligen slagit fast att när det har fastställts att det föreligger ett beroendeförhållande mellan den berörda tredjelandsmedborgaren och hans eller hennes familjemedlem, som är unionsmedborgare, får den berörda medlemsstaten förbjuda tredjelandsmedborgaren att resa in och vistas på unionens territorium med hänvisning till allmän ordning eller nationell säkerhet endast efter att ha beaktat samtliga relevanta omständigheter och, i förekommande fall, hänsynen till vad som är bäst för tredjelandsmedborgarens underåriga barn, som är unionsmedborgare.³²

87. Det ålåg således de ungerska myndigheter som är behöriga i fråga om uppehållsrätt att på detta sätt beakta samtliga relevanta omständigheter. Eftersom dessa myndigheter enligt den ungerska lagstiftningen är bundna av yttrandet utan motivering från ett organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, är det inte möjligt för dem att göra en avvägning mellan, å ena sidan, det åberopade skälet rörande nationell säkerhet – i fråga om vilket nämnda myndigheter inte har underrättats om några av de faktiska omständigheter som ligger till grund för detta skäl – och, å andra sidan, den personliga situationen och familjesituationen för den person som ansöker om uppehållsrätt.

88. Den ungerska lagstiftningen får följaktligen till följd att de ungerska myndigheter som är behöriga i fråga om uppehållsrätt fräntas sin befogenhet att bedöma huruvida skälen för att anta ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt gör det möjligt att göra undantag från den

³⁰ Se, bland annat, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

³¹ Se, bland annat, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

³² Se, bland annat, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 69).

härledda uppehållsrätt som tillkommer en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, vilket i grund och botten strider mot EU-domstolens praxis.³³

89. Med hänsyn till motiveringsskyldighetens vanliga omfattning, i samband med bland annat rätten till ett effektivt rättsmedel, kan motiveringen av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt som inskränker sig till att hänvisa till ett yttrande, som i sig inte är motiverat, från ett organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, inte anses uppfylla de krav som EU-domstolen har framhållit i sin praxis.³⁴

90. Jag syftar särskilt på den slutsats som EU-domstolen kom fram till, avseende internationellt skydd, i sin dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., nämligen att den beslutande myndigheten inte med giltig verkan kan begränsa sig till att verkställa ett beslut som har antagits av en annan myndighet och som den är skyldig att följa enligt den nationella lagstiftningen, och enbart på denna grund anta ett beslut varigenom subsidiärt skydd nekas eller ett tidigare beviljat internationellt skydd återkallas.³⁵ Domstolen har således slagit fast att denna myndighet tvärtom ska ha tillgång till samtliga relevanta uppgifter och, med beaktande av dessa uppgifter, göra sin egen bedömning av de faktiska omständigheterna, för att fatta sitt beslut i frågan och avge en fullständig motivering till detta.³⁶

91. Samma regler bör enligt min mening gälla för den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt.

92. Omfattningen av dessa krav kan visserligen begränsas när det rör sig om sekretessbelagda uppgifter, på grundval av en avvägning mellan, å ena sidan, rätten till god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel och, å andra sidan, skyddet för den nationella säkerheten.

93. Även om det är möjligt att en del av de uppgifter som den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt använder för att göra sin bedömning kan tillhandhållas av organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, på eget initiativ eller på begäran av denna myndighet, och att dessa uppgifter omfattas av sekretess,³⁷ ska dock denna myndighet fritt kunna bedöma räckvidden av dessa uppgifter och deras relevans för det kommande beslutet.³⁸ Den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt är således inte skyldig att grunda sig på ett icke-motiverat yttrande från ett organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, vilket har gjorts på grundval av en bedömning av de faktiska omständigheterna som myndigheten inte har delgetts.³⁹

94. Enligt min mening ska artikel 20 FEUF följaktligen tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt ska antas på grundval ett bindande yttrande utan motivering från ett organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, enligt vilket den berörda personen utgör ett hot mot denna säkerhet, utan att det har gjorts en grundlig prövning av samtliga individuella omständigheter eller av proportionaliteten i detta beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt.

