



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

16 юли 2026 година *

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Член 20 ДФЕС — Член на семейството на гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал свободата си на движение — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Контрол по границите, убежище и имиграция — Директива 2008/115/ЕО — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Засягане на националната сигурност — Становище от специализиран национален орган — Мотивиране — Достъп до преписката — Класифицирана информация — Предимство на правото на Съюза“

По дело C-26/25 [Bukla]ⁱ

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед, Унгария) с акт от 17 януари 2025 г., постъпил в Съда на 17 януари 2025 г., в рамките на производство по дело

PQ

срещу

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Alkotmányvédelmi Hivatal,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: С. Lycourgos (докладчик), председател на състава, О. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra и N. Fenger, съдии,

генерален адвокат: D. Spielmann,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за PQ, от Т. Kovács, A. Németh и В. Pohárnok, ügyvédek,

* Език на производството: унгарски.

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

- за унгарското правителство, от Zs. Biró-Tóth и Z. Fehér, в качеството на представители,
- за германското правителство, от J. Möller и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от F. Blanc, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki и P. J. O. Van Nuffel, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1 ДЕС, на членове 20 и 267 ДФЕС, на членове 1, 5, 7, 24, 41, 47, 51 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), на членове 1, 5 и 11—13 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), и на принципа за предимство на правото на Съюза.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между PQ, от една страна, и Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, областна дирекция Южен Алфьолд, Унгария) (наричана по-нататък „областната дирекция“) и Alkotmányvédelmi Hivatal (Служба за защита на конституцията, Унгария), от друга страна, относно законосъобразността на издадените спрямо PQ решение за връщане и забрана за влизане и пребиваване.

Правна уредба

Правото на Съюза

Договорът за функционирането на ЕС

- 3 Член 20 ДФЕС предвижда:

„1. Създава се гражданство на [Европейския съюз]. Всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство.

2. Гражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени от Договорите. Те имат, *inter alia*:

- а) правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки;

- б) правото да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент, както и в общинските избори в държавата членка, в която пребивават, при същите условия, както и гражданите на тази държава;
- в) правото да се ползват, на територията на трета страна, в която държавата членка, на която те са граждани, няма представителство, от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава;
- г) правото да отправят петиции до Европейския парламент, да подават жалби до Европейския омбудсман, както и правото да се обръщат към институциите и към консултативните органи на Съюза на някой от езиците на Договорите и да получават отговор на същия език.

Тези права се упражняват при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане“.

Директива 2008/115

- 4 Съображения 6 и 24 от Директива 2008/115 имат следния текст:

„(6) Държавите членки следва да следят за това прекратяването на незаконния престой на граждани на трети страни да се извършва по справедлива и прозрачна процедура. В съответствие с общите принципи на законодателството на ЕС, решенията съгласно настоящата директива следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, което означава, че незаконният престой не следва да е единственото обстоятелство, което трябва да се вземе предвид. Когато използват стандартни формуляри за решения, свързани с връщане, например решения за връщане, и, ако има такива, забрани да влизане или решения за извеждане, държавите членки следва да зачитат този принцип и изцяло да спазват всички приложими разпоредби на настоящата директива.

[...]

(24) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от [Хартата]“.

- 5 Член 1 от тази директива гласи:

„Настоящата директива определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Общността, както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

- 6 Член 2, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка“.

7 Съгласно член 3, точка 2 от същата директива:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

2. „незаконен престой“ е всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член [6] от [Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1)], или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка“.

8 Член 5 от Директива 2008/115 гласи:

„При прилагането на настоящата директива държавите членки надлежно вземат предвид:

а) висшите интереси на детето;

б) семейния живот;

в) здравословното състояние на засегнатия гражданин на трета страна,

и спазват принципа на „забрана за връщане“.

9 Член 6, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2 —5.

[...]“.

10 Член 11 от посочената директива определя режима на решенията за забрана за влизане.

11 Член 12, параграф 1 от същата директива гласи:

„Решенията за връщане и — в случай че бъдат издадени — решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания, както и информацията относно съществуващите правни средства за защита.

Информацията относно фактическите основания може да бъде ограничена, когато националното право позволява ограничаване на правото на информация, по-конкретно за да се гарантира националната сигурност, отбраната, обществената сигурност и с оглед предотвратяването, разследването, разкриването и санкционирането на престъпления“.

12 Член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда:

„Засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на решенията, свързани с връщане, посочени в член 12, параграф 1, пред компетентен съдебен или административен орган, или

пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана“.

Унгарското право

Закон II от 2007 г.

- 13 Член 43 от A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Закон II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни) от 5 януари 2007 г. (Magyar Közlöny 2007/1.) гласи:

„1. Имиграционният орган издава самостоятелна забрана за влизане и пребиваване на гражданин на трета страна, пребиваващ на неизвестно място или в чужбина,

[...]

с) чието влизане и пребиваване засягат или застрашават националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред;

[...]

2. Освен ако в настоящия закон не е предвидено друго, имиграционният орган налага като имиграционна мярка връщането на гражданин на трета страна

[...]

d) чието влизане и пребиваване засягат или застрашават националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред;

[...]

3. Самостоятелна забрана за влизане и пребиваване на основание параграф 1, буква с) и решение за връщане като имиграционна мярка на основание параграф 2, буква d) могат да се издават и по почин на определените в правителственото постановление правоохранителни органи в рамките на тяхната собствена компетентност и с цел изпълнение на задачите, свързани със защитата на посочени в закона интереси. Ако самостоятелната забрана за влизане и пребиваване се налага на основание параграф 1, буква с) или ако връщането като имиграционна мярка се постановява на основание параграф 2, буква d), определените в правителственото постановление правоохранителни органи, в случаите, засягащи техните задачи и правомощия, правят предложение за срока на забраната за влизане и пребиваване. Имиграционният орган не може да не се съобрази със съдържанието на предложението“.

14 Член 45, параграф 1 от този закон предвижда:

„Преди да издаде като имиграционна мярка решение за връщане на гражданин на трета страна, който има разрешение за пребиваване на основание на семейни връзки, имиграционният орган взема предвид следните аспекти:

- а) продължителността на пребиваването;
- б) възрастта и семейното положение на гражданина на трета страна и евентуалните последици от неговото връщане за членовете на семейството му;
- в) връзката на гражданина на трета страна с Унгария и липсата на връзка със страната му на произход“.

15 Съгласно член 87/А, параграф 1 от посочения закон:

„За целите на уредените в настоящия закон производства правителството посочва с постановление, прието за прилагането на този закон, специализиран държавен орган, който да решава определени въпроси.

[...]“.

16 Съгласно член 87/В, параграф 4 от същия закон:

„Даденото от специализирания държавен орган становище по експертен въпрос е задължително за съответния имиграционен орган“.

Постановление № 114/2007 на правителството

17 Член 114, параграф 4, буква а) от A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. Korm. rendelet (Постановление № 114/2007 на правителството за прилагане на Закон II от 2007 г. за влизането и пребиваването на граждани на трети страни) от 24 май 2007 г. предвижда, че забрана за влизане и пребиваване може да се наложи по предложение на разследващия орган, на Службата за защита на конституцията, на полицията или на Terrorelhárítási Központ (Централно звено за борба с тероризма, Унгария).

18 Съгласно член 114, параграф 4b от това постановление мярка връщане може да се наложи и по предложение на разследващия орган, на Службата за защита на конституцията или на Централното звено за борба с тероризма.

Закон CLV от 2009 г.

19 Член 11 от A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Закон CLV от 2009 г. за защита на класифицираната информация) от 29 декември 2009 г. (Magyar Közlöny 2009/194.) гласи:

„1. Заинтересованото лице има право на достъп до своите лични данни, представляващи национална класифицирана информация, въз основа на разрешение за достъп, издадено от

създателя на класифицираната информация, без да е необходимо лично удостоверение за сигурност. Преди да получи достъп до националната класифицирана информация, заинтересованото лице подписва декларация за поверителност и спазване на правилата за защита на националната класифицирана информация.

2. По искане на заинтересованото лице създателят на класифицираната информация издава или отказва разрешение за достъп в срок до 15 дни. Създателят на класифицираната информация отказва разрешение за достъп, ако достъпът до информацията накърнява обществен интерес, основание за нейното класифициране. Когато отказва да издаде разрешение за достъп, създателят на класифицираната информация е длъжен да изложи мотиви.

3. Заинтересованото лице може да обжалва по съдебен ред отказа да бъде издадено разрешение за достъп. [...]“.

20 Член 12, параграф 1 от този закон предвижда:

„Администраторът на класифицирана информация може да откаже на заинтересованото лице достъп до личните му данни, ако упражняването на правото на достъп може да застраши обществен интерес, основание за класифицирането на тази информация“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 21 PQ, гражданин на трета страна, влиза законно в Унгария през юни 2005 г. като професионален футболен играч и оттогава пребивава на територията на тази държава членка. Той притежава и карта за постоянно пребиваване, валидна до 15 септември 2020 г.
- 22 От 2011 г. живее с партньорката си, която е унгарска гражданка. През 2012 г. и 2021 г. от връзката им се раждат две деца, които са с унгарско гражданство. PQ упражнява съвместно с партньорката си родителските права върху тези деца. Той живее постоянно с тях и реално се грижи за тях през по-голямата част от времето. Между децата и PQ, който непрекъснато полага грижи за тях от раждането им, има тясна емоционална връзка и отношение на зависимост.
- 23 На 6 август 2020 г. PQ подава молба за издаване на разрешение за установяване в страната, като се позовава на семейното си положение.
- 24 С немотивирано становище от 9 септември 2020 г. Службата за защита на конституцията приема, че пребиваването на PQ в Унгария засяга интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Този специализиран орган определя като класифицирана информация данните, на които се е основал в това становище.
- 25 С решение от 27 октомври 2020 г. областната дирекция, като първоинстанционен имиграционен орган, отхвърля подадената от PQ молба за издаване на разрешение за установяване в страната.

