Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 23. novembra 2023 [1]

Zadeva C-420/22

NW
proti
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter
in
Zadeva C-528/22
PQ
proti
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Szegedi Törvényszék (sodišče v Szegedu, Madžarska))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Direktiva 2003/109/ES – Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas – Odvzem tega statusa – Člen 20 PDEU – Državljanstvo Unije – Državljan Unije, ki ni nikoli uresničeval svoje pravice do prostega gibanja – Prebivanje družinskega člana – Odvzem ali zavrnitev pravice do prebivanja – Grožnja za nacionalno varnost – Mnenje specializiranega organa – Tajni podatki – Obrazložitev – Vpogled v spis“

I. Uvod

1. Ta predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 20 PDEU ter členov 9(3) in 10(1) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. [2]

2. Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med NW (zadeva C-420/22) in PQ (zadeva C-528/22), državljanoma tretjih držav, ter Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (državni generalni direktorat policije za tujce, Madžarska) (v nadaljevanju: generalni direktorat).

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272.

3. Spor v zadevi C-420/22 se nanaša na odvzem dovoljenja za stalno prebivanje NW in obveznost zapustitve ozemlja Madžarske, spor v zadevi C-528/22 pa na zavrnitev prošnje PQ za pridobitev nacionalnega dovoljenja za naselitev.

4. Z vprašanji, ki jih je Szegedi Törvényszék (sodišče v Szegedu, Madžarska) postavilo v teh dveh zadevah, je Sodišče pozvano, naj pojasni materialne in postopkovne pogoje, ki jih morajo države članice spoštovati, da lahko odstopijo od izvedene pravice do prebivanja, ki izhaja iz člena 20 PDEU.

5. V teh sklepnih predlogih bom v skladu z nedavno razsodbo Sodišča na področju mednarodne zaščite v sodbi z dne 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi[3], pojasnil, zakaj menim, da je treba člen 20 PDEU v povezavi s členoma 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[4] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, za katero so značilni naslednji elementi, in sicer odločilno posredovanje specializiranega organa za nacionalno varnost, ki se razlikuje od organa, pristojnega za področje prebivanja, zavezujoča narava mnenja tega specializiranega organa za ta pristojni organ, neobstoj obrazložitve tega mnenja in odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, neobvestitev zadevne osebe o bistvu razlogov, na katerih temelji ta odločba, ter neupoštevanje vseh upoštevnih posamičnih okoliščin.

II. Madžarsko pravo

6. Člen 94 a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (zakon št. I iz leta 2007 o vstopu in prebivanju oseb s pravico do prostega gibanja in prebivanja)[5] z dne 5. januarja 2007 (v nadaljevanju: zakon I) določa:

„1. Določbe [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (zakon št. II iz leta 2007 o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav)[6] z dne 5. januarja 2007 (v nadaljevanju: zakon II),] se uporabljajo za postopke v zvezi z družinskimi člani madžarskih državljanov, ki so državljani tretjih držav, uvedene in obnovljene po začetku veljavnosti [az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (zakon št. CXXXIII iz leta 2018 o spremembi nekaterih zakonov o migracijah in nekaterih dopolnilnih zakonov)[7] z dne 12. decembra 2018 (v nadaljevanju: drugi zakon o spremembi)].

2. Državljanu tretje države, ki ima dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje, ki mu je bilo izdano kot družinskemu članu madžarskega državljana pred začetkom veljavnosti drugega zakona o spremembi in ki je bilo veljavno ob začetku veljavnosti tega zakona, se na podlagi prošnje, vložene pred potekom dovoljenja za prebivanje ali dovoljenja za stalno prebivanje, izda nacionalno dovoljenje za naselitev, ne da bi se preverilo, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 33(1)(a) in (b) ter člena 35(1) in (1a) zakona [II], razen če:

[…]

3 C-159/21, v nadaljevanju: sodba Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi, EU:C:2022:708.

4 V nadaljevanju: Listina.

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

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

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

(c) razlog za zavrnitev, kot je določen v členu 33(1)(c) in (2) zakona [II], nasprotuje njegovi naselitvi.

[…]

3. V zvezi z odstavkom 2(c) se je treba posvetovati z imenovanimi specializiranimi državnimi organi v skladu s pravili zakona [II] o izdaji dovoljenj za naselitev za pridobitev njihovega mnenja.

4. Če ima državljan tretje države, ki je družinski član madžarskega državljana, veljavno dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje, se to dovoljenje odvzame:

[…]

(b) če prebivanje državljana tretje države ogroža javni red, javno varnost ali nacionalno varnost Madžarske.

5. Za vsako posebno vprašanje iz odstavka 4(b) se je treba posvetovati z imenovanimi specializiranimi državnimi organi v skladu s pravili zakona [II] o izdaji dovoljenj za naselitev za pridobitev njihovega mnenja o tem vprašanju.

[…]“

7. Člen 33(2)(b) zakona II določa:

„Državljan tretje države ne more dobiti dovoljenja za začasno naselitev, nacionalnega dovoljenja za naselitev ali dovoljenja Skupnosti za naselitev, če:

[…]

(b) njegova naselitev ogroža javno varnost ali nacionalno varnost Madžarske.“

8. Člen 87/B(4) tega zakona določa:

„Mnenje specializiranega državnega organa v zvezi s posebnim vprašanjem zavezuje organ policije za tujce, ki obravnava zadevo.“

9. Člen 97(1) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet (uredba o izvajanju [zakona II]) z dne 5. januarja 2007) [8] določa:

„Pri postopkih za izdajo in odvzem dovoljenj za začasno naselitev, nacionalnih dovoljenj za naselitev in dovoljenj Skupnosti za naselitev državljanov tretjih držav ter postopkih za odvzem dovoljenj za naselitev in dovoljenj za priselitev državljanov tretjih držav vlada pri ugotavljanju, ali naselitev ali priselitev državljana tretje države ogroža madžarsko nacionalno varnost, kot prvostopenjska specializirana organa imenuje Alkotmányvédelmi Hivatal [urad za varstvo ustave, Madžarska] in Terrorelhárítási Központ [center za boj proti terorizmu, Madžarska] ter kot drugostopenjski specializirani organ ministra, pristojnega za upravljanje civilnih služb nacionalne varnosti.“

[8] *Magyar Közlöny* 2007. évi 65. száma.

10. Člen 11 a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (zakon št. CLV iz leta 2009 o varstvu tajnih podatkov) [9] z dne 29. decembra 2009 določa:

„1. Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, lahko do svojih osebnih podatkov, ki imajo status nacionalnih tajnih podatkov, dostopa na podlagi dovoljenja za vpogled, ki ga je izdal upravljavec podatkov […].

2. […] Upravljavec podatkov zavrne dovoljenje za vpogled, če seznanitev s podatki škodi javnemu interesu, zaradi katerega so podatki opredeljeni kot tajni. Upravljavec podatkov mora zavrnitev dovoljenja za vpogled obrazložiti.

3. Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, lahko v primeru zavrnitve dovoljenja za vpogled odločitev izpodbija v upravnem sporu. Če sodišče tožbi ugodi, upravljavcu podatkov odredi, da izda dovoljenje za vpogled. […] Niti tožeča stranka niti intervenienti v njeno podporo niti njihovi zastopniki se med postopkom ne morejo seznaniti s tajnimi podatki […].“

11. Člen 12 tega zakona določa:

„1. Upravljavec tajnih podatkov lahko posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, zavrne pravico dostopa do njegovih osebnih podatkov, če bi bil javni interes, zaradi katerega so podatki opredeljeni kot tajni, z uresničevanjem te pravice ogrožen.

2. Kadar posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, svoje pravice uveljavlja pred sodiščem, se za sodišče, ki odloča o zadevi, in za seznanitev s tajnimi podatki *mutatis mutandis* uporabljajo določbe člena 11(3).“

12. Člen 13(1) in (5) navedenega zakona določa:

„1. Tajne podatke lahko uporabi le oseba, ki je do tega upravičena v okviru opravljanja državne ali javne funkcije in ki – brez poseganja v izjeme, določene z zakonom – razpolaga z:

(a) veljavnim osebnim varnostnim dovoljenjem, ki ustreza stopnji tajnosti podatkov, ki jih želi uporabiti,

(b) izjavo o zaupnosti in

(c) dovoljenjem uporabnika.

[…]

5. Razen če zakon določa drugače, lahko sodišče pravico do razpolaganja s podatki, ki so potrebni za reševanje zadev, ki so mu v skladu s sistemom za dodeljevanje zadev dodeljene v reševanje, izvaja brez potrebe po nadzoru nacionalne varnosti in brez osebnega varnostnega dovoljenja, izjave o zaupnosti ali dovoljenja uporabnika.“

[9] *Magyar Közlöny* 2009. évi 194. száma.

13. Člen 14(4) istega zakona določa:

„Dostop do nacionalnih tajnih podatkov v upravnem, sodnem – razen v kazenskem – ali prekrškovnem postopku ali v drugem uradnem postopku lahko dovoli upravljavec podatkov. Izdaje dovoljenja za uporabo nacionalnih tajnih podatkov ni mogoče zavrniti v okviru postopkov nadzora zakonitosti, ki jih vodi državno tožilstvo, in civilnih sodnih postopkov, ki jih to lahko začne v javnem interesu.“

III. Dejansko stanje sporov o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Zadeva C-420/22

14. NW, turški državljan, se je leta 2004 poročil z madžarsko državljanko. Leta 2005 se je v tej zakonski zvezi rodil otrok, ki ima madžarsko državljanstvo.

15. Potem ko je NW več kot pet let zakonito prebival na Madžarskem, je ob upoštevanju statusa svoje žene in otroka pri madžarskih organih vložil prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje, ki mu je bilo izdano z veljavnostjo do 31. oktobra 2022.

16. NW ima na Madžarskem stalne in redne dohodke ter nepremično premoženje, ki mu omogočajo lastno vzdrževanje in vzdrževanje njegove družine brez pomoči madžarskega socialnega sistema.