³³ Se, analogt, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 70).

³⁴ Se, avseende internationellt skydd, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkterna 75–79).

³⁵ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 79).

³⁶ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 80).

³⁷ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 82).

³⁸ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 83).

³⁹ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 83).

95. Jag vill tillägga att om ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt samtidigt även skulle utgöra ett beslut om återvändande i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna,⁴⁰ vilket ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, ska artikel 5 i direktivet, vilken bland annat kräver att medlemsstaterna ska ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjelivet och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren, iakttas.⁴¹

2. Den berörda personens tillgång till de uppgifter som har legat till grund för antagandet av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt och användningen av dessa uppgifter inom ramen för förfarandet om uppehållsrätt

96. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 i mål C-528/22, och den motsvarande frågan i mål C-420/22, för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF, mot bakgrund av artiklarna 41 och 47 i stadgan, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den berörda personen eller dennes rådgivare, när ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt grundas på sekretessbelagda uppgifter vilkas röjande skulle äventyra den berörda medlemsstatens nationella säkerhet, endast kan få tillgång till dessa uppgifter efter att ha beviljats tillstånd därtill, inte delges väsentliga delar av de skäl på grundval av vilka ett sådant beslut har antagits och inte under några omständigheter, i det administrativa förfarandet eller domstolsförfarandet avseende uppehållsrätt, får använda de uppgifter som de kunnat få tillgång till.

97. I respektive mål vill således den hänskjutande domstolen att EU-domstolen ska klargöra vilka skyldigheter som, vid antagandet av ett beslut att, med hänsyn till den nationella säkerheten, återkalla eller neka en uppehållsrätt som kan omfattas av artikel 20 FEUF, åligger den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt och organen med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, vad beträffar den berörda personens och/eller dennes ombuds tillgång till de sekretessbelagda uppgifter på grundval av vilka beslutet har fattats, samt användningen av dessa uppgifter inom ramen för det administrativa förfarandet eller domstolsförfarandet avseende uppehållsrätt.

98. Det framgår av EU-domstolens praxis att i avsaknad av tillämpliga bestämmelser i unionsrätten som avser på vilket sätt medlemsstaterna ska säkerställa att den berörda personens rätt till försvar iakttas när personens rätt att få tillgång till akten begränsas med tillämpning av en nationell lagstiftning, omfattas de konkreta reglerna för de förfaranden som fastställts i detta syfte av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat, i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).⁴²

99. När medlemsstaterna genomför unionsrätten är de skyldiga att säkerställa både att de krav som följer av rätten till god förvaltning, vilken utgör en allmän princip i unionsrätten som återspeglas i artikel 41 i stadgan, efterlevs,⁴³ och att rätten till ett effektivt rättsmedel iakttas i

⁴⁰ EUT L 348, 2008, s. 98.

⁴¹ Se, bland annat, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern) (C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

⁴² Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 43 och där angiven rättspraxis).

⁴³ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 35 och där angiven rättspraxis).

enlighet med artikel 47 första stycket i stadgan, vilket kräver att den berörda personens rätt till försvar iakttas, under det administrativa förfarandet respektive vid ett eventuellt domstolsförfarande.⁴⁴

100. Vad för det första gäller det administrativa förfarandet, framgår det av domstolens fasta praxis att iakttagandet av rätten till försvar innebär att medlemsstaternas myndigheter, när de vidtar åtgärder som faller inom unionsrättens tillämpningsområde, ska bereda den person som ett beslut riktar sig till, när beslutet påtagligt påverkar dennas intressen, tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter med avseende på de uppgifter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut.⁴⁵