- 26 На 3 декември 2020 г. Службата за защита на конституцията предлага да се издаде решение за връщане на PQ с мотива, че пребиваването му в Унгария засяга интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Този специализиран орган определя като класифицирана информация данните, на които се е основал в предложението.
- 27 Решението от 27 октомври 2020 г. е потвърдено на 25 март 2021 г. от Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, Унгария) — второинстанционния имиграционен орган, със съображението, че съгласно становището от 12 февруари 2021 г. на Belügyminiszter (министър на вътрешните работи, Унгария), като горестоящ специализиран орган, пребиваването на PQ на територията на Унгария застрашава интересите на страната в областта на националната сигурност. В решението си Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“ подчертава, че с оглед на унгарската правна уредба не може да не се съобрази със становището на министъра на вътрешните работи и следователно е длъжна да отхвърли молбата на PQ, без да вземе предвид личното му положение.
- 28 На 16 април 2021 г. Службата за защита на конституцията предлага на PQ да бъде наложена забрана за влизане и пребиваване.
- 29 С решение от 6 май 2021 г. областната дирекция разпорежда връщането на PQ, допуска принудителното изпълнение на тази мярка и налага на PQ забрана за влизане и пребиваване за срок от десет години. Това решение се основава по-специално на предложенията от 3 декември 2020 г. и 16 април 2021 г. на Службата за защита на конституцията.
- 30 С разпореждане от 6 май 2021 г. областната дирекция спира изпълнението на решението за връщане на PQ до създаването на условия за осъществяването му и до окончателното приключване на воденото срещу PQ наказателно производство или, според случая, до изтърпяването на евентуалното наказание, определено в това наказателно производство.
- 31 PQ подава пред Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед, Унгария), който е запитващата юрисдикция, жалби срещу решението на Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“ от 25 март 2021 г. и срещу решението на областната дирекция от 6 май 2021 г.
- 32 Във връзка с първата от тези жалби запитващата юрисдикция отправя до Съда преюдициално запитване. Съдът отговаря на това запитване с решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация) (C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344).
- 33 С решение от 25 септември 2024 г. запитващата юрисдикция отменя решението на Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“ от 25 март 2021 г. и разпорежда на областната дирекция — давайки ѝ указания относно подхода, който трябва да възприеме за целта — да проведе ново производство, като вземе предвид решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация) (C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344).
- 34 Процесното производство е по жалбата, подадена от PQ срещу решението на областната дирекция от 6 май 2021 г.

- 35 Тази юрисдикция отбелязва, че решението за връщане на PQ е издадено поради извода на Службата за защита на конституцията, че пребиваването му в Унгария засяга интересите на тази държава членка в областта на националната сигурност. Съображенията за този извод не са доведени до знанието нито на PQ, нито на областната дирекция. Съгласно унгарското право последната не трябва да разглежда никакви допълнителни индивидуални обстоятелства и е длъжна да се довери на преценката на Службата за конституционна защита.
- 36 Посочената юрисдикция подчертава, че видно от практиката на Kúria (Върховен съд, Унгария), в случай като разглеждания в главното производство процесуалните права на заинтересованото лице са гарантирани чрез правомощието на компетентния съд да се запознае с класифицираната информация, на която се основава становището на специализираните органи, за да прецени законосъобразността на решението относно пребиваването.
- 37 При всяко положение, дори искането за достъп до класифицирана информация да е уважено, нито заинтересованото лице, нито неговият представител биха могли да използват в административните или съдебните производства класифицираната информация, до която са получили достъп, тъй като на практика не им е позволено да съставят документ, който предава същината на тази информация. Съгласно унгарската правна уредба съдът, сезиран с жалба срещу решение относно пребиваването, не разполага с никакви правомощия в това отношение.
- 38 Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта на унгарската правна уредба с изискванията на правото на Съюза. Тя счита по-специално, че член 5 от Директива 2008/115 и член 20 ДФЕС не допускат да се издаде решение за връщане в случай като процесния, без да се извърши конкретна преценка на всички релевантни обстоятелства, и в частност на свързаните със семейния живот на съответното лице. Освен това режимът на класифицираната информация в административните и съдебните производства противоречал на изискванията, закрепени в практиката на Съда.
- 39 При тези обстоятелства Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли членове 5, 12 и 13 от [Директива 2008/115], във връзка с членове 7, 24, 41 и 47 от [Хартата], да се тълкуват в смисъл, че не допускат практика на държава членка, при която се приема решение за връщане на гражданин на трета страна, членовете на семейството на който (ненавършили пълнолетие деца, партньорка, с която е във фактическо съжителство) са граждани на държава — членка на Съюза, и живеят в същата, без преди това да се провери дали са спазени критериите, установени в член 5 от [тази директива] и в членове 7 и 24 от Хартата?
- 2) Трябва ли членове 5, 12 и 13 от [Директива 2008/115], във връзка с член 7, член 24, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че не допускат практика на държава членка, при която решение за връщане на чужденец се приема по немотивирано предложение на специализирания орган, в което се посочва само, че е налице застрашаване или засягане на националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, и което е обвързващо и задължително за имиграционния орган и е издадено, без да е извършена задълбочена проверка за наличието в конкретния случай

на съображения, свързани с националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, и без да бъдат отчетени индивидуалните обстоятелства или изискванията за необходимост и пропорционалност?

- 3) Трябва ли членове 5, 12 и 13 от [Директива 2008/115], във връзка с член 47 от Хартата, както и евентуално с членове 7 и 24 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че органът на държава членка, който е приел решение за връщане по съображения, свързани с националната сигурност, с обществения ред или с обществената сигурност, и специализираният орган, който е преценил, че тези съображения са поверителни, трябва при всички случаи да гарантират на заинтересованото лице, гражданин на трета страна, и на неговия представител правото да се запознаят поне по същество с поверителната или класифицирана информация или данни, които стоят в основата на взетото по посочените съображения решение, и да използват тази информация или данни в свързаното с това решение производство, когато компетентният орган твърди, че разкриването на тази информация или данни би било в разрез със съображенията, свързани с националната сигурност?
- 4) При утвърдителен отговор, с оглед на членове 41 и 47 от Хартата, как точно трябва да се тълкува понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви на такова решение?“.
- 40 С определение от 26 май 2025 г., постъпило в Съда на същия ден, запитващата юрисдикция допълва преюдициалното си запитване.
- 41 Тя отбелязва, че след отправянето на това запитване Kúria (Върховен съд) постановява на 24 февруари 2025 г. тълкувателно решение за уеднаквяване на съдебната практика, което е релевантно за всички имиграционни производства. Всеки унгарски съд, сезиран с жалба срещу решение за връщане, е длъжен да прилага възприетото от Kúria (Върховен съд) тълкуване, без да може да се отклонява от него, дори и да изложи мотиви за това в съдебния си акт.
- 42 Запитващата юрисдикция обаче има съмнения относно съвместимостта на някои аспекти на въпросното тълкувателно решение с правото на Съюза.
- 43 По-специално, тя подчертава, на първо място, че от това решение следва, че унгарските съдилища не могат да проверяват дали е налице право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС или отношение на зависимост, когато съответното лице се позовава на тях за първи път в съдебното производство или когато в рамките на това производство се установяват факти, обуславящи необходимостта от такава проверка. Тази проверка е изключена и когато оспорваното решение за връщане е предшествано от друго решение, с което на това лице е отказано право на пребиваване в Унгария.
- 44 На второ място, запитващата юрисдикция отбелязва, че според Kúria (Върховен съд) при сегашното състояние на унгарското законодателство не е възможно заинтересованото лице да се запознае по същество с мотивите на взетото спрямо него решение, когато тези мотиви се основават на класифицирана информация. При това положение единственият начин, съвместим със съществуващото национално право, по който би могло да се гарантира зачитането на правата на това лице, би бил компетентният съд да констатира, че понеже не може да получи достъп до релевантната класифицирана информация, въпросното лице не е в състояние да защити правата си, и съответно да призове прокурора

да действа в интерес на последното. Прокурорът от своя страна би могъл да реши да встъпи в производството, като той има достъп до тази класифицирана информация, но не може да я предоставя на заинтересованото лице. Ако пък прокурорът реши да не встъпи в производството, компетентният съд би могъл да не вземе предвид гледната точка на административните органи относно наличието на риск за националната сигурност.

45 Предвид тези съмнения относно съответствието на решението на Kúria (Върховен съд) от 24 февруари 2025 г. с правото на Съюза запитващата юрисдикция не е сигурна и дали са съвместими с това право последиците, които унгарското право придава на такова решение, доколкото тези последици биха попречили на други отделения на Kúria (Върховен съд) или на унгарските общи съдилища да се съобразят с правото на Съюза.

