Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

27. april 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – indvandringspolitik – artikel 20 TEUF – effektiv nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tildelt ved en status som unionsborger – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – direktiv 2008/115/EF – fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – artikel 5, 11 og 13 – direkte virkning – ret til en effektiv domstolsprøvelse – afgørelse om forbud mod indrejse og ophold vedtaget over for en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en mindreårig unionsborger – trussel mod den nationale sikkerhed – manglende hensyntagen til denne tredjelandsstatsborgers individuelle situation – afslag på fuldbyrdelse af en retsafgørelse, hvorved virkningerne af denne afgørelse om forbud udsættes – følger«

I sag C-528/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 19. juli 2021, indgået til Domstolen den 26. august 2021, i sagen

M.D.

mod

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer for Fjerde Afdeling, samt dommerne L.S. Rossi, S. Rodin og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. september 2022,

* Processprog: ungarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– den ungarske regering ved M.Z. Fehér og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede, bistået af K.A. Jáger, sagkyndig,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki og M.A. Tokár, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. november 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt artikel 5, 11 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side M.D. og på den anden side Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (det regionale direktorat i Budapest og i regionen Pest under det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn) (herefter »udlændingepolitimyndigheden«) vedrørende lovligheden af den afgørelse, hvorved denne myndighed vedtog en afgørelse om forbud mod indrejse og ophold over for M.D.

Retsforskrifter

EU-retten

Schengenkonventionen

3 Artikel 25 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000, L 239, s. 19), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25. marts 2010 (EUT 2010, L 85, s. 1) (herefter »Schengenkonventionen«), bestemmer:

»1. Når en medlemsstat påtænker at udstede en opholdstilladelse, foretager den systematisk en søgning i Schengeninformationssystemet. Når en medlemsstat påtænker at udstede en opholdstilladelse til en udlænding, der er indberettet som uønsket, skal den først konsultere den indberettende medlemsstat og tage hensyn til dennes interesser; der vil kun kunne udstedes

opholdstilladelse af tungtvejende grunde, navnlig af humanitær karakter eller som følge af internationale forpligtelser.

Udstedes der en opholdstilladelse, skal den indberettende medlemsstat trække indberetningen tilbage, men kan placere den pågældende udlænding på sin nationale liste over indberetninger.

[…]

2. Hvis det viser sig, at en udlænding, som er indehaver af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en af de kontraherende parter, er indberettet som uønsket, konsulterer den indberettende kontraherende part og den part, der har udstedt opholdstilladelsen, hinanden for at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for at inddrage opholdstilladelsen.

Hvis opholdstilladelsen [ikke] inddrages, sletter den indberettende kontraherende part indberetningen, men kan dog opføre den pågældende på sin nationale liste over uønskede personer.

[…]«

Forordning (EF) nr. 1987/2006

4 Artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (EUT 2006, L 381, s. 4) fastsætter:

»1. Den indberettende medlemsstat har ansvaret for at sikre, at oplysningerne er korrekte og aktuelle, samt at de er lovligt indlæst i SIS II.

2. Kun den indberettende medlemsstat må ændre, supplere, rette, ajourføre eller slette de oplysninger, den har indberettet.

[…]«

Direktiv 2008/115

5 2., 22. og 24. betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:

»(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

[…]

(22) I overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention fra 1989 om barnets rettigheder[, der blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 20. november 1989,] bør »barnets tarv« være et væsentligt hensyn for medlemsstaterne ved gennemførelsen af dette direktiv. I overensstemmelse med den europæiske konvention

til beskyttelse af menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950,] bør respekten for familielivet være et væsentligt hensyn for medlemsstaterne ved gennemførelsen af dette direktiv.