101. I likhet med vad domstolen har slagit fast avseende internationellt skydd, syftar detta krav bland annat till att göra det möjligt för den myndighet som är behörig i fråga om uppehållsrätt att göra en individuell bedömning med full kännedom om samtliga relevanta uppgifter och omständigheter, vilket förutsätter att den person till vilken beslutet är riktat ska kunna rätta till fel eller göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas, att det inte ska fattas eller att det ska ges ett visst innehåll.⁴⁶

102. Eftersom nämnda krav nödvändigtvis förutsätter att den berörda personen, i förekommande fall genom en rådgivare, ges en konkret möjlighet att få kännedom om de omständigheter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut, medför iakttagandet av rätten till försvar en rätt att få tillgång till samtliga uppgifter i akten under det administrativa förfarandet.⁴⁷

103. Vad för det andra gäller domstolsförfarandet, följer det av fast rättspraxis att den berörda personen, för att det ska vara fråga om ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan, måste ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella nationella beslutet.⁴⁸ Iakttagandet av rätten till försvar, vilken främst är relevant inom ramen för överklaganden i ärenden avseende uppehållsrätt, innebär att den berörda personen kan få kännedom inte enbart om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, utan även om samtliga uppgifter i akten på vilka myndigheten har grundat sitt beslut, för att kunna utveckla sin talan på ett ändamålsenligt sätt.⁴⁹

104. Den kontradiktoriska principen, som utgör en del av den rätt till försvar som avses i artikel 47 i stadgan, innebär dessutom att parterna i en rättegång har rätt att få ta del av all bevisning och alla yttranden som ingetts till domstolen i syfte att påverka avgörandet samt att

⁴⁴ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 44 och där angiven rättspraxis).

⁴⁵ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 45 och där angiven rättspraxis).

⁴⁶ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 46 och där angiven rättspraxis).

⁴⁷ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 47 och där angiven rättspraxis).

⁴⁸ Se, bland annat, dom av den 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 och C-226/19, EU:C:2020:951, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

⁴⁹ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 48 och där angiven rättspraxis).

yttra sig däröver. Detta förutsätter att den person som är föremål för ett beslut att återkalla ett uppehållstillstånd måste kunna få kännedom om de uppgifter i akten som har ställts till förfogande för den domstol som ska pröva överklagandet av det beslutet.⁵⁰

105. Rätten till försvar utgör emellertid inte någon absolut rättighet och den tillhörande rätten att få tillgång till akten kan således begränsas, på grundval av en avvägning mellan, å ena sidan, den berörda personens rätt till god förvaltning samt till ett effektivt rättsmedel, och, å andra sidan, de intressen som åberopas för att motivera att den berörda personen ska nekas tillgång till någon uppgift i akten, särskilt när dessa intressen avser den nationella säkerheten.⁵¹ Det kan nämligen vara nödvändigt, både i ett administrativt förfarande och i ett domstolsförfarande, att inte lämna ut vissa upplysningar till den berörde, bland annat av hänsyn till den nationella säkerheten.⁵²

106. Domstolen har angett gränserna för denna avvägning.

107. Denna avvägning får inte, mot bakgrund av nödvändigheten av att iaktta artikel 47 i stadgan, leda till att den berörda personen inte längre kan utöva sin rätt till försvar på ett verkningsfullt sätt och att rätten att överklaga, som ska tillkomma en person som kan åtnjuta en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, urholkas, bland annat genom att personen, eller i förekommande fall personens rådgivare, inte ges information om åtminstone det väsentliga innehållet i de skäl som utgör grund för det beslut som fattats angående honom eller henne.⁵³

108. Denna avvägning kan däremot leda till att vissa uppgifter i akten inte ska lämnas ut till den berörda personen när utlämnandet av dessa uppgifter direkt och särskilt kan äventyra den berörda medlemsstatens nationella säkerhet genom att ett sådant utlämnande bland annat kan innebära fara för personers liv, hälsa och frihet eller avslöja undersökningsmetoder som särskilt används av organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten och därigenom allvarligt hindra, eller till och med omöjliggöra, dessa organs framtida arbete.⁵⁴