46 Поради това Szegedi Törvényszék (Окръжен съд Сегед) добавя към въпросите, които вече е поставил на Съда, следните преюдициални въпроси:

„5) Трябва ли член 20 ДФЕС, във връзка с член 5, член 7, член 24, член 41, член 47, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка и практика на висшестоящ съд на тази държава членка, съгласно които

- съдът, който проверява решението на имиграционния орган за връщане на чужденец, не може да вземе предвид евентуално производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС или отношение на зависимост — както и фактите, на които то се основава — когато съответният гражданин на трета страна се позовава на тях за първи път на етапа на съдебното производство (включително когато семейните връзки с гражданина на Съюза вече са били известни на произнеслия се в административното производство орган) или когато релевантните в това отношение факти се установяват за първи път на етапа на съдебното производство,

- наличието на производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС може да се преценява в рамките производство за връщане само ако решението за връщане не се предхожда от и съответно основава на друго решение (постановено по молба за издаване на разрешение за пребиваване или за установяване), което изключва правото на пребиваване в държавата членка?

6) Трябва ли член 5, член 11, параграф 2, член 12, параграф 1 и член 13 от [Директива 2008/115], във връзка със съображения 6 и 24 и член 1 от тази директива и с член 5, член 7, член 24, член 41, член 47, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка и практика на висшестоящ съд на тази държава членка, съгласно които проверката за пропорционалност на решение, взето от имиграционния орган във връзка с връщането и забраната за влизане и пребиваване, може да се извършва без съответният гражданин на трета страна или неговият представител да са могли да се запознаят поне по същество с мотивите на предложението на специализирания орган, изтъкнал съображение, свързано с общественения ред, обществената сигурност или националната сигурност, които са в основата на това решение, и да изложат становище и защитни доводи в това отношение?

- 7) Трябва ли член 12, параграф 1 и член 13 от [Директива 2008/115], във връзка със съображения 6 и 24 и член 1 от тази директива и с членове 41 и 47 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка и практика на висшестоящ съд на тази държава членка, съгласно които при наличие на изброените в член 12, параграф 1 от [Директива 2008/115] изключения, свързани с националната сигурност, обществения ред и обществената сигурност, нито съответният орган на държавата членка, който взема решение за връщане въз основа на съображение, свързано с националната сигурност, обществената сигурност или обществения ред, нито съответният орган (за защита на обществения ред), който определя [информацията] като поверителна или класифицирана, е длъжен — когато съобщаването на мотивите би било в разрез с националната сигурност — да гарантира, че съответното лице или неговият представител при всички случаи могат да се запознаят поне по същество с поверителната или класифицираната информация, която стои в основата на взето по посочените съображения решение, и да използват тази информация в свързаното с това решение производство, тъй като вместо това в рамките на съдебния контрол на административно решение, основано на такива поверителни или класифицирани съображения, прокурорът — или друго лице, различно от съответния гражданин на трета страна — може, по покана на съда, да действа в защита на правата на този гражданин, но пак без да може да съобщи на съответния жалбоподател поне по същество съдържанието на мотивите?
- 8) Трябва ли член 267 ДФЕС, член 4, параграф 3, втора и трета алинея и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както и член 47 от Хартата, разглеждани във връзка с принципа за предимство на правото на Съюза и с член 41, член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, както и с член 5, член 11, параграф 2, член 12, параграф 1 и член 13 от [Директива 2008/115] — с оглед на съображения 6 и 24 и член 1 от тази директива — да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка и практика на висшестоящ на тази държава членка, съгласно които
- върховният съдебен орган на държава членка може, дори ако в решение Съдът вече е тълкувал релевантното за дадено дело право на Съюза, да постановява решения, в които дава тълкуване на правото, което е задължително за всички нисшестоящи съдилища, тъй като същите не могат да се отклоняват от него [...], и в които възприема по-широко тълкуване на правото на Съюза от даденото в практиката на Съда, която е относима към разглежданото дело, и налага еднакво тълкуване на правото, предвиждайки във връзка с прилагането на правото на Съюза условия за прилагане, които противоречат на даденото в практиката на Съда тълкуване на правото на Съюза и възпрепятстват ефективното му прилагане,
 - върховният съдебен орган на държавата членка трябва, за да може да приложи правото на Съюза или практиката на Съда, която е относима към дадено дело, да инициира предвидено в националното право специално производство (вътрешно преюдициално производство, производство за уеднаквяване на съдебната практика), когато с оглед на правото на Съюза възнамерява да се отклони от едно или няколко противоречащи на правото на Съюза или на практиката на Съда задължителни решения на висшестоящ съд, поради което прякото прилагане на правото на Съюза, включително на практиката на Съда, е възможно само с разрешение за това, дадено с решение, постановено в такова производство (решение за уеднаквяване на съдебната практика)?

- 9) Трябва ли точка 97 от [решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация) (C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344)] да се тълкува в смисъл, че специализираният орган, който е преценил риска за националната сигурност, може да направи извод, че разкриването на мотивите по същество, които стоят в основата на становището му, може да застраши пряко и конкретно националната сигурност на съответната държава членка, тъй като може по-специално да застраши живота, здравето или свободата на хората или да хвърли светлина върху специалните методи на разследване, използвани от специализираните органи по национална сигурност, и така да затрудни сериозно, и дори да осуети, изпълнението на задачите на тези органи в бъдеще, мотиви, които не допускат страната или неин представител да се запознаят с мотивите по същество, на които се основава това становище?“.

По преюдициалните въпроси

- 47 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между него и националните юрисдикции, чрез който той предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за решаването на висящите пред тях спорове (вж. определение от 26 януари 1990 г., *Falciola*, C-286/88, EU:C:1990:33, т. 7, и решение от 15 април 2021 г., *État belge* (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за прехвърляне), C-194/19, EU:C:2021:270, т. 21).
- 48 В рамките на това производство за сътрудничество Съдът трябва да даде на запитващия съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, с които е сезиран (вж. решения от 17 юли 1997 г., *Krüger*, C-334/95, EU:C:1997:378, т. 22 и 23, от 28 ноември 2000 г., *Roquette Frères*, C-88/99, EU:C:2000:652, т. 18, и от 3 юни 2025 г., *Kinsa*, C-460/23, EU:C:2025:392, т. 34). В частност може да се наложи Съдът да вземе предвид правни норми на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си (вж. решения от 20 март 1986 г., *Tissier*, 35/85, EU:C:1986:143, т. 9, и от 1 август 2025 г., *Alase и Canpelli*, C-758/24 и C-759/24, EU:C:2025:591, т. 44).
- 49 В това отношение, на първо място, следва да се отбележи, че макар само в петия въпрос да се посочва изрично член 20 ДФЕС, от мотивите на акта за преюдициално запитване все пак е видно, че според запитващата юрисдикция PQ може да има право на пребиваване на основание на този член и че съответно тя като цяло иска да разбере дали е съвместима с него приложената към PQ процедура за връщане.
- 50 Затова всички въпроси, които се отнасят пряко до тази процедура за връщане, а именно първият, вторият, третият, четвъртият, петият, шестият и седмият въпрос, трябва да се разгледат не само с оглед на посочените в тях разпоредби на Директива 2008/115 и на Хартата, но и с оглед на член 20 ДФЕС.
- 51 На второ място, досежно член 41 от Хартата, споменат от запитващата юрисдикция в първия, четвъртият, петия, шестия и седмия ѝ въпрос, уместно е да се припомни, че от текста на тази разпоредба ясно следва, че нейни адресати са не държавите членки, а само институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a.*, C-159/21, EU:C:2022:708, т. 34 и цитираната съдебна практика).

- 52 Член 41 от Хартата обаче е проявление на общ принцип на правото на Съюза, който е приложим към държавите членки, когато прилагат това право (решение от 22 септември 2022 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a.*, C-159/21, EU:C:2022:708, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 53 Следователно този общ принцип трябва да се отчита, когато се уточняват задълженията, които имат държавите членки при прилагането на член 20 ДФЕС и на Директива 2008/115.
- 54 На трето място, следва да се отбележи, че унгарското правителство предлага съществено преформулиране на първия, втория, третия и осмия въпрос, основавайки се на тълкуване на унгарската правна уредба, различно от възприетото от запитващата юрисдикция.
- 55 В това отношение е важно да се подчертае, че в подкрепа на въпросното предложение посоченото правителство до голяма степен се позовава на решението на *Kúria* (Върховен съд) от 24 февруари 2025 г., което все още не е било постановено към датата на отправяне на преюдициалното запитване до Съда.
- 56 В определението си от 26 май 2025 г. запитващата юрисдикция взема предвид това решение на *Kúria* (Върховен съд) и съответно преценява, че трябва да формулира нови преюдициални въпроси, отнасящи се до някои от изтъкнатите от унгарското правителство аспекти, така че предложението за преформулиране на първите три въпроса, направено от правителството, за да се вземе под внимание решението на *Kúria* (Върховен съд), до голяма степен е безпредметно.
- 57 Вярно е, че въпросното правителство извежда от същото решение на *Kúria* (Върховен съд) изводи, отчасти различни от направените от запитващата юрисдикция.
- 58 Същевременно постоянна съдебна практика е, че в рамките на производството по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, само националният съд е компетентен да тълкува и прилага националното право (вж. решения от 16 март 1978 г., *Oehlschläger*, 104/77, EU:C:1978:69, т. 4, и от 24 юли 2023 г., *Lin*, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 76). От своя страна Съдът трябва да се произнесе по тълкуването или валидността на разпоредбите от правото на Съюза, във връзка с които е сезиран, като вземе предвид фактическия и правния контекст, в който се вписват поставените му въпроси, така както той е очертан от запитващата юрисдикция (вж. в този смисъл решения от 18 декември 2007 г., *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2007:809, т. 47, и от 1 август 2025 г., *Royal Football Club Seraing*, C-600/23, EU:C:2025:617, т. 66).
- 59 От това следва, че за да отговори на първия, втория, третия и осмия въпрос, Съдът трябва да се основе не на описанието на унгарската правна уредба, дадено от унгарското правителство, а на описанието на тази уредба, дадено от запитващата юрисдикция.