17. Predložitveno sodišče navaja, da med NW in njegovim mladoletnim otrokom obstaja razmerje odvisnosti.

18. NW in njegova žena namreč skupaj izvajata starševsko skrb nad svojim otrokom in zagotavljata njegovo dejansko varstvo in vzgojo. Brez dohodkov NW se družinski člani ne bi mogli preživljati. Poleg tega je NW tesno čustveno povezan s svojim otrokom.

19. Urad za varstvo ustave je v neobrazloženem mnenju z dne 12. januarja 2021 menil, da prebivanje NW na Madžarskem škodi interesom te države članice na področju nacionalne varnosti. Ta specializirani organ je podatke, na katere se je oprl pri izdaji tega mnenja, v skladu z zakonom št. CLV iz leta 2009 o varstvu tajnih podatkov opredelil kot „tajne podatke“, tako da se niti NW niti organ policije za tujce z njimi nista mogla seznaniti.

20. Elsőfokú idegenrendészeti hatóság (prvostopenjski organ policije za tujce, Madžarska) je z odločbo z dne 22. januarja 2021 na podlagi člena 94(4)(b) zakona I NW odvzel dovoljenje za stalno prebivanje in mu odredil, naj zapusti ozemlje Madžarske.

21. Generalni direktorat je to odločbo 10. maja 2021 potrdil z obrazložitvijo, da je Belügyminiszter (minister za notranje zadeve, Madžarska) v mnenju z dne 13. aprila 2021 kot drugostopenjski specializirani organ ugotovil, da prebivanje NW škodi interesom Madžarske na področju nacionalne varnosti. Generalni direktorat je v svoji odločbi poudaril, da se na podlagi člena 87/B(4) navedenega zakona ne more oddaljiti od mnenja ministra za notranje zadeve in da je torej dolžan NW odvzeti dovoljenje za stalno prebivanje, ne da bi upošteval njegov osebni položaj. Generalni direktorat je navedel tudi, da odvzem dovoljenja za stalno prebivanje NW ne preprečuje, da zaprosi za dovoljenje za prebivanje na podlagi določb zakona II, in sicer pod

pogoji, določenimi v njem.[10]

22. NW je zoper odločbo generalnega direktorata z dne 10. maja 2021 pri Szegedi Törvényszék (sodišče v Szegedu) vložil tožbo, s katero je predlagal, naj se ta odločba in odločba prvostopenjskega organa policije za tujce razglasita za nični.

23. Tema organoma očita, da nista preučila njegovega osebnega položaja, zlasti njegovih vezi z Madžarsko. Navedena organa naj se ne bi seznanila s podrobno obrazložitvijo specializiranih organov in naj bi torej pri odločanju kršila zlasti načelo sorazmernosti. NW pojasnjuje, da bi bila njegova družina in zlasti njegov otrok, ki ga vzgaja z ženo, glede na razmerje odvisnosti v težkem položaju, če bi moral zapustiti ozemlje Madžarske.

24. Predložitveno sodišče poudarja, da odločba o odvzemu dovoljenja za stalno prebivanje NW temelji izključno na zavezujočih in neobrazloženih mnenjih specializiranih organov, izdanih na podlagi tajnih podatkov, do katerih niti NW niti organi, ki so odločali o prebivanju, niso imeli dostopa. Zato tudi odločba teh organov ne vsebuje obrazložitve.

25. To sodišče poudarja, da iz sodne prakse Kúria (vrhovno sodišče, Madžarska) izhaja, da so v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, procesne pravice zadevne osebe zagotovljene z možnostjo, ki jo ima pristojno sodišče pri presoji zakonitosti odločbe o prebivanju, da se seznani s tajnimi podatki, na katerih temelji mnenje specializiranih organov.

26. V skladu z madžarsko zakonodajo niti zadevna oseba niti njen zastopnik nimata dejanske možnosti, da bi se izjavila o neobrazloženem mnenju teh organov. Čeprav imata res pravico, da prošnjo za dostop do tajnih podatkov, ki se nanašajo na to osebo, vložita v ločenem postopku,[11] pa v okviru upravnih ali sodnih postopkov nikakor ne moreta uporabiti tajnih podatkov, do katerih bi jima bil omogočen dostop. Sodišče, ki odloča o tožbi zoper odločbo o prebivanju, v zvezi s tem nima nobenega pooblastila. Poleg tega lahko to sodišče izda le neobrazloženo odločbo o tem, ali mnenje specializiranih organov zadostno utemeljuje ugotovitev, da zadevna oseba pomeni grožnjo za nacionalno varnost.

27. NW naj bi spadal na področje uporabe Direktive 2003/109[12] in bi zato moral biti upravičen do procesnih jamstev, podobnih tistim, ki jih je poudarilo Sodišče, zlasti v sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ[13], v okviru Direktive 2004/38/ES[14].

[10] Na obravnavi je zastopnica NW navedla, da je ta 22. junija 2023 pri organu, pristojnem za področje prebivanja, zaprosil za dovoljenje za prebivanje, ki spada na področje uporabe Direktive 2003/109, in da postopek še poteka.

[11] Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je ob upoštevanju navedenega razloga, ki se nanaša na zaščito nacionalne varnosti, izdaja dovoljenja za vpogled v tajne podatke v praksi izključena. Na obravnavi je zastopnica NW navedla, da je ta začel ločen postopek za pridobitev in uporabo tajnih podatkov, ki se nanašajo nanj, ter da glede odločbe o zavrnitvi, ki ji jo je izdal urad za varstvo ustave, poteka sodni postopek.

[12] Pri tej ugotovitvi se predložitveno sodišče v prvotnem predlogu za sprejetje predhodne odločbe sklicuje, prvič, na opredelitev „rezidenta za daljši čas“ iz člena 2(b) te direktive in, drugič, na ugotovitev, da ima NW dovoljenje za stalno prebivanje, ne glede na to, da nima dovoljenja za začasno naselitev ali dovoljenja Skupnosti za naselitev. To sodišče se v zvezi s tem opira na točko 24 sodbe z dne 20. januarja 2022, Landeshauptmann von Wien (Izguba statusa rezidenta za daljši čas) (C-432/20, EU:C:2022:39).

[13] C-300/11, v nadaljevanju: sodba ZZ, EU:C:2013:363.

[14] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

28. V teh okoliščinah je Szegedi Törvényszék (županijsko sodišče v Szegedu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 10(1) Direktive [2003/109] v povezavi s členom 47 [Listine] – v obravnavanem primeru pa tudi s členoma 7 in 24 Listine – razlagati tako, da od organa države članice, ki je sprejel odločbo, s katero se iz razlogov nacionalne varnosti in/ali javnega reda ali javne varnosti odredi odvzem predhodno izdanega dovoljenja za daljši čas, ter od organa, ki je odločil o tajnosti, zahteva, da zainteresirani osebi, ki je državljan tretje države, in njegovemu pravnemu zastopniku zagotovita pravico do seznanitve vsaj z bistvom tajnih ali zaupnih informacij in podatkov, ki so podlaga za odločbo, ki temelji na navedenem razlogu, in do uporabe teh informacij ali podatkov v postopku v zvezi [s to] odločbo, če pristojni organ meni, da bi bila sporočitev teh informacij in podatkov v nasprotju z razlogi nacionalne varnosti?

2. Če je odgovor pritrdilen, kako je treba, natančno, razumeti pojem ‚bistvo' tajnih razlogov, na katerih temelji navedena odločba, glede na člena 41 in 47 Listine?

3. Ali je treba člen 10(1) Direktive 2003/109 glede na člen 47 Listine razlagati tako, da mora sodišče države članice, ki odloča o zakonitosti mnenja specializiranega organa, ki temelji na razlogu, povezanem z zaupnimi ali tajnimi podatki, in o vsebinski odločbi v zvezi s tujci, ki temelji na navedenem mnenju, biti pristojno za preučitev zakonitosti (nujnosti in sorazmernosti) tajnosti, pa tudi za to, da če meni, da je tajnost v nasprotju z zakonom, zainteresirani osebi in njenemu pravnemu zastopniku z lastno odločbo omogoči vpogled v vse podatke, na katerih temeljita mnenje in odločba upravnih organov, in jih lahko uporabljata, oziroma, če se šteje, da je tajnost v skladu z zakonom, zainteresirani osebi zagotovi vpogled vsaj v bistvo tajnih podatkov v postopku v zvezi s tujci, ki se vodi glede nje, in da jih lahko uporablja?

4. Ali je treba člena 9(3) in 10(1) Direktive 2003/109 v povezavi s členi 7, 24, 51(1) in 52(1) Listine razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, v skladu s katero je odločba v zvezi s tujci, s katero se odredi odvzem predhodno izdanega dovoljenja za prebivanje za daljši čas, neobrazložena odločba, ki

   (a) temelji izključno na samodejnem sklicevanju na zavezujoče mnenje specializiranega organa, ki prav tako ni obrazloženo in v katerem je ugotovljeno, da obstajata nevarnost za nacionalno varnost, javno varnost ali javni red oziroma kršitev navedenih, in

   (b) je bila sprejeta brez temeljite preučitve, ali v konkretnem primeru obstajajo razlogi nacionalne varnosti, javne varnosti ali javnega reda, brez upoštevanja individualnih okoliščin in zahtev glede nujnosti in sorazmernosti?"

29. Sodišče je 8. avgusta 2022 od predložitvenega sodišča prejelo dopolnitev predloga za sprejetje predhodne odločbe.

30. Predložitveno sodišče je pojasnilo, da se je v tem predlogu oprlo na predpostavko, da NW spada na področje uporabe Direktive 2003/109. Če pa bi Sodišče menilo, da ni tako, bi bilo treba ugotoviti, ali mora imeti NW izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, ker med NW in njegovim mladoletnim otrokom obstaja razmerje odvisnosti.

31. S tega vidika predložitveno sodišče meni, da je generalni direktorat kršil pravo Unije že zato, ker ni preučil, ali tožeča stranka spada na področje uporabe člena 20 PDEU.