109. Av det ovan anförda följer att även om medlemsstaterna med stöd av unionsrätten kan neka den berörda personen direkt tillgång till samtliga uppgifter i akten, bland annat när den nationella säkerheten kräver det, kan unionsrätten inte, utan att effektivitetsprincipen, rätten till en god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel åsidosätts, tolkas så, att de behöriga myndigheterna tillåts försätta personen i en situation där varken personen själv eller dennes rådgivare på ett ändamålsenligt sätt kan få kännedom om det väsentliga innehållet i de avgörande uppgifter som tillförts akten, i förekommande fall inom ramen för ett särskilt förfarande för att bevara den nationella säkerheten.⁵⁵

110. Det är på grundval av dessa principer som domstolen har, avseende internationellt skydd, slagit fast att när utlämnandet av uppgifter som ingår i akten har begränsats med hänsyn till den nationella säkerheten, säkerställs inte iakttagandet av den berörda personens rätt till försvar på ett tillräckligt sätt genom möjligheten för denna person att under vissa villkor beviljas tillstånd

⁵⁰ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 49 och där angiven rättspraxis).

⁵¹ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 50 och där angiven rättspraxis).

⁵² Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom ZZ (punkt 54).

⁵³ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 51 och där angiven rättspraxis).

⁵⁴ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 52 och där angiven rättspraxis).

⁵⁵ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 53).

att få ta del av dessa uppgifter tillsammans med ett fullständigt förbud mot att använda uppgifter som erhållits på detta sätt under det administrativa förfarandet eller vid ett eventuellt domstolsförfarande.⁵⁶

111. Det framgår nämligen av de krav som följer av principen om iakttagande av rätten till försvar, vilka jag tidigare har erinrat om, att rätten att få tillgång till de uppgifter som har tillförts akten syftar till att göra det möjligt för den berörda personen, i förekommande fall genom en rådgivare, att inför behöriga myndigheter eller domstolar lägga fram sina synpunkter på dessa uppgifter och deras relevans för det beslut som har antagits eller kommer att antas.⁵⁷

112. Ett förfarande som ger den berörda personen eller dennes rådgivare möjlighet att få tillgång till dessa uppgifter, samtidigt som de förbjuds att använda uppgifterna under det administrativa förfarandet eller vid ett eventuellt domstolsförfarande, är således inte tillräckligt för att tillvarata denna persons rätt till försvar. Ett sådant förfarande innebär således inte att en medlemsstat kan anses iakttä den skyldighet som följer av artiklarna 41 och 47 i stadgan.⁵⁸

113. Med beaktande av att det framgår av beslutet om hänskjutande och av den ungerska regeringens yttrande att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet grundar sig på antagandet att den berörda persons rätt till försvar säkerställs i tillräcklig mån genom den behöriga domstolens möjlighet att få tillgång till akten, ska det understrykas att en sådan möjlighet inte kan ersätta att den berörda personen eller dennes rådgivare får tillgång till uppgifterna i akten.⁵⁹ Iakttagandet av rätten till försvar innebär inte att den behöriga domstolen får tillgång till samtliga uppgifter som är relevanta för att kunna döma i målet, utan att den berörda personen, i förekommande fall genom en rådgivare, kan tillvarata sina intressen genom att yttra sig över dessa uppgifter.⁶⁰ Behöriga domstolars tillgång till de uppgifter som tillförts akten och fastställandet av förfaranden som garanterar att den berörda persons rätt till försvar iakttas utgör nämligen två separata och kumulativa krav.⁶¹

114. Av det ovan anförda följer att artikel 20 FEUF, mot bakgrund av artiklarna 41 och 47 i stadgan, enligt min mening ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den berörda personen eller dennes rådgivare, när ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt grundas på uppgifter vilkas röjande skulle äventyra den berörda medlemsstatens nationella säkerhet, endast kan få tillgång till dessa uppgifter efter att ha beviljats tillstånd därtill, inte delges väsentliga delar av de skäl på grundval av vilka ett sådant beslut har antagits och inte under några omständigheter, i det administrativa förfarandet eller domstolsförfarandet avseende uppehållsrätt, får använda de uppgifter som de kunnat få tillgång till.