По първия въпрос

- 60 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС и членове 5, 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 7, 24 и 47 от Хартата и с общия принцип на добра администрация трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат органите на държава членка да издадат решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които

никога не са упражнявали свободата си на движение — без преди това да преценят какви са последиците от такова решение за семейния живот на този гражданин на трета страна и за положението на неговите ненавършили пълнолетие деца.

- 61 Като начало следва да се отбележи, че членове 12 и 13 от Директива 2008/115, член 47 от Хартата и общият принцип на добра администрация налагат задължения от процесуално естество, които са ирелевантни за отговора на първия въпрос.
- 62 След това уточнение следва да се припомни, на първо място, че видно от постоянната практика на Съда, член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, които водят до лишаване на гражданите на Съюза от възможността действително да се ползват от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 63 За сметка на това разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС относно гражданството на Съюза не предоставят никакво самостоятелно право на гражданите на трета страна. Всъщност евентуалните права, предоставени на тези граждани, не са техни собствени права, а са производни от правата на гражданина на Съюза. Целта и смисълът на тези производни права се откриват в констатацията, че отказът да бъдат признати, би могъл да накърни по-специално свободата на движение и на пребиваване на гражданина на Съюза на територията на Съюза (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 64 В това отношение Съдът е констатирал, че съществуват някои съвсем особени случаи, при които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на вторичното право на Съюза относно правото на пребиваване на граждани на трети страни и въпреки че съответният гражданин на Съюза не се е възползвал от свободата си на движение, на гражданина на трета страна, член на семейството на този гражданин на Съюза, все пак трябва да се признае право на пребиваване, тъй като в противен случай полезното действие на гражданството на Съюза би било накърнено, ако в резултат от отказа да се признае такова право, посоченият гражданин на Съюза се окаже фактически принуден да напусне територията на Съюза като цяло, и по този начин бъде лишен от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, които му предоставя този статут (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 60 и цитираната съдебна практика).
- 65 Отказът да се предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна, може обаче да застраши полезното действие на гражданството на Съюза само ако между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, съществува такова отношение на зависимост, че би се стигнало дотам гражданинът на Съюза да бъде принуден да замине заедно със съответния гражданин на трета страна и да напусне територията на Съюза като цяло (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 66 Както следва от практиката на Съда, именно с оглед на интензивността на отношението на зависимост между съответния гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, трябва да се преценява признаването на право на пребиваване по

член 20 ДФЕС, като при тази преценка трябва да се отчитат всички обстоятелства по конкретния случай (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 63 и цитираната съдебна практика).

- 67 В този контекст, когато са изпълнени условията, посочени в точки 64—66 от настоящото решение, държавата членка не може да издаде решение за връщане на съответния гражданин на трета страна.
- 68 Всъщност, от една страна, при такова положение член 20 ДФЕС не допуска на този гражданин на трета страна да бъде отказано право на пребиваване, както и да му бъде наложена мярка експулсиране или, по-общо, мярка, задължаваща го да се завърне в трета страна, щом като такива мерки могат да доведат до лишаване на съответния гражданин на Съюза поради отношението на зависимост, съществуващо между него и въпросния гражданин на трета страна, от възможността действително да се ползва от правата, които статутът му на гражданин на Съюза му предоставя (вж. в този смисъл решения от 13 септември 2016 г., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, т. 32, и от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 65).
- 69 От друга страна, от практиката на Съда следва, че предвиденото в член 20 ДФЕС право на пребиваване произтича пряко от първичното право и възниква от момента, в който са изпълнени условията за предоставяне на това право на пребиваване, дори преди подаването на молба за признаване на правото на пребиваване (вж. в този смисъл решение от 8 май 2025 г., Stadt Wuppertal, C-130/24, EU:C:2025:340, т. 32, 33 и 39).
- 70 Следователно от момента, в който е възникнало отношение на зависимост като посоченото в точка 65 от настоящото решение, и докато това отношение съществува, съответният гражданин на трета страна не може да бъде считан за незаконно пребиваващ на територията на съответната държава членка, по смисъла на член 3, точка 2 от Директива 2008/115 (вж. в този смисъл решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 89).
- 71 От член 2, параграф 1 и член 6, параграф 1 от тази директива обаче следва, че държава членка може да издаде решение за връщане само по отношение на гражданин на трета страна, който пребивава незаконно на нейна територия (вж. в този смисъл решение от 19 декември 2024 г., Kaduna, C-244/24 и C-290/24, EU:C:2024:1038, т. 137 и 138).
- 72 От гореизложеното следва, че когато възнамеряват да издадат решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, компетентните национални органи трябва надлежно да вземат предвид член 20 ДФЕС.
- 73 Процесуалният ред за прилагане на член 20 ДФЕС в процедурите за връщане действително се определя от държавите членки, но същевременно не може да накърнява полезното действие на този член (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 74 В това отношение, като се има предвид, че провеждането на процедура за връщане на родителя на ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза може, също както приемането на решение, с което се отказва право на пребиваване на този родител, да лиши гражданина на Съюза от възможността действително да упражнява правата, които черпи от статута,

предоставен му с член 20 ДФЕС, процесуалните изисквания към компетентните национални органи, що се отнася до проверката на молбите за издаване на разрешение за пребиваване, са съответно приложими и към процедурите за връщане.

- 75 Следователно в рамките на такава процедура компетентните национални органи нямат задължение да проверяват систематично и служебно за наличие на отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС, а съответното лице трябва да предостави данни, позволяващи да се прецени дали условията за прилагане на този член са изпълнени (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 76 При все това, за да се гарантира полезното действие на член 20 ДФЕС, националните органи, провеждащи процедура за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, следва да преценят — въз основа на данните, които съответният гражданин на трета страна и съответният гражданин на Съюза трябва да могат свободно да им предоставят, и евентуално чрез извършване на необходимите проверки — дали между тези две лица съществува отношение на зависимост като описаното в точка 65 от настоящото решение (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 77 Следователно, когато възнамеряват по силата на приложимата национална правна уредба да издадат решение за връщане на гражданин на трета страна, за когото знаят, че има семейни връзки с гражданин на Съюза, компетентните национални органи трябва да се уверят — евентуално събирайки необходимата за това информация — че решението, което ще издадат, няма да доведе до положение, при което този гражданин на Съюза фактически ще е принуден да напусне територията на Съюза като цяло. За целта тези органи трябва в частност да проверят евентуалното съществуване между съответните лица на отношение на зависимост като описаното в точка 65 от настоящото решение (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 71 и 72).
- 78 На второ място, независимо от изискванията, произтичащи от член 20 ДФЕС, когато прилагат Директива 2008/115, държавите членки трябва съгласно член 5 от нея, от една страна, надлежно да вземат предвид висшите интереси на детето, семейния живот и здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна и от друга страна, да спазват принципа на „забрана за връщане“. Тези интереси и този принцип трябва да бъдат надлежно взети предвид на всички етапи от процедурата за връщане, и по-специално при издаването на решение за връщане (вж. в този смисъл решения от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), C-69/21, EU:C:2022:913, т. 91, и от 4 септември 2025 г., Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, т. 79).
- 79 Следователно държавата членка не може да издаде решение за връщане, без да е взела предвид релевантните обстоятелства, отнасящи се до семейния живот на съответния гражданин на трета страна, които той — било то в подкрепа на молба за предоставяне на разрешение за пребиваване — е изтъкнал (вж. в този смисъл решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 104).

- 80 Освен това, когато възнамеряват да издадат решение за връщане на родител на ненавършило пълнолетие лице, компетентните национални органи следва да извършат цялостна и задълбочена преценка на положението на това ненавършило пълнолетие лице, като надлежно вземат предвид висшите интереси на детето (вж. в този смисъл решения от 14 януари 2021 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Връщане на непридружено ненавършило пълнолетие лице), C-441/19, EU:C:2021:9, т. 60, и от 11 март 2021 г., *État belge* (Връщане на родител на ненавършило пълнолетие лице), C-112/20, EU:C:2021:197, т. 33).
- 81 С оглед на всички изложени по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 20 ДФЕС и член 5 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат органите на държава членка да издадат решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — без преди това да преценят какви са последиците от такова решение за семейния живот на този гражданин на трета страна и за положението на неговите ненавършили пълнолетие деца, когато тези органи разполагат с информация за съществуването на семейни връзки между въпросния гражданин на трета страна и тези граждани на Съюза.