32. Zato je Szegedi Törvényszék (županijsko sodišče v Szegedu) vprašanjem, ki so bila Sodišču že predložena, dodalo to vprašanje za predhodno odločanje, ki je razdeljeno na tri dele:

„Ali je treba člen 20 [PDEU] v povezavi s členoma 7 in 24 [Listine] razlagati tako, da nasprotuje praksi države članice, v skladu s katero se sprejme odločba, s katero se odredi odvzem dovoljenja za prebivanje, ki je bilo predhodno izdano državljanu tretje države, čigar mladoletni otrok in zakonec sta državljana države članice Evropske unije in prebivata v njej, ne da bi se pred tem preučilo, ali lahko zadevni družinski član, ki je državljan tretje države, uveljavlja izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU?

Ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členi 7, 24, 51(1) in 52(1) Listine razlagati tako, da je učinek prava Unije, če obstaja izvedena pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, ta, da morajo nacionalni upravni in sodni organi uporabiti pravo Unije, tudi kadar sprejemajo odločbo v zvezi s tujci, s katero je odrejen odvzem dovoljenja za stalno prebivanje, in kadar uporabijo izjeme zaradi nacionalne varnosti, javnega reda ali javne varnosti, ki so podlaga za navedeno odločbo, pa tudi če se dokaže, da ti razlogi obstajajo, kadar preučujejo nujnost in sorazmernost, ki utemeljujeta omejitev pravice do prebivanja?

Če se za tožečo stranko uporablja člen 20 PDEU, predložitveno sodišče prosi Sodišče, naj na vprašanja od 1 do 4 predloga [za sprejetje predhodne odločbe] [...] odgovori tudi ob upoštevanju tega člena.“

33. Pisna stališča so predložile madžarska in francoska vlada ter Evropska komisija.

B. Zadeva C-528/22

34. PQ, nigerijski državljan, je junija 2005 zakonito vstopil na Madžarsko kot poklicni nogometni igralec in odtlej zakonito prebiva v tej državi članici. Od leta 2011 živi s partnerko z madžarskim državljanstvom. V tej zvezi sta se v letih 2012 in 2021 rodila otroka z madžarskim državljanstvom.

35. Najnovejša prošnja za dovoljenje za stalno prebivanje, ki jo je PQ vložil ob upoštevanju statusa prvega otroka, je bila vložena 23. januarja 2014. Madžarski organi so mu izdali to dovoljenje z veljavnostjo do 15. septembra 2020.

36. PQ skupaj s partnerko izvršuje starševsko skrb nad otrokoma. Z njima stalno živi in večino časa zagotavlja njuno dejansko varstvo in vzgojo. Njegova otroka imata tesno čustveno vez in razmerje odvisnosti s PQ, ki od njunega rojstva stalno skrbi zanju.

37. PQ je bil leta 2012 žrtev napada, ki mu je povzročil hudo in stalno invalidnost.

38. Prvostopenjski organ policije za tujce je z odločbo z dne 27. oktobra 2020 zavrnil prošnjo za nacionalno dovoljenje za naselitev, ki jo je PQ vložil 6. avgusta 2020.

39. Urad za varstvo ustave je v neobrazloženem mnenju z dne 9. septembra 2020 menil, da prebivanje PQ na Madžarskem škodi interesom te države članice na področju nacionalne varnosti. Ta specializirani organ je podatke, na katere se je oprl pri izdaji tega mnenja, v skladu z zakonom št. CLV iz leta 2009 o varstvu tajnih podatkov opredelil kot „tajne podatke“, tako da se niti PQ niti organ policije za tujce nista mogla seznaniti z njimi.

40. Generalni direktorat je 25. marca 2021 potrdil odločbo prvostopenjskega organa policije za tujce z dne 27. oktobra 2020 z obrazložitvijo, da je minister za notranje zadeve v mnenju z dne 12. februarja 2021 kot drugostopenjski specializirani organ ugotovil, da prebivanje PQ škodi interesom Madžarske na področju nacionalne varnosti. Generalni direktorat je v svoji odločbi poudaril, da se na podlagi člena 87/B(4) zakona II ne more oddaljiti od mnenja ministra za notranje zadeve in da je torej dolžan zavrniti prošnjo PQ za nacionalno dovoljenje za naselitev, ne da bi upošteval njegov osebni položaj.

41. PQ je zoper odločbo generalnega direktorata z dne 25. marca 2021 pri Szegedi Törvényszék (županijsko sodišče v Szegedu) vložil tožbo, s katero je predlagal, naj se ta odločba in odločba prvostopenjskega organa policije za tujce razglasita za nični.

42. Tema organoma očita, da nista preučila njegovega osebnega položaja in da sta pri odločanju kršila zlasti načelo sorazmernosti. Niti on niti navedena organa naj se namreč ne bi seznanili s podrobno obrazložitvijo specializiranih organov. PQ trdi tudi, da med njim in njegovima mladoletnima otrokoma obstaja razmerje odvisnosti, tako da bi moral imeti možnost uveljavljati izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU.

43. Predložitveno sodišče poudarja, da odločba o zavrnitvi nacionalnega dovoljenja za naselitev temelji izključno na zavezujočih in neobrazloženih mnenjih, izdanih na podlagi tajnih podatkov, do katerih niti PQ niti organi, ki so odločali o prebivanju, niso imeli dostopa. Ta odločba tudi ne vsebuje obrazložitve. Poleg tega naj ti organi ne bi opravili poglobljene preučitve vprašanja, ali bi lahko položaj PQ spadal na področje uporabe prava Unije, ker ima izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU.

44. To sodišče ugotavlja, da iz sodne prakse Kúria (vrhovno sodišče) izhaja, da so v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, procesne pravice zadevne osebe zagotovljene z možnostjo, ki jo ima pristojno sodišče pri presoji zakonitosti odločbe o prebivanju, da se seznani s tajnimi podatki, na katerih temelji mnenje specializiranih organov.

45. V skladu z madžarsko zakonodajo niti zadevna oseba niti njen zastopnik nimata dejanske možnosti, da bi se izjavila o neobrazloženem mnenju teh organov. Čeprav imata res pravico, da vložita ločeno prošnjo za dostop do tajnih podatkov, ki se nanašajo na to osebo, pa v okviru upravnih ali sodnih postopkov nikakor ne moreta uporabiti zaupnih podatkov, do katerih bi jima bil omogočen dostop. Sodišče, ki odloča o tožbi zoper odločbo o prebivanju, v zvezi s tem nima nobenega pooblastila.

46. V obravnavani zadevi je Fővárosi Törvényszék (županijsko sodišče v Budimpešti, Madžarska) poleg tega 7. marca 2022 zavrnilo tožbe, ki jih je PQ vložil zoper zavrnitev specializiranih organov, da bi mu omogočili seznanitev s tajnimi podatki, ki se nanašajo nanj, ter uporabo teh podatkov v okviru upravnih in sodnih postopkov.

47. Predložitveno sodišče meni, da PQ spada na področje uporabe člena 20 PDEU in bi zato moral biti upravičen do procesnih jamstev, podobnih tistim, ki jih je poudarilo Sodišče, zlasti v sodbi ZZ v okviru Direktive 2004/38.

48. V teh okoliščinah je Szegedi Törvényszék (sodišče v Szegedu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. (a) Ali je treba člen 20 [PDEU] v povezavi s členoma 7 in 24 [Listine] razlagati tako, da nasprotuje praksi države članice, v skladu s katero se sprejme odločba, s katero se odredi odvzem dovoljenja za prebivanje, ki je bilo predhodno izdano državljanu tretje države – ali pa se zavrne njegova prošnja za podaljšanje pravice do prebivanja (v obravnavani zadevi njegova prošnja za nacionalno dovoljenje za stalno prebivanje) –, čigar mladoletni otrok in zunajzakonski partner sta državljana države članice Evropske unije in prebivata v njej, ne da bi se pred tem preučilo, ali lahko zadevni družinski član, ki je državljan tretje države, uveljavlja izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU?

(b) Ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členi 7, 24, 51(1) in 52(1) Listine razlagati tako, da je učinek prava Unije, če obstaja izvedena pravica do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, ta, da morajo nacionalni upravni in sodni organi uporabiti pravo Unije, tudi kadar sprejemajo odločbo v zvezi s tujci, ki se nanaša na prošnjo za podaljšanje pravice do prebivanja (v obravnavanem primeru prošnja za nacionalno dovoljenje za stalno prebivanje), in kadar uporabijo izjeme zaradi nacionalne varnosti, javnega reda ali javne varnosti, ki so podlaga za navedeno odločbo, pa tudi če se dokaže, da ti razlogi obstajajo, kadar preučujejo nujnost in sorazmernost, ki utemeljujeta omejitev pravice do prebivanja?

2. Ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členom 47 Listine – v obravnavanem primeru pa tudi s členoma 7 in 24 Listine – razlagati tako, da od organa države članice, ki je sprejel odločbo, s katero se iz razlogov nacionalne varnosti in/ali javnega reda ali javne varnosti odredi odvzem predhodno izdanega dovoljenja za prebivanje za daljši čas ali s katero je odločeno o prošnji za podaljšanje pravice do prebivanja, ter od organa, ki je odločil o tajnosti, zahteva, da zainteresirani osebi, ki je državljan tretje države, in njegovemu pravnemu zastopniku zagotovita pravico do seznanitve vsaj z bistvom zaupnih ali tajnih informacij in podatkov, ki so podlaga za odločbo, ki temelji na navedenem razlogu, in do uporabe teh informacij ali podatkov v postopku v zvezi z odločbo, če pristojni organ meni, da bi bila sporočitev teh informacij in podatkov v nasprotju z razlogi nacionalne varnosti?

3. Če je odgovor pritrdilen, kako je treba, natančno, razumeti pojem ‚bistvo' tajnih razlogov, na katerih temelji navedena odločba, glede na člena 41 in 47 Listine?

4. Ali je treba člen 20 PDEU glede na člen 47 Listine razlagati tako, da mora sodišče države članice, ki odloča o zakonitosti mnenja specializiranega organa, ki temelji na razlogu, povezanem z zaupnimi ali tajnimi podatki, in o vsebinski odločbi v zvezi s tujci, ki temelji na navedenem mnenju, biti pristojno za preučitev zakonitosti (nujnosti in sorazmernosti) tajnosti, pa tudi za to, da če meni, da je tajnosti v nasprotju z zakonom, zainteresirani osebi in njenemu pravnemu zastopniku z lastno odločbo omogoči vpogled v vse podatke, na katerih temeljita mnenje in odločba upravnih organov, in jih lahko uporabljata, oziroma, če se šteje, da je tajnost v skladu z zakonom, zainteresirani osebi zagotovi vpogled vsaj v bistvo tajnih podatkov v postopku v zvezi s tujci, ki se vodi glede nje, in da jih lahko uporablja?

5. Ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členi 7, 24, 51(1) in 52(1) Listine razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, v skladu s katero je odločba v zvezi s tujci, s katero se odredi odvzem predhodno izdanega dovoljenja za prebivanje za daljši čas ali se odloči o prošnji za podaljšanje pravice do prebivanja, neobrazložena odločba, ki

   (a) temelji izključno na samodejnem sklicevanju na zavezujočem mnenje specializiranega organa, ki prav tako ni obrazloženo in v katerem je ugotovljeno, da obstajata nevarnost za nacionalno varnost, javno varnost ali javni red ali kršitev navedenih, in

   (b) je bila sprejeta brez temeljite preučitve, ali v konkretnem primeru obstajajo razlogi nacionalne varnosti, javne varnosti ali javnega reda, brez upoštevanja individualnih okoliščin in zahtev glede nujnosti in sorazmernosti?“

49. Pisna stališča so predložili PQ, madžarska in francoska vlada ter Komisija.

50. Na skupni obravnavi obeh zadev, ki je potekala 5. julija 2023, so PQ, madžarska in francoska vlada ter Komisija ustno predstavili stališča in odgovorili na vprašanja za ustni odgovor, ki jih je postavilo Sodišče.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve o predpisu prava Unije, ki ga je treba razložiti

51. V obeh obravnavanih zadevah se v bistvu postavljata enaki vprašanji, eno v okviru Direktive 2003/109 (zadeva C-420/22) in drugo v zvezi s členom 20 PDEU (zadeva C-528/22).

52. Madžarska vlada v zadevi C-420/22 trdi, da je bilo NW izdano dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi madžarske zakonodaje. Šlo pa naj bi za dovoljenje za prebivanje, uvedeno neodvisno od prava Unije in na podlagi ugodnejših pogojev od tistih, ki jih določa to pravo. Tako dovoljenje za prebivanje naj se torej ne bi prekrivalo s statusom rezidenta za daljši čas, določenim v Direktivi 2003/109. Ta status naj bi v madžarskem pravu ustrezal drugi vrsti dovoljenja za prebivanje, in sicer dovoljenju Skupnosti za naselitev. Iz tega naj bi sledilo, da NW ni bilo odvzeto dovoljenje za prebivanje, ki spada na področje uporabe te direktive, in da ni zaprosil za izdajo takega dovoljenja za prebivanje. Razlaga navedene direktive naj torej v obravnavanem primeru ne bi bila potrebna.

53. Res je, da mora predložitveno sodišče ugotoviti dejansko stanje v okviru postopka predhodnega odločanja in da je to sodišče v prvotnem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ugotovilo, da je imel NW status rezidenta za daljši čas v smislu Direktive 2003/109. Vendar je treba tudi poudariti, da je predložitveno sodišče z dopolnitvijo predložitvene odločbe izrazilo nekaj dvomov glede uporabe te direktive v zadevi C-420/22. Sodišče je torej pozvalo, naj se izreče na podlagi člena 20 PDEU, če bi ugotovilo, da navedena direktiva ni upoštevna za rešitev spora o glavni stvari.

54. Zdi se, da so ti dvomi podkrepljeni s trditvijo madžarske vlade, da v madžarskem pravu obstaja razlika med dovoljenjem Skupnosti za naselitev, s katerim naj bi bil prenesen status rezidenta za daljši čas, ki izhaja iz Direktive 2003/109, in dovoljenjem za stalno prebivanje, ki ga ima NW, ki naj bi izhajalo le iz nacionalnega prava in za izdajo katerega naj bi bili določeni manj strogi pogoji od tistih, ki jih določa pravo Unije.

55. Sodišče je predložitvenemu sodišču poslalo zahtevo za pojasnila, da bi to podrobno pojasnilo razloge, iz katerih meni, da se Direktiva 2003/109 uporablja v položaju iz postopka v glavni stvari. To sodišče je bilo zlasti zaprošeno, naj pojasni, s katerim dovoljenjem za prebivanje je bil v madžarsko pravo prenesen status rezidenta za daljši čas, določen s to direktivo, in ali je NW imel tako dovoljenje za prebivanje ali zaprosil za njegovo izdajo.

56. Predložitveno sodišče v odgovoru pojasnjuje, da je bilo NW na njegovo prošnjo izdano dovoljenje za stalno prebivanje, veljavno do 31. oktobra 2022, na podlagi Direktive 2004/38 [15] ter členov 24 in 25 takrat veljavnega zakona I, s katerim je bila navedena direktiva prenesena. Madžarski zakonodajalec je nato odločil, da se ta direktiva od 1. januarja 2019 ne uporablja več za državljana tretje države, ki se na Madžarskem pridruži madžarskemu družinskemu članu. Tak državljan naj bi torej od tega datuma spadal na področje uporabe Direktive 2003/109.

57. Predložitveno sodišče navaja tudi, da je madžarski zakonodajalec Direktivo 2003/109 prenesel v nacionalno pravo z uvedbo dovoljenja Skupnosti za naselitev in dovoljenja za začasno naselitev. [16] V zvezi s tem pojasnjuje, da NW ni zaprosil za izdajo nobenega od teh dveh dovoljenj. Vendar je bila zadnjenavedena trditev na obravnavi izpodbijana, saj je zastopnica NW navedla, da je ta pozneje zaprosil za izdajo dovoljenja Skupnosti za naselitev in da postopek v zvezi s tem poteka. [17]

58. Vsekakor je iz informacij, ki jih ima na voljo Sodišče, razvidno, da se spor o glavni stvari, ki je podlaga za zadevo C-420/22, nanaša na odvzem dovoljenja za prebivanje na podlagi nacionalnega prava in ne na odvzem dovoljenja za prebivanje, izdanega na podlagi Direktive 2003/109. Iz tega po mojem mnenju sledi, da rešitev tega spora ni odvisna od razlage določb te direktive. V zvezi s tem ugotavljam, da v nasprotju s tem, kar se zdi, da predložitveno sodišče predlaga v prvotnem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, za ugotovitev, da se določbe navedene direktive uporabljajo za NW, ni dovolj, da njegov položaj ustreza opredelitvi „rezidenta za daljši čas“ iz člena 2(b) te direktive.

59. Sodišče je namreč že razsodilo, da sistem, ki ga vzpostavlja Direktiva 2003/109, jasno določa, da je za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, podeljenega na podlagi te direktive, treba opraviti poseben postopek in poleg tega izpolnjevati pogoje, določene v poglavju II navedene direktive. [18] To vključuje vložitev posebne prošnje, ki se ji priložijo dokazila.

60. V zvezi s tem je treba opozoriti, da države članice v skladu s členom 4(1) Direktive 2003/109 državljanom tretjih držav, ki so zadnjih pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju, podelijo status rezidenta za daljši čas. Pridobitev tega statusa pa ni samodejna. V skladu s členom 7(1) te direktive mora namreč državljan tretje države pri pristojnih organih države članice, v kateri prebiva, za to vložiti prošnjo, ki ji je treba priložiti listinske dokaze, da izpolnjuje pogoje, določene v členih 4 in 5 navedene direktive. Zlasti mora v skladu s členom 5(1)(a) iste direktive dokazati, da ima stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za njegovo lastno vzdrževanje in vzdrževanje njegovih družinskih članov brez pomoči socialnega sistema te države članice. [19]

[15] Kot je madžarska vlada pojasnila na obravnavi, se je madžarski zakonodajalec tako odločil, da bo uporabil ugodnejše določbe za pravico do prebivanja državljanov tretjih držav, ki so družinski člani madžarskih državljanov.

[16] Glej člena 34 in 38 zakona II.

[17] Glej opombo 10 teh sklepnih predlogov.

[18] Glej zlasti sodbo z dne 17. julija 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, točka 27 in navedena sodna praksa).

[19] Glej zlasti sodbo z dne 20. januarja 2022, Landeshauptmann von Wien (Izguba statusa rezidenta za daljši čas) (C-432/20, EU:C:2022:39, točka 24 in navedena sodna praksa).

61. Iz navedenega izhaja, da za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas na podlagi te direktive ne zadostuje, da so izpolnjeni vsebinski pogoji, ki jih določa Direktiva 2003/109, in da se državljanu tretje države lahko dovoli prebivanje za daljši čas že samo na podlagi nacionalnega prava, ne da bi spadal na področje uporabe navedene direktive, saj namen te direktive ni popolna uskladitev prebivanja državljanov tretjih držav za daljši čas.

62. Čeprav se zdi, da je NW storil potrebna dejanja za pridobitev dovoljenja za prebivanje kot rezident za daljši čas na podlagi Direktive 2003/109, pa upravni postopek v zvezi s tem še vedno poteka in ni povezan s predmetom spora o glavni stvari, ki se, kot sem navedel zgoraj, nanaša na odvzem dovoljenja za prebivanje, izdanega na podlagi nacionalnega prava.

63. Glede na te elemente je treba po mojem mnenju v okviru zadeve C-420/22 odgovoriti na vprašanja, ki jih je predložitveno sodišče postavilo v dopolnitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe in s katerimi se Sodišču tako kot v zadevi C-528/22 predlaga, naj razloži člen 20 PDEU.

B. Potreba po tem, da organ, pristojen za področje prebivanja, preuči obstoj razmerja odvisnosti med državljanom tretje države in njegovo družino

64. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (a), v zadevi C-528/22 in ustreznim vprašanjem v zadevi C-420/22 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da organ države članice iz razloga nacionalne varnosti odvzame dovoljenje za prebivanje ali zavrne njegovo izdajo državljanu tretje države, ki je družinski član državljanov Unije, ki so državljani te države članice in ki niso nikoli uresničevali svoje pravice do prostega gibanja, ne da bi prej preučil, ali med temi osebami obstaja razmerje odvisnosti, ki bi temu državljanu lahko omogočilo, da uveljavlja izvedeno pravico do prebivanja.