3. Begreppet väsentliga delar av de konfidentiella skälen

115. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 i mål C-528/22, och den motsvarande frågan i mål C-420/22, för att EU-domstolen ska ange vilken innebörd som ska ges begreppet väsentliga delar av de konfidentiella skäl på grundval av vilka ett beslut att avslå eller neka uppehållsrätt har antagits, med hänsyn till artiklarna 41 och 47 i stadgan.

⁵⁶ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 54).

⁵⁷ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 55).

⁵⁸ Se, analogt, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 56).

⁵⁹ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 57).

⁶⁰ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 58).

⁶¹ Se dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 59).

116. Jag anser att detta begrepp avser de väsentliga uppgifter i akten som kan göra det möjligt för den berörda personen att ha kännedom om de viktigaste uppgifterna och beteendena som läggs vederbörande till last, så att denne kan framföra sina synpunkter i det administrativa förfarandet och därefter, i förekommande fall, domstolsförfarandet avseende uppehållsrätt.

117. Begreppet väsentliga delar av de konfidentiella skälen ska således tolkas på ett funktionellt sätt för att säkerställa ett effektivt utövande av rätten till försvar samtidigt som nationella säkerhetsintressen skyddas.

118. Detta begrepp ska således definieras med hänsyn till nödvändigheten av att bevisen förblir hemliga.⁶² I vissa fall kan utlämnandet av dessa bevis nämligen direkt och särskilt äventyra statens säkerhet genom att ett sådant utlämnande bland annat kan äventyra personers liv, hälsa och frihet eller avslöja undersökningsmetoder som särskilt används av nationella säkerhetsmyndigheter och därigenom allvarligt hindra, eller till och med omöjliggöra, dessa myndigheters framtida arbete.⁶³

4. Den behöriga domstolens befogenheter att pröva lagenligheten av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt

119. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 i mål C-528/22, och den motsvarande frågan i mål C-420/22, för att EU-domstolen ska slå fast huruvida artikel 20 FEUF, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ska tolkas på så sätt att den kräver att den domstol som är behörig att pröva lagenligheten av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt som grundar sig på sekretessbelagda uppgifter har befogenhet att häva sekretessen för sådana uppgifter och själv lämna ut alla eller delar av dessa uppgifter till den berörda tredjelandsmedborgaren.

120. Denna fråga rör befogenheterna för den domstol som ska pröva lagenligheten av ett beslut om uppehållsrätt. Den avser frågan hur rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, inom ramen för ett domstolsförfarande, ska förenas med kravet att bevara sekretessen för uppgifter vilkas röjande skulle kunna skada nationella säkerhetsintressen.

121. Det tycks följa av beslutet om hänskjutande och av formuleringen av den hänskjutande domstolens fråga att nämnda domstol anser att det följer av unionsrätten att den inte bara bör få tillgång till de sekretessbelagda uppgifterna, utan även kunna besluta, i förekommande fall, att slå fast att sekretessen för dessa uppgifter är rättsstridig och själv lämna ut alla eller delar av dessa uppgifter till den berörda personen.

122. Vid förhandlingen framförde den ungerska och den franska regeringen samt kommissionen samstämmiga ståndpunkter i fråga om det svar som, enligt deras mening, ska ges på denna fråga, nämligen att unionsrätten inte kräver att en domstol som är behörig att pröva lagenligheten av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt som grundar sig på sekretessbelagda uppgifter ska ha befogenhet att häva sekretessen för sådana uppgifter och lämna ut dessa till den berörda personen.

123. Jag delar denna ståndpunkt, med stöd av de lärdomar som enligt min mening kan dras av domen ZZ.

⁶² Se dom ZZ (punkt 68).

⁶³ Se dom ZZ (punkt 66).