По петия въпрос

- 82 С петия си въпрос, който следва да се разгледа на второ място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС във връзка с членове 7, 24 и 47 от Хартата и с общия принцип на добра администрация трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която, така както е тълкувана от върховния съд на тази държава членка, изключва възможността посоченият член 20 да бъде противопоставен на решение за връщане или в процедура за връщане, когато:
- наличието на производно право на пребиваване на основание този член 20 или на отношение на зависимост се изтъква за първи път на етапа на съдебното производство, но семейните връзки между съответния гражданин на трета държава и гражданин на Съюза вече са били известни на компетентните органи,
 - или релевантните за целите на прилагането на същия член 20 факти се установяват за първи път в хода на съдебното производство,
 - или процедурата за връщане е предшествана от решение, с което се отказва право на пребиваване в съответната държава членка.
- 83 Що се отнася, първо, до хипотезата, в която наличието на право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС или на отношение на зависимост не е изтъкнато в хода на административното производство, важно е да се подчертае, че гражданинът на трета страна, спрямо когото е образувана процедура за връщане, има задължение за лоялно сътрудничество, по силата на което трябва да информира в най-кратки срокове компетентните национални органи за всяка промяна в семейния си живот (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2025 г., *Adrar*, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, т. 83 и цитираната съдебна практика).

- 84 Както обаче следва от точки 73—77 от настоящото решение, когато разполагат с информация за съществуването на семейни връзки между съответния гражданин на трета страна и гражданин на Съюза, компетентните национални органи не могат да издадат решение за връщане, без да проверят — ако е необходимо, и с нужните проучвания — че член 20 ДФЕС допуска издаването на такова решение.
- 85 При това положение обстоятелството, че този гражданин на трета страна не се е позовал пред тези органи конкретно на член 20 ДФЕС, не освобождава същите от задължението да извършат такава проверка, нито им позволява да издадат решение за връщане, ако при такава проверка установят, че са изпълнени посочените в точки 64—66 от настоящото решение условия (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 73).
- 86 Следователно, предвид ясения си и безусловен характер, задълженията на компетентните национални органи в това отношение трябва да се разглеждат като имащи директен ефект, така че съответният гражданин на трета страна трябва да може да се позове пред националните съдилища, в рамките на предвидените в член 13, параграф 1 от Директива 2008/115 и член 47 от Хартата ефективни правни средства за защита, на евентуално неизпълнение на тези задължения, дори да не е изтъкнал пред тези органи наличието на право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС или на отношение на зависимост.
- 87 Второ, що се отнася до евентуалните фактически обстоятелства, установени за първи път в хода на съдебното производство, следва да се припомни, че Съдът е постановил, че за да не се допусне ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза да бъде лишен от възможността действително да се ползва от правата, които черпи от предоставения му с член 20 ДФЕС статут, националните съдилища, които се произнасят по отказа да се разреши пребиваване, трябва да вземат предвид всички фактически обстоятелства, настъпили след издаването на административния акт (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2023 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин), C-459/20, EU:C:2023:499, т. 52).
- 88 Предвид това, че провеждането на процедура за връщане също може да лиши ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза от възможността действително да се ползва от правата, които черпи от предоставен му с член 20 ДФЕС статут, този подход трябва да се прилага и при разглеждането на жалби срещу решения за връщане.
- 89 Впрочем трябва да се отбележи, че що се отнася до мярката експулсиране, наложена на гражданин на държава членка на основание, свързано с обществения ред, Съдът е постановил, че правото на Съюза не допуска национална практика, при която националните съдилища не са длъжни да вземат предвид факти, настъпили след налагането на тази мярка (вж. в този смисъл решение от 29 април 2004 г., Orfanopoulos и Oliveri, C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 82).
- 90 Следователно националният съд, сезиран с жалба срещу решение за връщане, трябва да вземе предвид фактическите обстоятелства от значение за прилагането на член 20 ДФЕС, които са установени за първи път в хода на съдебното производство.
- 91 Трето, що се отнася до значението на наличието на предходно решение относно пребиваването, важно е да се подчертае, че доколкото процесуалният ред за прилагането на член 20 ДФЕС в процедурите за връщане се определя от държавите членки, от

последните зависи да предвидят гаранции, че правото на гражданина на трета страна промените в семейното му положение да бъдат отчетени преди издаването на решение за връщане, няма да се използва като инструмент за неограничено възобновяване или продължаване на административното производство (вж. в този смисъл решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 105).

- 92 По-конкретно, държава членка може да предвиди, че компетентните национални органи трябва да вземат предвид констатации относно семейното положение на съответното лице, направени при разглеждането на молба за издаване на разрешение за пребиваване, без непременно да е необходимо да преразглеждат целия случай *ex novo*.
- 93 При все това, от една страна, наличието на решение, с което се отказва право на пребиваване, не може да е определящо за целите на прилагането на член 20 ДФЕС в процедура за връщане, когато, както в случая по главното производство, компетентните национални органи са издали това решение, без изобщо да преценят дали този член е приложим, при все че са разполагали с информация за съществуването на семейни връзки между съответния гражданин на трета страна и гражданин на Съюза.
- 94 От друга страна, от практиката на Съда относно пребиваването е видно, че компетентните национални органи трябва да вземат предвид положението към момента, в който се произнасят по прилагането на член 20 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2023 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин), C-459/20, EU:C:2023:499, т. 52). Освен това, както бе припомнено в точка 69 от настоящото решение, право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС възниква от момента, в който са изпълнени условията за предоставянето му, независимо от процедурите, водени с цел признаването на това право.
- 95 От изложените в предходната точка от настоящото решение съображения следва, че когато решението, с което се отказва право на пребиваване, и решението за връщане не са издадени едновременно, особено в случай като процесния, при който между издаването на тези решения е изтекъл значителен период от време, компетентните национални органи при всички положения трябва в хода на процедурата за връщане да вземат предвид евентуалните нови обстоятелства, релевантни за целите на прилагането на член 20 ДФЕС, и че следователно тези органи няма да могат да изключат прилагането на този член, позовавайки се просто на факта, че правото на пребиваване преди това е било отказано, включително ако отказът е бил постановен при надлежно отчитане на този член.
- 96 Затова на петия въпрос следва да се отговори, че член 20 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която, така както е тълкувана от върховния съд на тази държава членка, изключва възможността посоченият член 20 да бъде противопоставен на решение за връщане или в процедура за връщане, когато:
- наличието на производно право на пребиваване на основание този член 20 или на отношение на зависимост се изтъква за първи път на етапа на съдебното производство, но семейните връзки между съответния гражданин на трета държава и гражданин на Съюза вече са били известни на компетентните органи,
 - или релевантните за целите на прилагането на същия член 20 факти се установяват за първи път в хода на съдебното производство,

- или процедурата за връщане е предшествана от решение, с което се отказва право на пребиваване в съответната държава членка.

По втория въпрос

- 97 С втория си въпрос, който следва да се разгледа на трето място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС и членове 5, 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 7 и 24 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която задължава органите на тази държава членка да издадат по съображение за национална сигурност решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на посочената държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — единствено въз основа на немотивирано обвързващо становище, издадено от специализиран орган по национална сигурност, без задълбочена проверка на всички индивидуални обстоятелства и на спазването на принципа на пропорционалност.
- 98 На първо място, съгласно постоянната практика на Съда, при определени условия държавите членки могат да дерогират произтичащото от член 20 ДФЕС производно право на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, посочено в точка 64 от настоящото решение, за да гарантират поддържането на обществения ред или опазването на обществената сигурност. Това може да стане, когато гражданинът на трета страна представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или за обществената или националната сигурност (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 76 и цитираната съдебна практика).
- 99 Да се откаже право на пребиваване на това основание, обаче е допустимо само въз основа на конкретна преценка на всички относими към случая обстоятелства, извършена с оглед на принципа на пропорционалност, на основните права, чието зачитане се гарантира от Съда, и евентуално на висшите интереси на детето на съответния гражданин на трета страна (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 100 От съображенията, изложени в точки 72 и 73 от настоящото решение, следва, че това изискване важи и в процедурата за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на съответната държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение. Впрочем Съдът вече е постановил, че въпросното изискване трябва да се спазва в производството по прилагане на член 20 ДФЕС, в което става въпрос не за решение, с което се отказва право на пребиваване, а за мярка експулсиране (вж. в този смисъл решение от 13 септември 2016 г., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, т. 40 и 41).
- 101 От друга страна, държавите членки са длъжни да спазват член 5 от Директива 2008/115 и членове 7 и 24 от Хартата и когато възнамеряват да издадат решение за връщане по съображение за национална сигурност.
- 102 Както се посочва в съображение 6 от тази директива, решенията съгласно същата следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, което означава, че преди да издадат такова решение за връщане, компетентните национални органи следва да вземат предвид всички обстоятелства, които са от значение за прилагането на тези членове, и

по-специално семейното положение на съответния гражданин на трета страна. Тези национални органи трябва освен това да зачитат принципа на пропорционалност на всички етапи на процедурата за връщане (вж. в този смисъл решения от 11 юни 2015 г., Zh. и О., C-554/13, EU:C:2015:377, т. 49, и от 1 август 2025 г., Al Hoseima и Boghni, C-636/23 и C-637/23, EU:C:2025:603, т. 77).