65. Madžarska vlada trdi, da se niti NW niti PQ v upravnem postopku nista sklicevala na člen 20 PDEU, medtem ko bi se moral prosilec za dovoljenje za prebivanje vsaj v bistvu sklicevati na izvedeno pravico do prebivanja na podlagi tega člena, ki jo želi uveljavljati. Poleg tega naj se NW na navedeni člen ne bi skliceval niti pred predložitvenim sodiščem, to pa naj bi torej preseglo predloge, ki so mu bili predloženi.

66. Kot je Sodišče nedavno opozorilo v točkah od 20 do 26 sodbe z dne 22. junija 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tajska mati nizozemskega mladoletnega otroka)[20], člen 20 PDEU nasprotuje nacionalnim ukrepom, vključno z odločbami o zavrnitvi pravice do prebivanja družinskim članom državljana Unije, katerih učinek je, da državljanom Unije preprečujejo dejansko izvrševanje bistva vsebine pravic, ki so jim podeljene zaradi njihovega statusa.

67. Določbe Pogodbe DEU glede državljanstva Unije pa državljanom tretjih držav ne podeljujejo nikakršnih samostojnih pravic. Morebitne pravice, ki so podeljene tem državljanom, namreč niso lastne pravice teh državljanov, temveč so pravice, ki so izvedene iz pravic, ki jih ima državljan Unije. Namen in upravičenost teh izvedenih pravic temeljita na ugotovitvi, da bi zavrnitev njihovega priznanja posegla zlasti v svobodo gibanja državljana Unije na ozemlju Unije.

68. V zvezi s tem je Sodišče že ugotovilo, da obstajajo zelo posebni položaji, v katerih je treba pravico do prebivanja kljub dejstvu, da sekundarne zakonodaje Unije o pravici do prebivanja državljanov tretjih držav ni mogoče uporabiti in da zadevni državljan Unije ni uresničeval pravice

[20] C-459/20, EU:C:2023:499.

do prostega gibanja, vendarle priznati državljanu tretje države, družinskemu članu tega državljana Unije, saj bi bil sicer s tem državljanstvu Unije odvzet polni učinek, če bi bil zaradi zavrnitve te pravice navedeni državljan dejansko prisiljen zapustiti ozemlje Unije kot celoto in bi bil tako prikrajšan za učinkovito uživanje bistva pravic, podeljenih s tem statusom.

69. Da bi taka zavrnitev po mnenju Sodišča lahko ogrozila polni učinek državljanstva Unije, mora torej med tem državljanom tretje države in državljanom Unije, njegovim družinskim članom, obstajati tako razmerje odvisnosti, da povzroči, da če se navedenemu državljanu tretje države ne prizna pravica do prebivanja na ozemlju Unije, je ta državljan Unije prisiljen spremljati državljana tretje države in zapustiti to ozemlje kot celoto.

70. Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, je treba priznanje pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU presojati glede na intenzivnost razmerja odvisnosti med zadevnim državljanom tretje države in državljanom Unije, ki je njegov družinski član, pri čemer mora taka presoja temeljiti na vseh okoliščinah obravnavanega primera. [21]

71. V obravnavanem primeru predložitveno sodišče meni, da obstaja razmerje odvisnosti med obema zadevnima državljanoma tretjih držav in njunima družinama, zlasti njunimi otroki. Čeprav je madžarska vlada v pisnih stališčih v zvezi s PQ trdila nasprotno, pri čemer se je oprla na opis dejanskega stanja, ki je v nasprotju s tistim, ki ga je podalo predložitveno sodišče, je treba poudariti, da mora Sodišče v okviru postopka predhodnega odločanja odločiti na podlagi dejstev, ki jih je predložilo to sodišče. [22]

72. Poleg tega madžarska vlada trdi, da uporaba člena 20 PDEU v obravnavanem primeru ni upoštevna, ker za zadevna državljana tretjih držav ne veljajo ukrepi odstranitve in jima torej ni treba zapustiti ozemlja Unije. Vendar tako razlogovanje ni prepričljivo. Poleg tega, da se zdi, da iz elementov, s katerimi razpolaga Sodišče, izhaja, da za ta državljane tretjih držav velja obveznost zapustitve madžarskega ozemlja, iz sodne prakse Sodišča namreč jasno izhaja, da se je zoper odločbo o zavrnitvi prebivanja mogoče sklicevati na člen 20 PDEU. [23]

73. Ena od težav v obravnavanih zadevah je, da NW in PQ pri madžarskih organih nista zaprosila za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 20 PDEU. Zato je treba ugotoviti, ali so bili ti organi kljub vsemu dolžni preučiti, ali je treba ta člen uporabiti, ker so bili obveščeni o obstoju družinskega razmerja med zadevnima državljanoma tretjih držav in njunimi družinskimi člani z madžarskim državljanstvom.

74. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da postopkovna pravila, v skladu s katerimi se lahko državljan tretje države sklicuje na obstoj izvedene pravice na podlagi člena 20 PDEU, ne smejo ogroziti polnega učinka tega člena. [24]

[21] Glej zlasti sodbo z dne 7. septembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Narava pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU) (C-624/20, EU:C:2022:639, točka 38 in navedena sodna praksa).

[22] Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da če je predložitveno sodišče opredelilo dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja, ki jih postavlja, Sodišče ni pristojno, da preizkusi njegovo pravilnost: glej zlasti sodbo z dne 8. junija 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448, točka 43 in navedena sodna praksa).

[23] Glej zlasti sodbe z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, točka 44); z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 78), ter z dne 10. maja 2017, Chavez-Vilchez in drugi (C-133/15, EU:C:2017:354, točka 65).

[24] Glej zlasti sodbo z dne 27. februarja 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Zakonec državljana Unije) (C-836/18, EU:C:2020:119, točka 51 in navedena sodna praksa).

75. Čeprav nacionalnim organom ni treba sistematično in na lastno pobudo preverjati obstoja razmerja odvisnosti v smislu člena 20 PDEU, saj mora zadevna oseba predložiti dokaze, na podlagi katerih je mogoče presoditi, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo tega člena, bi bil polni učinek navedenega člena vendarle ogrožen, če bi se državljanu tretje države ali državljanu Unije, njegovemu družinskemu članu, onemogočilo uveljavljanje dokazov, na podlagi katerih je mogoče presoditi, ali med njima obstaja razmerje odvisnosti v smislu člena 20 PDEU. [25]

76. Zato je Sodišče razsodilo, da kadar državljan tretje države pri pristojnem nacionalnem organu vloži vlogo za priznanje pravice do prebivanja zaradi združitve družine z državljanom Unije, ki je državljan zadevne države članice, ta organ te vloge ne more samodejno zavrniti samo zato, ker ta državljan Unije nima zadostnih sredstev. Nasprotno, ta organ mora na podlagi dokazov – ki jih morata imeti zadevni državljan tretje države in zadevni državljan Unije možnost predložiti – in, če je potrebno, opravljenih potrebnih poizvedb presoditi, ali med tema osebama obstaja tako razmerje odvisnosti, tako da je treba temu državljanu načeloma priznati izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU. [26]

77. Iz te sodne prakse sklepam, da čeprav člen 20 PDEU nacionalnim organom ne nalaga obveznosti, da sistematično in na lastno pobudo preučijo obstoj razmerja odvisnosti v smislu tega člena, pa morajo tako preučitev opraviti od trenutka, ko dokazi, ki so jim predloženi, lahko utemeljijo obstoj takega razmerja.

78. Zdi se mi, da je ta analiza potrjena s sodbo z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) [27], v kateri je Sodišče razsodilo, da država članica ne sme prepovedati vstopa na ozemlje Unije državljanu tretje države, čigar družinski član je državljan Unije, ki je državljan te države članice in ki nikoli ni uresničeval pravice do prostega gibanja, ne da bi se preveril obstoj razmerja odvisnosti med tem državljanom tretje države in tem družinskim članom. [28]

79. Ob upoštevanju teh elementov bi bilo treba po mojem mnenju člen 20 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da organ države članice iz razloga nacionalne varnosti odvzame dovoljenje za prebivanje ali zavrne njegovo izdajo državljanu tretje države, ki je družinski član državljanov Unije, ki so državljani te države članice in ki niso nikoli uresničevali svoje pravice do prostega gibanja, ne da bi prej na podlagi elementov – ki jih morata imeti zadevni državljan tretje države in državljan Unije možnost predložiti – in, če je potrebno, opravljenih potrebnih poizvedb preučil, ali med tema osebama obstaja razmerje odvisnosti, zaradi katerega bi bil ta državljan Unije dejansko prisiljen zapustiti ozemlje Unije kot celoto, da bi spremljal tega družinskega člana.

80. Vendar je treba pojasniti, da bi bilo treba zaradi podrednosti izvedene pravice do prebivanja, ki izhaja iz člena 20 PDEU, tako pravico po potrebi priznati le, če ne obstaja pravica do prebivanja, pridobljena na drugi podlagi. [29]

[25] Glej zlasti sodbo z dne 27. februarja 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Zakonec državljana Unije) (C-836/18, EU:C:2020:119, točka 52 in navedena sodna praksa).

[26] Glej zlasti sodbo z dne 27. februarja 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Zakonec državljana Unije) (C-836/18, EU:C:2020:119, točka 53 in navedena sodna praksa).

[27] C-528/21, EU:C:2023:341.

[28] Točka 65 te sodbe in navedena sodna praksa.

[29] Glej zlasti sodbo z dne 5. maja 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Prebivanje družinskega člana – Nezadostna sredstva) (C-451/19 in C-532/19, EU:C:2022:354, točki 47 in 73).

C. Pogoji, pod katerimi lahko države članice odstopijo od izvedene pravice do prebivanja, ki izhaja iz člena 20 PDEU

81. Za madžarsko ureditev so značilni naslednji elementi, in sicer odločilno posredovanje specializiranega organa za nacionalno varnost, ki se razlikuje od organa, pristojnega za področje prebivanja, zavezujoča narava mnenja tega specializiranega organa za ta pristojni organ, neobstoj obrazložitve tega mnenja in odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja ter neupoštevanje vseh upoštevnih posamičnih okoliščin.