124. EU-domstolen har nämligen i den domen redan tagit ställning till de befogenheter som den behöriga domstolen i fråga om uppehållsrätt ska förfoga över, inom ramen för direktiv 2004/38, för att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar när en person blir föremål för ett negativt beslut som grundar sig på konfidentiella uppgifter.

125. Det följer således av den domen att när hänsyn till statens säkerhet åberopas för att inte ge den berörde information om de skäl som utgör grund för antagandet av ett beslut att neka tillträde till en medlemsstat, ska den behöriga domstolen i den medlemsstaten ha tillgång till och använda sig av tillvägagångssätt och processuella regler som gör det möjligt att förena, å ena sidan, berättigade hänsyn till statens säkerhet när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av beslutet och, å andra sidan, nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande.⁶⁴

126. För det syftet har EU-domstolen slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva dels en effektiv domstolsprövning såväl av förekomsten av och det välgrundade i de hänsyn till statens säkerhet som åberopats av den nationella myndigheten som av lagenligheten av det aktuella beslutet, dels tillvägagångssätt och regler avseende denna domstolsprövning.⁶⁵

127. Domstolen har även angett att det är viktigt att den domstol som ska pröva lagenligheten av ett sådant beslut kan få kännedom om samtliga de skäl och den bevisning som legat till grund för beslutet,⁶⁶ för att bland annat pröva huruvida statens säkerhet verkligen utgör hinder för att dessa skäl och bevis lämnas ut till den berörde.⁶⁷

128. Domstolen har angett närmare vilka konsekvenserna blir av den bedömning som den nationella domstolen gör i det avseendet.

129. Om den nationella domstolen gör bedömningen att statens säkerhet inte utgör hinder för att lämna ut de aktuella uppgifterna till den berörda personen, ska den ge den behöriga nationella myndigheten möjlighet att lämna ut dessa uppgifter till personen. Om myndigheten inte tillåter att uppgifterna lämnas ut ska den nationella domstolen pröva lagenligheten av beslutet om uppehållsrätt och därvid endast grunda sin bedömning på de skäl och bevis som lämnats ut.⁶⁸

130. Av det ovan anförda följer analogt att artikel 20 FEUF, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, inte kräver att den domstol som är behörig att pröva lagenligheten av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt som grundar sig på sekretessbelagda uppgifter har befogenhet att häva sekretessen för sådana uppgifter och själv lämna ut dessa uppgifter till den berörda personen. Det ankommer nämligen på den behöriga nationella myndigheten att, i förekommande fall, besluta att tillhandahålla personen dessa uppgifter så att de kan bli föremål för ett kontradiktoriskt förfarande. Om denna myndighet vill att uppgifterna ska förbli konfidentiella genom att inte lämna ut dessa, ska den nationella domstolen fastställa konsekvenserna av detta i samband med prövningen av lagenligheten av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt, genom att göra denna prövning endast på grundval av de skäl och bevis som har lämnats ut. Som den franska regeringen uppgav vid förhandlingen, är det då omfattningen av det kontradiktoriska förfarandet som begränsas och därmed omfattningen av de argument eller handlingar som den nationella

⁶⁴ Se dom ZZ (punkt 57).

⁶⁵ Se dom ZZ (punkt 58).

⁶⁶ Se dom ZZ (punkt 59).

⁶⁷ Se dom ZZ (punkterna 60–62).

⁶⁸ Se dom ZZ (punkt 63).

domstolen kan lägga till grund för sitt beslut. Jag anser att en sådan ståndpunkt överensstämmer med vad som föreskrivs i artikel 346.1 a FEUF, nämligen att "[i]ngen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen".