- 103 Затова, макар правото на Съюза да не определя кой орган трябва да извърши преценките, посочени в точки 99 и 101 от настоящото решение, решение за връщане, основано на съображение за национална сигурност, може да бъде издадено само след извършването на такива преценки.
- 104 На второ място, член 12, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда, че решенията за връщане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания. Тази разпоредба обаче допуска да се ограничава информацията относно фактическите основания, когато националното право позволява ограничаване на правото на информация, по-конкретно за да се гарантира националната сигурност.
- 105 Правото на Съюза не съдържа уредба, която подробно да определя конкретните правила за такова ограничаване, поради което по силата на принципа на процесуалната автономия на държавите членки тези правила са въпрос на вътрешния правен ред на всяка държава членка, като обаче не трябва да са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни вътрешни положения (принцип на равностойност), и да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 106 В това отношение е уместно да се припомни също, че когато прилагат правото на Съюза, държавите членки са длъжни да гарантират зачитането както на изискванията, произтичащи от общия принцип на добра администрация, така и на правото на ефективни правни средства за защита, прогласено в член 47, първа алинея от Хартата (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 80 и цитираната съдебна практика).
- 107 Съгласно постоянната практика на Съда ефективността на съдебния контрол, гарантиран в член 47, първа алинея от Хартата, изисква заинтересованото лице да може да се запознае с основанията за взетото спрямо него решение посредством прочита на самото решение или чрез съобщаване на тези основания по искане на това лице, без да се засяга правомощието на компетентния съд да изиска съобщаването им от съответния орган, за да може въпросното лице да защити правата си при възможно най-добрите условия и да реши, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезира компетентния съд, както и за да се предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглежданото национално решение (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 81 и цитираната съдебна практика).
- 108 Важно е да се припомни обаче, че правото по член 47 от Хартата не е абсолютно и че следователно произтичащото от него задължение за мотивиране може в очертаните в член 12, параграф 1 от Директива 2008/115 рамки да бъде ограничено след претегляне, от една страна, на правото на добра администрация и правото на заинтересованото лице на

ефективни правни средства за защита и от друга страна, на интересите, изтъкнати, за да се обоснове отказът да се разкрие на това лице информация относно фактическите основания, особено когато тези интереси са свързани с националната сигурност (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 50).

- 109 Предвид необходимостта да се зачита член 47 от Хартата, това претегляне все пак не може да води до пълно лишаване от ефективност на правото на защита на заинтересованото лице и до изпразване от съдържание на правото на обжалване, предвидено в член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, до каквато хипотеза би се стигнало по-специално ако на това лице не бъде съобщено поне съдържанието по същество на мотивите, на които се основава взетото спрямо него решение (вж. по аналогия решение от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др., C-159/21, EU:C:2022:708, т. 51).
- 110 От изложените по-горе съображения относно изискването да се вземат предвид всички относими обстоятелства за целите на прилагането на член 20 ДФЕС и на член 5 от Директива 2008/115, и относно задължението за мотивиране на решенията за връщане следва, че компетентният във връзка с връщането национален орган не може просто да приведе в действие немотивиран акт, приет от друг национален орган, който не е изпълнил това изискване, и само на основание на този акт да издаде, по съображение за национална сигурност, решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които никога не са упражнили правото си на свободно движение (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 82 и цитираната съдебна практика).
- 111 Тази констатация по никакъв начин не изключва възможността част от информацията, използвана от компетентния орган при извършването на посочените в точки 99 и 101 от настоящото решение преценки, да е предоставена от специализирани органи по национална сигурност по тяхна инициатива или по искане на този орган (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 83 и цитираната съдебна практика).
- 112 Освен това посочената констатация не забранява на държавите членки да предоставят на специализираните органи по национална сигурност правомощието да издават становища, налагащи задължително постановяване на решение за връщане, стига тези органи да изпълняват задължението за мотивиране и да издават такива становища само след надлежно отчитане на всички относими обстоятелства, споменати в точки 99 и 101 от настоящото решение (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 84 и цитираната съдебна практика).
- 113 С оглед на всичко изложено по-горе на втория въпрос следва да се отговори, че член 20 ДФЕС и членове 5, 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 7 и 24 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която задължава органите на тази държава членка да издадат по съображение за национална сигурност решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на посочената държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — единствено въз основа на немотивирано

обвързващо становище, издадено от специализиран орган по национална сигурност, без задълбочена проверка на всички индивидуални обстоятелства и на спазването на принципа на пропорционалност.

По третия, четвъртия, шестия и седмия въпрос

- 114 С третия, четвъртия, шестия и седмия въпрос, които следва да се разгледат заедно и на четвърто място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 1, 5 и 11 от нея, с член 20 ДФЕС, с общия принцип на добра администрация и с членове 5, 7, 24 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която, така както е тълкувана от върховния съд на тази държава членка, предвижда, че когато решението за връщане и решението за забрана за влизане, издадени спрямо гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — се основават на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на същата държава членка, този гражданин на трета страна може да получи достъп до тази информация единствено след нарочно разрешение, не може да се запознае дори само по същество с мотивите на тези решения и при всяко положение няма право да използва за целите на административното или съдебното производство информацията, до която евентуално е имал достъп, а компетентният съд трябва да поиска от прокурор да встъпи в съответното производство, за да защити правата на гражданина на трета страна.
- 115 Като начало следва да се отбележи, че тъй като третият, четвъртият, шестият и седмият въпрос се отнасят единствено до производството, което в случай като процесния трябва да се проведе пред компетентните национални административни и съдебни органи, членове 1 и 11 от Директива 2008/115 и членове 5, 7 и 24 от Хартата не са релевантни за отговора на тези въпроси.
- 116 Както бе посочено в точка 104 от настоящото решение, член 12, параграф 1 от Директива 2008/115 предвижда, че решенията за връщане и решенията за забрана за влизане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания.
- 117 Член 13, параграф 1 от тази директива предвижда, че съответният гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, за да обжалва или да иска преразглеждане на тези решения пред компетентен съдебен или административен орган или пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана.
- 118 Тези разпоредби обаче не съдържат никакви указания относно правилата за достъп до преписката по процедура за връщане. Освен това, както бе посочено в точки 104 и 105 от настоящото решение, член 12, параграф 1 от посочената директива действително допуска информацията относно фактическите основания, които трябва да се съдържат в решенията за връщане, да бъде ограничавана, когато националното право позволява ограничаване на правото на информация, по-конкретно за да се гарантира националната сигурност, но същевременно правото на Съюза не съдържа специална уредба, определяща конкретните правила за това ограничаване.

- 119 Следователно конкретните правила на установените процедури, по които гражданинът на трета страна може да получи достъп до преписката по процедура за връщане и до основанията на решение за връщане и на решение за забрана за влизане, когато тези решения се основават на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на съответната държава членка, са въпрос на правния ред на всяка държава членка в границите, произтичащи от принципите и правото, припомнени в точки 105 и 106 от настоящото решение.
- 120 От това в частност следва, че правото на защита на заинтересованото лице трябва да е гарантирано по време както на административното, така и на евентуалното съдебно производство (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 88 и цитираната съдебна практика).
- 121 В тази насока, що се отнася, на първо място, до административното производство, съгласно постоянната практика на Съда зачитането на правото на защита налага административните органи на държавите членки, когато вземат мерки, попадащи в приложното поле на правото на Съюза, да предоставят възможност на адресата на решение, с което осезаемо се засягат неговите интереси, да представи надлежно своето становище относно данните, на които административният орган възнамерява да се основе (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 89 и цитираната съдебна практика).
- 122 Целта на това изискване в производство за връщане като процесното е по-специално компетентният орган да може да изпълни задължението си да се произнесе относно евентуалното издаване на решение за връщане или на решение за забрана за влизане, като при пълно познаване на фактите по случая извърши индивидуална оценка на всички релевантни обстоятелства, което изисква адресатът на тези решения да има възможността да иска поправка на грешка или да излага такива свързани с личното му положение обстоятелства, които налагат въпросните решения да бъдат приети, да не бъдат приети или да имат едно или друго съдържание (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 90 и цитираната съдебна практика).
- 123 В по-общ план с въпросното изискване се цели при образуването на процедура за връщане да се допринесе за спазването на задълженията, наложени с член 5 от Директива 2008/115, като се гарантира, че съответният гражданин на трета страна може да изложи позицията си относно конкретните за него последици от тези задължения (вж. в този смисъл решения от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 103, и от 14 януари 2021 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Връщане на непридружено ненавършило пълнолетие лице), C-441/19, EU:C:2021:9, т. 59).
- 124 Тъй като същото изискване по необходимост предполага на гражданина на трета страна, евентуално чрез съветник, да се предостави конкретна възможност да се запознае с данните, на които административният орган възнамерява да основе решението си, зачитането на правото на защита предполага право на достъп до цялата преписка в административното производство (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 91 и цитираната съдебна практика).