82. Glede na te značilnosti madžarske ureditve je Sodišče z vprašanji, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, pozvano, naj pojasni materialne in postopkovne pogoje, ki jih morajo države članice spoštovati, da lahko odstopijo od izvedene pravice do prebivanja, ki izhaja iz člena 20 PDEU.

1. Nujnost preučitve posamičnih okoliščin in preizkusa načela sorazmernosti, ki ju opravi organ, pristojen za področje prebivanja

83. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (b), in petim vprašanjem v zadevi C-528/22 ter ustreznimi vprašanji v zadevi C-420/22 Sodišču v bistvu predlaga, naj odloči, ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je treba odločbo o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja sprejeti na podlagi neobrazloženega zavezujočega mnenja, ki ga izda organ za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, brez temeljite preučitve vseh posamičnih okoliščin in sorazmernosti te odločbe o odvzemu ali zavrnitvi.

84. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko države članice pod nekaterimi pogoji za družinskega člana državljana Unije, ki ni uresničeval svoje pravice do prostega gibanja, zaradi zagotavljanja vzdrževanja javnega reda ali varovanja javne varnosti odstopijo od izvedene pravice do prebivanja, ki izhaja iz člena 20 PDEU. Tako je lahko, kadar ta državljan tretje države pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za javni red ali javno ali nacionalno varnost. [30]

85. Vendar po mnenju Sodišča uporaba takega odstopanja ne more temeljiti le na predkaznovanosti zadevnega državljana tretje države. Glede na okoliščine primera lahko izhaja le iz konkretne presoje vseh upoštevnih okoliščin obravnavanega primera ob upoštevanju načela sorazmernosti, temeljnih pravic, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče, in med drugim koristi mladoletnega otroka, državljana Unije. Tako lahko pristojni nacionalni organ upošteva zlasti resnost storjenih kaznivih dejanj in stopnjo strogosti teh obsodb ter obdobje med datumom njihove razglasitve in datumom odločitve tega organa. Če razmerje odvisnosti med tem državljanom tretje države in mladoletnim državljanom Unije izhaja iz tega, da je prvi starš drugega, je treba upoštevati tudi starost, zdravstveno stanje ter družinske in ekonomske razmere tega mladoletnega državljana Unije. [31]

[30] Glej zlasti sodbo z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točka 67 in navedena sodna praksa).

[31] Glej zlasti sodbo z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točka 68 in navedena sodna praksa).

86. Sodišče je zato razsodilo, da lahko zadevna država članica, če se med zadevnim državljanom tretje države in njegovim družinskim članom, državljanom Unije, ugotovi razmerje odvisnosti, temu državljanu tretje države prepove vstop in prebivanje na ozemlju Unije iz razlogov javnega reda ali nacionalne varnosti šele po tem, ko je upoštevala vse upoštevne okoliščine in zlasti, glede na primer, korist njegovega mladoletnega otroka, državljana Unije. [32]

87. Tako upoštevanje vseh upoštevnih okoliščin je bilo torej naloženo madžarskim organom, pristojnim za področje prebivanja. Ker pa te organe v skladu z madžarsko ureditvijo zavezuje neobrazloženo mnenje, ki ga izda organ za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, ne morejo tehtati med navedenim razlogom nacionalne varnosti, pri katerem nobeno od dejstev, na katerih temelji, navedenim organom ni sporočeno, ter osebnim in družinskim položajem osebe, ki prosi za pravico do prebivanja.

88. Zato madžarska zakonodaja madžarskim organom, pristojnim za področje prebivanja, odvzema pristojnost za presojo, ali razlogi, iz katerih se sprejme odločba o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, dovoljujejo odstopanje od izvedene pravice do prebivanja, ki jo ima državljan tretje države, ki je družinski član državljana Unije, ki ni uresničeval svoje pravice do prostega gibanja, kar je v bistvu v nasprotju s sodno prakso Sodišča. [33]

89. Poleg tega glede na običajni obseg obveznosti obrazložitve, zlasti v zvezi s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, obrazložitev odločbe o odvzemu ali zavrnitvi prebivanja, ki zgolj napotuje na neobrazloženo mnenje, ki ga je izdal organ za specializirane naloge na področju nacionalne varnosti, ne izpolnjuje zahtev, ki jih je Sodišče poudarilo v svoji sodni praksi. [34]

90. Sklicujem se zlasti na ugotovitev, do katere je Sodišče na področju mednarodne zaščite prišlo v sodbi Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi, in sicer, da se organ za presojo ne more veljavno omejiti na izvršitev odločbe, ki jo je sprejel drug organ in ki mu je naložena na podlagi nacionalne ureditve, in zgolj na podlagi tega sprejeti odločbo o izključitvi upravičenosti do subsidiarne zaščite ali o odvzemu predhodno priznane mednarodne zaščite. [35] Sodišče je tako razsodilo, da mora imeti organ za presojo – nasprotno – na voljo vse upoštevne informacije in glede na te informacije sam opraviti presojo dejstev in okoliščin, da določi pomen svoje odločbe in jo v celoti obrazloži. [36]

91. Menim, da je treba za organ, pristojen za področje prebivanja, uporabiti enaka pravila.

92. Obseg teh zahtev je sicer lahko omejen, kadar gre za tajne podatke, na podlagi tehtanja med pravico do dobrega upravljanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva na eni strani ter zaščito nacionalne varnosti na drugi strani.

93. Čeprav je mogoče, da lahko del informacij, ki jih organ, pristojen za področje prebivanja, uporabi za svojo presojo, predložijo organi za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, na lastno pobudo ali na zahtevo tega organa in da zanje velja ureditev zaupnosti [37], pa mora imeti navedeni organ možnost, da prosto presodi obseg teh informacij in njihovo

[32] Glej zlasti sodbo z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točka 69).

[33] Glej po analogiji sodbo z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točka 70).

[34] Na področju mednarodne zaščite glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točke od 75 do 79).

[35] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 79).

[36] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 80).

[37] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 82).

upoštevnost za odločitev, ki jo je treba sprejeti.[38] Organ, pristojen za področje prebivanja, torej ne more biti zavezan, da se opre na neobrazloženo mnenje, ki so ga izdali organi za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, na podlagi presoje, katere dejanska podlaga mu ni bila sporočena.[39]

94. Zato je treba člen 20 PDEU po mojem mnenju razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je treba odločbo o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja sprejeti na podlagi neobrazloženega zavezujočega mnenja, ki ga izda organ za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, in v skladu s katerim zadevna oseba pomeni grožnjo za to varnost, brez temeljite preučitve vseh posamičnih okoliščin in sorazmernosti te odločbe o odvzemu ali zavrnitvi.

95. Naj dodam, da če bi odločba o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja hkrati pomenila tudi odločbo o vrnitvi v smislu Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav[40], kar mora preveriti predložitveno sodišče, bi bilo treba upoštevati člen 5 te direktive, ki državam članicam med drugim nalaga, da ustrezno upoštevajo otrokovo korist, družinsko življenje in zdravstveno stanje zadevnega državljana tretje države.[41]

2. Dostop zadevne osebe do informacij, na katerih temelji sprejetje odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, in njihova uporaba v postopku v zvezi s prebivanjem

96. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v zadevi C-528/22 in ustreznim vprašanjem v zadevi C-420/22 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členoma 41 in 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da če odločitev o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja temelji na tajnih podatkih, katerih razkritje bi ogrozilo nacionalno varnost zadevne države članice, imata zadevna oseba oziroma njen svetovalec dostop do teh informacij le po pridobitvi dovoljenja za dostop, nista obveščena o bistvu razlogov, na katerih temelji taka odločitev, in v okviru upravnega ali sodnega postopka v zvezi s prebivanjem nikakor ne smeta uporabiti informacij, do katerih sta morda imela dostop.

97. Predložitveno sodišče torej v obeh obravnavanih zadevah Sodišče sprašuje o obveznostih, ki jih imajo v primeru sprejetja odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja iz razloga nacionalne varnosti, ki bi lahko spadala na področje uporabe člena 20 PDEU, organ, pristojen za področje prebivanja, in organi, pristojni za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, glede dostopa zadevne osebe in/ali njegovega zastopnika do tajnih podatkov, na podlagi katerih je bila ta odločba sprejeta, in uporabe teh podatkov v upravnem ali sodnem postopku v zvezi s prebivanjem.

98. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da če ni upoštevnih določb prava Unije v zvezi z načinom, na katerega morajo države članice zagotoviti spoštovanje pravice zadevne osebe do obrambe, kadar je njena pravica do vpogleda v spis omejena na podlagi nacionalne ureditve, so konkretna podrobna pravila, določena za to, na podlagi načela procesne avtonomije držav članic stvar nacionalnega pravnega reda vsake države članice, vendar le če ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo

[38] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 83).

[39] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 83).

[40] UL 2008, L 348, str. 98.