131. Som jag tidigare har angett får denna avvägning mellan, å ena sidan, den berörda personens rätt till god förvaltning samt till ett effektivt rättsmedel, och, å andra sidan, beslutet att inte lämna ut de konfidentiella uppgifter som har legat till grund för antagandet av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt, mot bakgrund av nödvändigheten av att iakttä artikel 47 i stadgan, inte leda till att denna person fråntas det minimiskydd som består i att personen, eller dennes rådgivare, får information åtminstone om det väsentliga innehållet i de skäl som utgör grund för det beslut som fattats angående honom eller henne.⁶⁹ Så är fallet när den behöriga nationella myndigheten med giltig verkan kan neka att lämna ut konfidentiella uppgifter av hänsyn till nationell säkerhet.⁷⁰ Den behöriga domstolens prövning av lagenligheten av beslutet att återkalla eller neka uppehållsrätt ska således ske endast på grundval av den information om det väsentliga innehållet i skälen som har lämnats ut till den berörda personen. Den behöriga domstolen ska i förekommande fall vidta åtgärder enligt nationell rätt med anledning av ett eventuellt åsidosättande av denna informationsskyldighet,⁷¹ vilket skulle kunna leda till att den upphäver ett sådant beslut.

V. Förslag till avgörande

132. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som Szegedi Törvénysezék (Domstolen i Szeged, Ungern) har ställt i målen C-420/22 och C-528/22 på följande sätt:

1) Artikel 20 FEUF ska tolkas på så sätt

- att den utgör hinder för att en myndighet i en medlemsstat återkallar eller vägrar att utfärda, av ett skäl som avser nationell säkerhet, ett uppehållstillstånd till en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till unionsmedborgare, vilka är medborgare i denna medlemsstat och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utan att först pröva, på grundval av de uppgifter som den berörda tredjelandsmedborgaren och den berörda unionsmedborgaren fritt ska kunna lägga fram och efter att i förekommande fall ha gjort nödvändiga efterforskningar, huruvida det mellan dessa personer föreligger ett sådant beroendeförhållande som i praktiken tvingar unionsmedborgaren att lämna unionen helt och hållet för att följa med sin familjemedlem, och
- att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt ska antas på grundval ett bindande yttrande utan motivering från ett organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten, enligt vilket den berörda personen utgör ett hot mot denna säkerhet, utan att det har gjorts en grundlig prövning av samtliga individuella omständigheter eller av proportionaliteten i detta beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt.

⁶⁹ Se, bland annat, dom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (punkt 51 och där angiven rättspraxis).

⁷⁰ Se dom ZZ (punkterna 64–67).

⁷¹ Se dom ZZ (punkt 68).

- 2) Artikel 20 FEUF ska, mot bakgrund av artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas på så sätt

att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den berörda personen eller dennes rådgivare, när ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt grundas på uppgifter vilkas röjande skulle äventyra den berörda medlemsstatens nationella säkerhet, endast kan få tillgång till dessa uppgifter efter att ha beviljats tillstånd därtill, inte delges väsentliga delar av de skäl på grundval av vilka ett sådant beslut har antagits och inte under några omständigheter, i det administrativa förfarandet eller domstolsförfarandet avseende uppehållsrätt, får använda de uppgifter som de kunnat få tillgång till.

- 3) Begreppet väsentliga delar av de konfidentiella skäl på grundval av vilka ett beslut att avslå eller neka uppehållsrätt har antagits avser de väsentliga uppgifter i akten som kan göra det möjligt för den berörda personen att ha kännedom om de viktigaste uppgifterna och beteendena som läggs vederbörande till last, så att denne kan framföra sina synpunkter i det administrativa förfarandet och därefter, i förekommande fall, domstolsförfarandet, med hänsyn till nödvändigheten av att bevisen förblir hemliga.

- 4) Artikel 20 FEUF ska, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tolkas på så sätt

att den inte kräver att den domstol som är behörig att pröva lagenligheten av ett beslut att återkalla eller neka uppehållsrätt som grundar sig på sekretessbelagda uppgifter har befogenhet att häva sekretessen för sådana uppgifter och själv lämna ut alla eller delar av dessa uppgifter till den berörda tredjelandsmedborgaren.