- 125 На второ място, що се отнася до съдебното производство, зачитането на правото на защита налага жалбоподателят да има достъп не само до мотивите на взетите спрямо него решения, но и до всички обосноваващи преценката на административния орган данни в преписката, за да може реално да изрази становище по тези данни (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 126 В допълнение, съгласно принципа на състезателност, който е част от предвиденото в член 47 от Хартата право на защита, страните в процеса трябва да могат да се запознаят с всички документи и становища, които са представени пред съда, за да повлияят на решението му, и да ги обсъдят, което предполага лицето, адресат на решение за връщане и на решение за забрана за влизане, да има възможността да се запознае с всички данни от съответната преписка, предоставени на разположение на съда, който трябва да се произнесе по жалбата, подадена срещу тези решения (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 93 и цитираната съдебна практика).
- 127 Следва обаче да се припомни, че правото на защита не е абсолютно и че произтичащото от него право на достъп до преписката може да бъде ограничено след претегляне, от една страна, на общия принцип на добра администрация и правото на заинтересованото лице на ефективни правни средства за защита и от друга страна, на интересите, изтъкнати като основание на това лице да не бъдат разкрити данни от преписката, особено когато тези интереси са свързани с националната сигурност (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 94 и цитираната съдебна практика).
- 128 Предвид необходимостта да се зачита член 47 от Хартата, това претегляне все пак не може да води до пълно лишаване от ефективност на правото на защита на заинтересованото лице и до изпразване от съдържание на правото му на обжалване, произтичащо от този член 47, до каквато хипотеза би се стигнало по-специално ако на това лице не бъде съобщено поне съдържанието по същество на мотивите, на които се основават взетите спрямо него решения (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 95 и цитираната съдебна практика).
- 129 За сметка на това в резултат от споменатото претегляне е възможно някои данни от преписката да не бъдат съобщени на заинтересованото лице, когато разкриването на тези данни може да застраши пряко и конкретно националната сигурност на съответната държава членка, тъй като може по-специално да застраши живота, здравето или свободата на хората или да хвърли светлина върху специалните методи на разследване, използвани от специализираните органи по национална сигурност, и така да затрудни сериозно и дори да осуети изпълнението на задачите на тези органи в бъдеще (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 96 и цитираната съдебна практика).
- 130 Следователно, макар да могат, когато националната сигурност го налага, да не предоставят на заинтересованото лице пряк достъп до цялата отнасяща се до него преписка в производство за връщане като процесното, и в частност да ограничат на основание член 12, параграф 1 от Директива 2008/115 информацията относно фактическите основания за издадените срещу това лице решения, държавите членки не могат — без да се нарушат принципът на ефективност, общият принцип на добра администрация и правото на

ефективни правни средства за защита — да поставят това лице в положение, при което то не би било в състояние да се запознае надлежно, евентуално в рамките на предвидена за защита на националната сигурност специална процедура, със същественото съдържание на ключовите данни, приложени към тази преписка (вж. по аналогия решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 97 и цитираната съдебна практика).

- 131 В този контекст следва да се констатира, най-напред, че когато разкриването на информация, приложена към преписката, е било ограничено поради съображение за национална сигурност, зачитането на правото на защита на заинтересованото лице не е гарантирано в достатъчна степен с възможността при определени условия това лице да получи разрешение за достъп до тази информация, придружено от пълна забрана за използване на така получената информация за целите на административното или на евентуалното съдебно производство (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 98 и цитираната съдебна практика).
- 132 По-нататък, възможността на компетентния съд за достъп до цялата преписка няма как да замести достъпа на заинтересованото лице до информацията, приложена към тази преписка, тъй като зачитането на правото на защита предполага това лице, евентуално чрез съветник, да може да изтъкне своите интереси, като изрази позиция по тази информация (вж. в този смисъл решения от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 99, и от 29 юли 2024 г., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, т. 95 и цитираната съдебна практика).
- 133 Накрая, не може да отговори на изискванията, произтичащи от член 47 от Хартата, механизъм като описания от запитващата юрисдикция, при който прокурорът може в интерес на съответния гражданин на трета страна да участва в производството, но не и да му предостави данните, до които има достъп.
- 134 Всъщност при такъв механизъм няма никаква гаранция, че прокурорът ще изрази позицията на съответния гражданин на трета страна по релевантните данни от преписката, тъй като последният не е запознат с тези данни и прокурорът не е длъжен да се допитва до него или да следва евентуалните му указания.
- 135 Освен това от практиката на Съда следва, че информиран по същество за мотивите на процесното решение, по смисъла на точка 130 от настоящото решение, трябва да е самият адресат на това решение (вж. в този смисъл решения от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 65, и от 29 юли 2024 г., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, т. 88).
- 136 Впрочем Съдът е приел, че национална правна уредба, по силата на която адвокатът може да има достъп до класифицираната информация, на която се основава съответното решение, но няма право да разкрие на своя клиент съдържанието на тази информация, не гарантира в достатъчна степен спазването на член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 29 юли 2024 г., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, т. 95).
- 137 Ето защо на третия, четвъртия, шестия и седмия въпрос следва да се отговори, че членове 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 5 от нея, с член 20 ДФЕС, с общия принцип на добра администрация и с член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която, така както е тълкувана от върховния

съд на тази държава членка, предвижда, че когато решението за връщане и решението за забрана за влизане, издадени спрямо гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — се основават на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на същата държава членка, този гражданин на трета страна може да получи достъп до тази информация единствено след нарочно разрешение, не може да се запознае дори само по същество с мотивите на тези решения и при всяко положение няма право да използва за целите на административното или съдебното производство информацията, до която евентуално е имал достъп, а компетентният съд трябва да поиска от прокурор да встъпи в съответното производство, за да защити правата на гражданина на трета страна.

По деветия въпрос

- 138 С деветия си въпрос, който следва да се разгледа на пето място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която предвижда, че специализираният орган по национална сигурност може, когато счита, че разкриването, дори само по същество, на мотивите, на които се основава решението за връщане, би могло да засегне националната сигурност, да откаже тези мотиви да бъдат разкрити на гражданина на трета страна, срещу когото е издадено това решение.
- 139 Както следва от точка 130 от настоящото решение, принципът на ефективност, общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата не допускат възможността националният съд, сезиран с жалба срещу решение за връщане, да отхвърли тази жалба, като се основе в решаваща степен на данни от преписката, с които заинтересованото лице не е било запознато по същество.
- 140 Без съмнение, правилата относно класифицирането и декласифицирането на информацията съгласно националните правни уредби, както и относно реда и условията за разкриване на класифицирана информация не са хармонизирани с акт на Съюза (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 103 и цитираната съдебна практика).
- 141 Това не променя факта, че когато решението за връщане се основава на класифицирана информация, тези правила трябва да се прилагат при спазване на общия принцип на добра администрация и на член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 105 и цитираната съдебна практика).
- 142 Съдът е постановил, че за да се избегне, по съображения за държавна сигурност и в изключителни случаи, на заинтересованото лице да бъдат разкрити точно и изчерпателно мотивите за решение относно пребиваването, държавите членки могат да предвидят механизми и процесуалноправни норми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, легитимните съображения за държавна сигурност, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид за приемането на такова решение, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде в достатъчна степен гарантирано зачитането на неговите процесуални права, като правото на

изслушване, както и състезателното начало (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 107 и цитираната съдебна практика).

- 143 Съдът е приел за съвместима с член 47 от Хартата система, при която компетентният съд може да се запознае както с всички мотиви, така и с доказателствата, въз основа на които е взето съответното решение, но също така да провери дали изтъкнатите от компетентния национален орган съображения за държавна сигурност действително са пречка за пълното разкриване на тези мотиви и доказателства (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 108 и цитираната съдебна практика).
- 144 Що се отнася до съдебния контрол върху тези съображения, Съдът е приел, че за да се гарантира спазването на член 47 от Хартата, е достатъчно компетентният съд да може, ако прецени, че посочените съображения не са основателни, да даде възможност на компетентния национален орган да информира заинтересованото лице за неразкритите мотиви и доказателства (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 109 и цитираната съдебна практика).
- 145 В такъв случай, ако компетентният национален орган реши да не разкрие всички мотиви и съответни доказателства, компетентният съд трябва, за да се съобрази с член 47 от Хартата, да провери законосъобразността на процесното решение единствено въз основа на разкритите мотиви и доказателства (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 110 и цитираната съдебна практика).
- 146 Обратно, Съдът е приел, че ако прецени, че изтъкнатите от компетентния национален орган съображения са пречка за пълното разкриване на тези мотиви и доказателства, компетентният съд може да вземе предвид тези мотиви и доказателства, намирайки подходящ баланс между релевантните изисквания. Съдът е отбелязал и че когато реши да действа по този начин, компетентният съд трябва да следи за това мотивите по същество, на които се основава съответното решение, да бъдат съобщени на заинтересованото лице по начин, при който надлежно се отчита необходимостта от поверителност на доказателствата (решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 111 и цитираната съдебна практика).
- 147 Съдът обаче също така е уточнил, че когато това задължение за информиране не е спазено, компетентният съд е длъжен да изведе съответните последици (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация), C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 112 и цитираната съдебна практика).
- 148 При това положение държавите членки могат да запазят за компетентния национален орган правомощието да разкрие или да откаже да разкрие класифицираните мотиви или доказателства, стига националният съд, сезиран с жалбата срещу решение за връщане, да е овластен да изведе последиците от взетото от този орган крайно решение по въпроса (вж. по аналогия решение от 29 юли 2024 г., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, т. 99 и цитираната съдебна практика).

- 149 Затова на деветия въпрос следва да се отговори, че общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, която предвижда, че специализираният орган по национална сигурност може, когато счита, че разкриването, дори само по същество, на мотивите, на които се основава решението за връщане, би могло да засегне националната сигурност, да откаже тези мотиви да бъдат разкрити на гражданина на трета страна, срещу когото е издадено това решение. За сметка на това националният съд, сезиран с жалба срещу такова решение, трябва, за да гарантира спазването на правото на защита на това лице, да изведе съответно последиците от евентуално решение на компетентните органи да не разкрият всички или част от мотивите на въпросното решение и свързаните с него доказателства.