[41] Glej zlasti sodbo z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341, točka 89 in navedena sodna praksa).

podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije (načelo učinkovitosti). [42]

99. Opozoriti je treba tudi, da morajo države članice pri izvajanju prava Unije zagotoviti spoštovanje tako zahtev, ki izhajajo iz pravice do dobrega upravljanja, ki je splošno načelo prava Unije, izraženo v členu 41 Listine, [43] kakor pravice do učinkovitega pravnega sredstva, določene v členu 47, prvi odstavek, Listine, ki v upravnem postopku oziroma morebitnem sodnem postopku nalagajo spoštovanje pravice zadevne osebe do obrambe. [44]

100. V zvezi s tem, na prvem mestu, glede upravnega postopka iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da spoštovanje pravice do obrambe pomeni, da morajo uprave držav članic pri sprejemanju ukrepov, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, naslovniku odločbe, ki pomembno vpliva na njegove interese, omogočiti, da učinkovito predstavi svoje stališče o elementih, s katerimi namerava uprava utemeljiti svojo odločitev. [45]

101. Tako kot je Sodišče razsodilo na področju mednarodne zaščite, je namen te zahteve zlasti, da se organu, pristojnem za področje prebivanja, v okviru postopka v zvezi z mednarodno zaščito omogoči, da ob popolnem poznavanju zadeve opravi posamično presojo vseh upoštevnih dejstev in okoliščin, zaradi česar je treba naslovniku odločbe omogočiti, da popravi napako ali uveljavlja dejstva v zvezi s svojim osebnim položajem, ki utemeljujejo sprejetje ali nesprejetje odločbe ali njeno določeno vsebino. [46]

102. Ker je navedena zahteva nujno pogojena s tem, da se temu naslovniku, po potrebi prek svetovalca, ponudi konkretna možnost, da se seznani z elementi, na katere namerava uprava opreti svojo odločbo, je pravica do vpogleda med upravnim postopkom v vse elemente iz spisa izraz spoštovanja pravice do obrambe. [47]

103. Na drugem mestu, kar zadeva sodni postopek, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da učinkovitost sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 Listine, zahteva, da mora biti zainteresirani osebi omogočeno, da se z razlogi, na katerih temelji odločba, ki je bila v zvezi z njo sprejeta, seznani bodisi že na podlagi same odločbe bodisi na podlagi dopisa, s katerim so ji ti razlogi posredovani na njeno zahtevo, brez poseganja v pristojnost pristojnega sodišča, da od zadevnega organa zahteva, da jih posreduje, da bi lahko ta oseba branila svoje pravice v najboljših mogočih pogojih in se ob polnem poznavanju zadeve odločila, ali je zadevo koristno predložiti pristojnemu sodišču, in da se zadnjenavedenemu sodišču v celoti omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne nacionalne odločbe. [48] Spoštovanje pravice do obrambe, ki je obvezno zlasti v okviru postopkov, ki se nanašajo na pravna sredstva, vložena na področju pravice do prebivanja, pomeni, da ima tožeča stranka možnost dostopa ne le do obrazložitve odločbe, sprejete proti njej, temveč tudi do dostopa do vseh elementov spisa, na katere se je oprla uprava, zato da bi lahko tožeča stranka dejansko podala stališče o teh elementih. [49]

42 Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 43 in navedena sodna praksa).

43 Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 35 in navedena sodna praksa).

44 Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 44 in navedena sodna praksa).

45 Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 45 in navedena sodna praksa).

46 Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 46 in navedena sodna praksa).

47 Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 47 in navedena sodna praksa).

48 Glej zlasti sodbo z dne 24. novembra 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 in C-226/19, EU:C:2020:951, točka 43 in navedena sodna praksa).

49 Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 48 in navedena sodna praksa).

104. Poleg tega načelo kontradiktornosti, ki je del pravice do obrambe iz člena 47 Listine, pomeni, da morajo imeti stranke v postopku pravico seznaniti se z vsemi listinami ali stališči, predloženimi sodišču, zato da vplivajo na njegovo odločitev ali da o listinah in stališčih razpravljajo, kar pomeni, da mora imeti oseba, na katero se nanaša odločba o odvzemu dovoljenja za prebivanje, možnost seznaniti se z elementi iz svojega spisa, ki so na voljo sodišču, ki mora odločiti o pravnem sredstvu zoper to odločbo. [50]

105. Vendar je treba opozoriti, da pravica do obrambe ne pomeni absolutne pravice do obrambe in da se pravica do vpogleda v spis, ki je izraz pravice do obrambe, torej lahko omeji na podlagi tehtanja med, na eni strani, pravico do dobrega upravljanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva zadevne osebe ter, na drugi strani, izpostavljenimi interesi, da bi se upravičilo nerazkritje elementa iz spisa tej osebi, zlasti kadar so ti interesi povezani z nacionalno varnostjo. [51] Tako v upravnem kot v sodnem postopku se lahko namreč izkaže za nujno, da se zainteresirani osebi nekatere informacije ne sporočijo, zlasti ob upoštevanju razlogov, povezanih z nacionalno varnostjo. [52]

106. Sodišče je določilo meje tega tehtanja.

107. Tako to tehtanje ob upoštevanju potrebnega spoštovanja člena 47 Listine ne sme privesti do tega, da bi pravica zadevne osebe do obrambe ostala brez vsakršne učinkovitosti in pravica do pravnega sredstva, ki jo mora imeti oseba, ki lahko uveljavlja izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, izgubila vsebino, zlasti s tem, da je zadevna oseba oziroma po potrebi njen svetovalec obveščen vsaj o bistvu razlogov, na katerih temelji odločitev, sprejeta proti tej osebi. [53]

108. Navedeno tehtanje pa lahko privede do tega, da se nekateri elementi iz spisa ne sporočijo zadevni osebi, če bi razkritje teh elementov lahko neposredno in specifično ogrozilo nacionalno varnost zadevne države članice, saj lahko to razkritje med drugim ogrozi življenje, zdravje ali svobodo oseb ali razkrije posebne preiskovalne metode, ki jih uporabljajo organi, ki opravljajo specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, in tako resno ogrozi ali prepreči prihodnje izpolnjevanje nalog teh organov. [54]

109. Iz navedenega izhaja, da čeprav pravo Unije državam članicam dovoljuje – med drugim kadar to zahteva nacionalna varnost –, da zadevni osebi ne omogočijo neposrednega dostopa do celotnega spisa, tega prava – ne da bi bilo kršeno načelo učinkovitosti, pravica do dobrega upravljanja in pravica do učinkovitega pravnega sredstva – ni mogoče razlagati tako, da lahko pristojni organi to osebo postavijo v položaj, v katerem se ne ona ne njen svetovalec ne moreta, če je to potrebno v okviru posebnega postopka, namenjenega varovanju nacionalne varnosti, učinkovito seznaniti z bistvom odločilnih elementov iz tega spisa. [55]

[50] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 49 in navedena sodna praksa).

[51] Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 50 in navedena sodna praksa).

[52] Glej v tem smislu zlasti sodbo ZZ (točka 54).

[53] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 51 in navedena sodna praksa).

[54] Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 52 in navedena sodna praksa).

[55] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 53).

110. Na podlagi teh načel je Sodišče na področju mednarodne zaščite na eni strani razsodilo, da kadar je razkritje informacij iz spisa omejeno zaradi nacionalne varnosti, spoštovanje pravice zadevne osebe do obrambe ni zadostno zagotovljeno z možnostjo te osebe, da pod določenimi pogoji pridobi dovoljenje za dostop do teh informacij skupaj s popolno prepovedjo uporabe tako pridobljenih informacij za namene upravnega postopka ali morebitnega sodnega postopka.[56]

111. Iz zahtev, ki izhajajo iz načela spoštovanja pravice do obrambe, na katere sem opozoril zgoraj, namreč izhaja, da je namen pravice do dostopa do informacij iz spisa omogočiti zadevni osebi, da – po potrebi prek svetovalca – pred pristojnimi organi ali sodišči uveljavlja svoje stališče glede teh informacij in njihove upoštevnosti za odločitev, ki se sprejema ali je sprejeta.[57]

112. Zato postopek, ki zadevni osebi ali njenemu svetovalcu daje možnost dostopa do navedenih informacij in jima hkrati prepoveduje uporabo istih informacij za namene upravnega postopka ali morebitnega sodnega postopka, ne zadostuje za ohranitev pravice te osebe do obrambe in ga torej ni mogoče obravnavati, kot da državi članici omogoča, da izpolni obveznost iz členov 41 in 47 Listine.[58]

113. Na drugi strani, glede na to, da iz predložitvene odločbe in stališča madžarske vlade izhaja, da ureditev iz postopka v glavni stvari temelji na preudarku, da je pravica zadevne osebe do obrambe v zadostni meri zagotovljena s tem, da ima pristojno sodišče možnost dostopa do spisa, je treba poudariti, da taka možnost ne more nadomestiti dostopa zadevne osebe ali njenega svetovalca do informacij iz tega spisa.[59] Spoštovanje pravice do obrambe tako ne pomeni, da ima pristojno sodišče na voljo vse upoštevne elemente za sprejetje odločitve, temveč da lahko zadevna oseba – po potrebi prek svetovalca – uveljavlja svoje interese s tem, da izrazi svoje stališče o teh elementih.[60] Dostop pristojnega sodišča do informacij iz spisa in določitev postopkov, s katerimi se zagotovi spoštovanje pravice zadevne osebe do obrambe, sta namreč različni in kumulativni zahtevi.[61]

114. Iz navedenega izhaja, da je treba člen 20 PDEU v povezavi s členoma 41 in 47 Listine po mojem mnenju razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da če odločitev o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja temelji na podatkih, katerih razkritje bi ogrozilo nacionalno varnost zadevne države članice, imata zadevna oseba oziroma njen svetovalec dostop do teh informacij le po pridobitvi dovoljenja za dostop, nista obveščena o bistvu razlogov, na katerih temelji taka odločitev, in v okviru upravnega ali sodnega postopka v zvezi s prebivanjem nikakor ne smeta uporabiti informacij, do katerih sta morda imela dostop.

3. Pojem „bistvo“ zaupnih razlogov

115. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v zadevi C-528/22 in ustreznim vprašanjem v zadevi C-420/22 Sodišču predlaga, naj pojasni pomen, ki ga je treba dati pojmu „bistvo“ zaupnih razlogov, na katerih temelji odločba o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, ob upoštevanju členov 41 in 47 Listine.

[56] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 54).

[57] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 55).

[58] Glej po analogiji sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 56).

[59] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 57).

[60] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 58).

[61] Glej sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 59).

116. Menim, da se ta pojem nanaša na bistvene elemente iz spisa, ki zadevni osebi omogočajo, da se seznani z bistvenimi očitanimi dejstvi in ravnanji, tako da lahko izrazi svoje stališče v upravnem postopku in nato po potrebi v sodnem postopku v zvezi s prebivanjem.

117. Pojem „bistvo“ zaupnih razlogov je torej treba razlagati funkcionalno, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravice do obrambe in hkrati zaščitijo interesi nacionalne varnosti.