По осмия въпрос

По допустимостта

- 150 Европейската комисия изтъква, че осмият въпрос трябва отчасти да се отхвърли като недопустим, доколкото се отнася до последиците, които решенията за уеднаквяване на съдебната практика имат за самия Kúria (Върховен съд). Всъщност, след като запитващата юрисдикция се явява нисшестоящ съд, отговорът на Съда по този въпрос няма да й бъде от никаква полза за решаването на спора в главното производство.
- 151 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда в рамките на сътрудничеството между него и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. решения от 21 април 1988 г., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, т. 8, и от 24 юли 2023 г., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 61).
- 152 От това следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, по презумпция са релевантни. Съдът може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. решения от 13 юли 2000 г., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, т. 20, и от 24 юли 2023 г., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 62).
- 153 В случая, предвид това, че запитващата юрисдикция не е състав на Kúria (Върховен съд), а нисшестоящ съд, следва да се приеме, че правилата, определящи условията, при които Kúria (Върховен съд) може да се отклони от собствената си практика, очевидно нямат никаква връзка с предмета на спора в главното производство.
- 154 Осмият въпрос съответно е допустим само доколкото се отнася до правилата, определящи правомощията на нисшестоящите съдилища.

По същество

- 155 С допустимата част на осмия си въпрос, който следва да се разгледа на шесто място, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1 ДЕС, член 267 ДФЕС и член 47 от Хартата във връзка с принципа за предимство на правото на Съюза, с общия принцип на добра администрация и с членове 1, 5 и 11—13 от Директива 2008/115 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която националният съд е длъжен да се съобрази с правните изводи на висшестоящия съд, дори да счита, предвид даденото от Съда тълкуване на правото на Съюза, че тези изводи не са в съответствие с това право.
- 156 Като начало следва да се отбележи, че след като осмият въпрос се отнася до правилата, които уреждат общо отношенията между Kúria (Върховен съд) и унгарските нисшестоящи съдилища, разпоредбите на Директива 2008/115 нямат пряко значение за отговора на този въпрос.
- 157 Съгласно постоянната съдебна практика принципът за предимство на правото на Съюза утвърждава върховенството на правото на Съюза над правото на държавите членки. Този принцип съответно задължава всички институции на държавите членки да осигурят пълното действие на различните норми на Съюза, като правото на държавите членки не може да накърнява признатото действие на тези различни норми на територията на посочените държави. От това следва, че по силата на принципа за предимство на правото на Съюза позоваването от държава членка на разпоредби на националното право, макар да са конституционни, не може да засяга единството и ефективността на правото на Съюза (решение от 11 януари 2024 г., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 158 В този контекст трябва да се отбележи, че след като упражни правото си по член 267 ДФЕС, при решаването на спора в главното производство националният съд е обвързан от даденото от Съда тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза и следователно трябва евентуално да не се съобрази с изводите на висшестоящия национален съд, ако въз основа на даденото от Съда тълкуване намира, че тези изводи не са в съответствие с правото на Съюза, като при необходимост остави без приложение националната норма, която го задължава да се съобразява с актовете на този висшестоящ съд (решения от 11 януари 2024 г., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, т. 24, и от 12 февруари 2026 г., *Петличев*, C-56/25, EU:C:2026:87, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 159 При това положение изискването да се гарантира пълното действие на правото на Съюза, включва и задължение за този национален съд при необходимост да измени постоянната съдебна практика, ако тя се основава на тълкуване на националното право, което е несъвместимо с правото на Съюза (решения от 11 януари 2024 г., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, т. 25, и от 12 февруари 2026 г., *Петличев*, C-56/25, EU:C:2026:87, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 160 Освен това, когато в практиката на Съда вече е даден ясен отговор на въпрос, отнасящ се до тълкуването на правото на Съюза, посоченият национален съд трябва да направи всичко възможно, за да бъде това тълкуване приложено (решение от 11 януари 2024 г., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, т. 26 и цитираната съдебна практика).

- 161 В точка 29 от решение от 11 януари 2024 г., *Global Ink Trade* (C-537/22, EU:C:2024:6), Съдът наистина е приел, че правна уредба на държава членка, която по принцип задължава нисшестоящите съдилища да се съобразяват с изводите на висшестоящите съдилища, все пак може да бъде съвместима с принципа за предимство на правото на Съюза, но той е стигнал до този извод, тъй като правната уредба, разглеждана по делото, по което е постановено посоченото решение, позволява на нисшестоящите съдилища да се отклонят от тези изводи, ако ги намерят за несъвместими с правото на Съюза и изложат мотиви за това в съдебния си акт.
- 162 Обратно, в случая запитващата юрисдикция изрично уточнява, че приложимата унгарска правна уредба по никакъв начин не ѝ позволява да се отклони от постановено от *Kúria* (Върховен съд) решение за уеднаквяване на съдебната практика. Видно обаче от точки 157 — 160 от настоящото решение, такава правна уредба е в разрез с принципа за предимство на правото на Съюза.
- 163 Макар унгарското правителство да поддържа, че унгарската правна уредба позволява на запитващата юрисдикция да се отклони от въпросното решение на *Kúria* (Върховен съд), стига ясно да мотивира този си избор, в производството по член 267 ДФЕС Съдът трябва, в съответствие с практиката си, припомнена в точка 58 от настоящото решение, да се произнесе, като вземе предвид нормативния контекст, в който се вписват поставените му въпроси, така както същият е очертан от запитващата юрисдикция.
- 164 При това положение единствена запитващата юрисдикция може да потвърди, че приложимата в главното производство унгарска правна уредба действително има обхвата, посочен от нея в акта за преюдициално запитване.
- 165 Трябва още да се отбележи, че макар осмият въпрос да се отнася не само до тълкуването на принципа за предимство на правото на Съюза и на член 267 ДФЕС, но и до тълкуването на различни други разпоредби от първичното право и на общия принцип на добра администрация, от гореизложеното следва, че принципът за предимство на правото на Съюза и член 267 ДФЕС така или иначе не допускат правна уредба като посочената в този въпрос, поради което не е необходимо произнасяне по тези други споменати разпоредби от първичното право или по общия принцип на добра администрация.
- 166 С оглед на изложеното по-горе на осмия въпрос следва да се отговори, че принципът за предимство на правото на Съюза и член 267 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която националният съд е длъжен да се съобрази с правните изводи на висшестоящия съд, дори да счита, предвид даденото от Съда тълкуване на правото на Съюза, че тези изводи не са в съответствие с това право.

По съдебните разноски

- 167 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) Член 20 ДФЕС и член 5 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат органите на държава членка да издадат решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — без преди това да преценят какви са последиците от такова решение за семейния живот на този гражданин на трета страна и за положението на неговите ненавършили пълнолетие деца, когато тези органи разполагат с информация за съществуването на семейни връзки между въпросния гражданин на трета страна и тези граждани на Съюза.

- 2) Член 20 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз

трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска правна уредба на държава членка, която, така както е тълкувана от върховния съд на тази държава членка, изключва възможността посоченият член 20 да бъде противопоставен на решение за връщане или в процедура за връщане, когато:

- наличието на производно право на пребиваване на основание този член 20 или на отношение на зависимост се изтъква за първи път на етапа на съдебното производство, но семейните връзки между съответния гражданин на трета държава и гражданин на Съюза вече са били известни на компетентните органи,
- или релевантните за целите на прилагането на същия член 20 факти се установяват за първи път в хода на съдебното производство,
- или процедурата за връщане е предшествана от решение, с което се отказва право на пребиваване в съответната държава членка.

- 3) Член 20 ДФЕС и членове 5, 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с членове 7 и 24 от Хартата на основните права

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат правна уредба на държава членка, която задължава органите на тази държава членка да издадат по съображение за национална сигурност решение за връщане на гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на посочената държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — единствено въз основа на немотивирано обвързващо становище, издадено от специализиран орган по

национална сигурност, без задълбочена проверка на всички индивидуални обстоятелства и на спазването на принципа на пропорционалност.

- 4) Членове 12 и 13 от Директива 2008/115 във връзка с член 5 от нея, с член 20 ДФЕС, с общия принцип на добра администрация и с член 47 от Хартата на основните права

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат правна уредба на държава членка, която, така както е тълкувана от върховния съд на тази държава членка, предвижда, че когато решението за връщане и решението за забрана за влизане, издадени спрямо гражданин на трета страна, член на семейството на граждани на Съюза — граждани на тази държава членка, които никога не са упражнявали свободата си на движение — се основават на информация, чието разкриване би застрашило националната сигурност на същата държава членка, този гражданин на трета страна може да получи достъп до тази информация единствено след нарочно разрешение, не може да се запознае дори само по същество с мотивите на тези решения и при всяко положение няма право да използва за целите на административното или съдебното производство информацията, до която евентуално е имал достъп, а компетентният съд трябва да поиска от прокурор да встъпи в съответното производство, за да защити правата на гражданина на трета страна.

- 5) Общият принцип на добра администрация и член 47 от Хартата на основните права

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат правна уредба на държава членка, която предвижда, че специализираният орган по национална сигурност може, когато счита, че разкриването, дори само по същество, на мотивите, на които се основава решението за връщане, би могло да засегне националната сигурност, да откаже тези мотиви да бъдат разкрити на гражданина на трета страна, срещу когото е издадено това решение. За сметка на това националният съд, сезиран с жалба срещу такова решение, трябва, за да гарантира спазването на правото на защита на това лице, да изведе съответно последиците от евентуално решение на компетентните органи да не разкрият всички или част от мотивите на въпросното решение и свързаните с него доказателства.

- 6) Принципът за предимство на правото на Съюза и член 267 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която националният съд е длъжен да се съобрази с правните изводи на висшестоящия съд, дори да счита, предвид даденото от Съда тълкуване на правото на Съюза, че тези изводи не са в съответствие с това право.

Подписи