118. Ta pojem je treba tako opredeliti ob upoštevanju nujne zaupnosti dokazov.[62] V nekaterih primerih lahko razkritje teh dokazov namreč neposredno in specifično ogrozi državno varnost, saj lahko ogrozi življenje, zdravje ali svobodo oseb ali razkrije posebne preiskovalne metode, ki jih uporabljajo nacionalni varnostni organi, in tako resno ogrozi ali prepreči prihodnje izpolnjevanje nalog teh organov.[63]

4. Pristojnosti sodišča, pristojnega za nadzor nad zakonitostjo odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja

119. Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v zadevi C-528/22 in ustreznim vprašanjem v zadevi C-420/22 Sodišču v bistvu predlaga, naj odloči, ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da zahteva, da ima sodišče, pristojno za nadzor nad zakonitostjo odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, ki temelji na tajnih podatkih, pooblastilo, da prekliče tajnost takih podatkov in jih samo v celoti ali delno posreduje zadevnemu državljanu tretje države.

120. To vprašanje se nanaša na pooblastila sodišča, ki mora nadzirati zakonitost odločbe o prebivanju. Nanaša se na vprašanje, kako v okviru sodnega postopka pravico do učinkovitega pravnega sredstva povezati z zahtevo po ohranitvi zaupnosti informacij, katerih razkritje bi lahko škodilo interesom nacionalne varnosti.

121. Zdi se, da iz predložitvene odločbe in besedila vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, izhaja, da po njegovem mnenju iz prava Unije izhaja, da bi moralo imeti ne le dostop do tajnih podatkov, ampak tudi možnost, da po potrebi odloči, da bo ugotovilo nezakonitost opredelitve stopnje tajnosti teh podatkov in jih samo v celoti ali delno posredovalo zadevni osebi.

122. Madžarska in francoska vlada ter Komisija so na obravnavi izrazile podobna stališča glede odgovora, ki bi ga bilo treba po njihovem mnenju dati na to vprašanje, in sicer da pravo Unije ne zahteva, da ima sodišče, pristojno za nadzor nad zakonitostjo odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, ki temelji na tajnih podatkih, pooblastilo, da prekliče tajnost takih podatkov in jih posreduje zadevni osebi.

123. S tem stališčem se strinjam, pri čemer se opiram na spoznanja, ki jih je treba po mojem mnenju izpeljati iz sodbe ZZ.

124. Sodišče je namreč v tej sodbi že zavzelo stališče do pooblastil, ki jih mora imeti sodišče, pristojno za področje prebivanja, v okviru Direktive 2004/38, da se zagotovi spoštovanje pravice do obrambe, kadar je proti osebi sprejeta zavrnilna odločba, ki temelji na zaupnih informacijah.

62 Glej sodbo ZZ (točka 68).

63 Glej sodbo ZZ (točka 66).

125. Tako iz navedene sodbe izhaja, da mora imeti v primeru sklicevanja na razloge državne varnosti ob zavrnitvi, da bi se zadevni osebi posredovali razlogi, na katerih temelji sprejetje odločbe o zavrnitvi vstopa na ozemlje države članice, pristojno sodišče države članice na voljo in uporabiti tehnike in pravila postopkovnega prava, ki omogočajo uskladitev legitimnih preudarkov državne varnosti glede narave in virov podatkov, ki so se upoštevali pri sprejetju take odločbe, ter nujnosti, da se zadevni osebi zagotovi ustrezno spoštovanje njenih procesnih pravic, kot sta pravica do izjave in načelo kontradiktornosti. [64]

126. Zato je Sodišče razsodilo, da morajo države članice vzpostaviti, prvič, učinkovit sodni nadzor nad obstojem in utemeljenostjo razlogov, ki jih v zvezi z državno varnostjo uveljavlja nacionalni organ, ter nad zakonitostjo zadevne odločbe in, drugič, tehnike in pravila zvezi z nadzorom. [65]

127. Pojasnilo je tudi, da je pomembno, da se lahko sodišče, pristojno za nadzor nad zakonitostjo take odločbe, seznani z vsemi razlogi in z njimi povezanimi dokazi, na podlagi katerih je bila sprejeta ta odločba, [66] zlasti da bi preverilo, ali državna varnost dejansko nasprotuje temu, da se ti razlogi in dokazi sporočijo zadevni osebi. [67]

128. Sodišče je pojasnilo posledice, ki jih je treba izpeljati iz preučitve, ki jo v zvezi s tem opravi nacionalno sodišče.

129. Če torej to sodišče ugotovi, da državna varnost ne nasprotuje temu, da se zadevne informacije sporočijo zadevni osebi, mora pristojnemu nacionalnemu organu dati možnost, da te informacije sporoči tej osebi. Če ta organ takega obvestila ne dovoli, nacionalno sodišče preuči zakonitost odločbe o prebivanju le na podlagi sporočenih razlogov in dokazov. [68]

130. Iz navedenega po analogiji izhaja, da člen 20 PDEU v povezavi s členom 47 Listine ne zahteva, da ima sodišče, pristojno za nadzor nad zakonitostjo odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, ki temelji na tajnih podatkih, pooblastilo, da prekliče tajnost takih podatkov in jih samo posreduje zadevni osebi. Pristojni nacionalni organ mora namreč po potrebi odločiti, da te informacije posreduje tej osebi, da bi bile lahko predmet kontradiktornega postopka. Če želi ta organ ohraniti zaupnost navedenih informacij tako, da jih ne posreduje, mora to sodišče iz tega izpeljati posledice v okviru nadzora zakonitosti odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, pri čemer ta nadzor izvaja zgolj na podlagi predloženih razlogov in dokazov. Kot je francoska vlada pravilno navedla na obravnavi, je s tem omejen obseg kontradiktorne razprave in torej obseg trditev ali listin, na katere lahko navedeno sodišče opre svojo odločitev. Tako stališče se mi zdi v skladu s tem, kar je določeno v členu 346(1)(a) PDEU, in sicer da „nobena država članica ni dolžna dajati informacij, za katere meni, da bi bilo njihovo razkritje v nasprotju z bistvenimi interesi njene varnosti“.

131. Kot sem že navedel zgoraj, pa tehtanje med pravico do dobrega upravljanja in pravico zadevne osebe do učinkovitega pravnega sredstva na eni strani ter nerazkritjem zaupnih informacij, na katerih je temeljilo sprejetje odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, na drugi strani, ob upoštevanju nujnega spoštovanja člena 47 Listine ne sme povzročiti tega, da bi se tej osebi odvzelo minimalno jamstvo, da bo ta oseba ali njen svetovalec obveščen vsaj o bistvu

64 Glej sodbo ZZ (točka 57).

65 Glej sodbo ZZ (točka 58).

66 Glej sodbo ZZ (točka 59).

67 Glej sodbo ZZ (točke od 60 do 62).

68 Glej sodbo ZZ (točka 63).

razlogov, na katerih temelji odločitev, sprejeta proti tej osebo.[69] To velja, kadar lahko pristojni nacionalni organ iz razlogov nacionalne varnosti posredovanje zaupnih informacij veljavno zavrne.[70] Nadzor pristojnega sodišča nad zakonitostjo odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja bo torej moral biti opravljen le na podlagi vsebine razlogov, ki so bili sporočeni zadevni osebi. To sodišče bo moralo po potrebi na podlagi nacionalnega prava izpeljati posledice morebitne kršitve te obveznosti obvestitve,[71] zaradi česar bi lahko razveljavilo tako odločbo.

V. Predlog

132. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Szegedi Törvényszék (županijsko sodišče v Szegedu, Madžarska) v zadevah C-420/22 in C-528/22, odgovori:

1. Člen 20 PDEU je treba razlagati tako, da:

   – nasprotuje temu, da organ države članice iz razloga nacionalne varnosti odvzame dovoljenje za prebivanje ali zavrne njegovo izdajo državljanu tretje države, ki je družinski član državljanov Unije, ki so državljani te države članice in ki niso nikoli uresničevali svoje pravice do prostega gibanja, ne da bi prej na podlagi elementov – ki jih morata imeti zadevni državljan tretje države in državljan Unije možnost predložiti – in, če je potrebno, opravljenih potrebnih poizvedb preučil, ali med tema osebama obstaja razmerje odvisnosti, zaradi katerega bi bil ta državljan Unije dejansko prisiljen zapustiti ozemlje Unije kot celoto, da bi spremljal tega družinskega člana;

   – nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je treba odločbo o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja sprejeti na podlagi neobrazloženega zavezujočega mnenja, ki ga izda organ za specializirane naloge, povezane z nacionalno varnostjo, in v skladu s katerim zadevna oseba pomeni grožnjo za to varnost, brez temeljite preučitve vseh posamičnih okoliščin in sorazmernosti te odločbe o odvzemu ali zavrnitvi.

2. Člen 20 PDEU v povezavi s členoma 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da:

   nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da če odločitev o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja temelji na podatkih, katerih razkritje bi ogrozilo nacionalno varnost zadevne države članice, imata zadevna oseba oziroma njen svetovalec dostop do teh informacij le po pridobitvi dovoljenja za dostop, nista obveščena o bistvu razlogov, na katerih temelji taka odločitev, in v okviru upravnega ali sodnega postopka v zvezi s prebivanjem nikakor ne smeta uporabiti informacij, do katerih sta morda imela dostop.

3. Pojem „bistvo“ zaupnih razlogov, na katerih temelji odločba o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, se nanaša na bistvene elemente iz spisa, ki zadevni osebi omogočajo, da se seznani z bistvenimi očitanimi dejstvi in ravnanji, tako da lahko izrazi svoje stališče v upravnem postopku in nato po potrebi v sodnem postopku, ob upoštevanju nujne zaupnosti dokazov.

4. Člen 20 PDEU v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da

[69] Glej zlasti sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (točka 51 in navedena sodna praksa).

[70] Glej sodbo ZZ (točke od 64 do 67).

[71] Glej sodbo ZZ (točka 68).

ne zahteva, da ima sodišče, pristojno za nadzor nad zakonitostjo odločbe o odvzemu ali zavrnitvi pravice do prebivanja, ki temelji na tajnih podatkih, pooblastilo, da prekliče tajnost takih podatkov in jih samo v celoti ali delno posreduje zadevnemu državljanu tretje države.