[…]

(24) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som navnlig er anerkendt i [chartret].«

6 Direktivets artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende dette direktiv på tredjelandsstatsborgere, som:

a) er genstand for nægtelse af indrejse i medfør af artikel 13 i Schengengrænsekodeksen, eller som pågribes eller standses af de kompetente myndigheder i forbindelse med ulovlig overskridelse af en medlemsstats ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen, og som ikke efterfølgende har opnået tilladelse eller ret til ophold i den pågældende medlemsstat

b) er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret, eller som er genstand for udleveringsprocedurer.«

7 Direktivets artikel 3, nr. 3) og 6), fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandsstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

– vedkommende tredjelandsstatsborgers oprindelsesland eller

– et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller

– et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandsstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

[…]

6) »indrejseforbud«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse.«

8 Direktivets artikel 5 er affattet på følgende måde:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

a) barnets tarv

b) familieliv

c) den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

9 Artikel 6 i direktiv 2008/115 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

2. Tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandsstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandsstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.

[…]

6. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer afgørelse om ophør af lovligt ophold sammen med en afgørelse om tilbagesendelse og/eller en afgørelse om udsendelse og/eller en afgørelse om indrejseforbud i en og samme administrative eller retslige afgørelse eller retsakt i henhold til deres nationale lovgivning, jf. dog de retssikkerhedsgarantier, der gælder i henhold til kapitel III og i henhold til andre relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen og national lovgivning.«

10 Direktivets artikel 7, stk. 4, er sålydende:

»Er der risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller er en ansøgning om lovligt ophold blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller udgør den pågældende person en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, kan medlemsstaterne undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse eller de kan indrømme en frist på under syv dage.«

11 Nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.«

12 Direktivets artikel 11, stk. 1, fastsætter:

»Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller

b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.«

13 Artikel 13, stk. 1 og 2, i direktiv 2008/115 er affattet på følgende måde:

»1. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.

2. Myndigheden eller organet, jf. stk. 1, skal have beføjelse til at prøve afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, herunder mulighed for midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.«

Ungarsk ret

Lov I

14 § 33 i 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (lov nr. I af 2007 om indrejse og ophold for personer med ret til fri bevægelighed og ophold) af 18. december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (herefter »lov I«) bestemmer:

»Retten til indrejse og ophold for personer, der er omfattet af denne lovs anvendelsesområde, kan i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun begrænses på grundlag af en personlig adfærd hos den pågældende person, som udgør en reel, direkte og alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den nationale sikkerhed eller den offentlige sundhed.«

15 Den nævnte lovs § 42, stk. 1, fastsætter:

»Udlændingepolitimyndigheden kan ikke træffe afgørelse om udvisning af en statsborger i en medlemsstat i [Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)] eller af et familiemedlem til denne, der

a) har opholdt sig lovligt i Ungarn i mere end ti år

b) er mindreårig, medmindre udvisningen sker i barnets tarv.«

Lov II

16 § 43 i a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (lov nr. II af 2007 om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold) af 18. december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (herefter »lov II«) bestemmer:

»1. Udlændingepolitimyndigheden træffer afgørelse om et selvstændigt forbud mod indrejse og ophold over for en tredjelandsstatsborger med ophold på et ukendt sted eller i udlandet,

a) i forhold til hvem Ungarn i medfør af folkeretten har forpligtet sig til at håndhæve forbuddet mod indrejse og ophold

b) over for hvem Rådet for Den Europæiske Union har udstedt et forbud mod indrejse eller ophold

c) hvis indrejse og ophold krænker eller truer den nationale sikkerhed, den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden

[…]

3. Initiativet til det selvstændige forbud mod indrejse og ophold af den grund, der er nævnt i stk. 1, litra c), […] kan ligeledes tages af de retshåndhævende myndigheder, som inden for deres eget kompetenceområde er udpeget i regeringsdekretet med henblik på at udføre de opgaver, der er knyttet til beskyttelsen af de i loven definerede interesser. Såfremt det selvstændige forbud mod indrejse og ophold samt udlændingepolitimyndighedens udvisning pålægges af de grunde, der er nævnt i stk. 1, litra c), […] fremsætter de i regeringsdekretet udpegede retshåndhævende myndigheder i de tilfælde, der berører deres opgaver og beføjelser, et forslag med hensyn til varigheden af indrejse- og opholdsforbuddet. Udlændingepolitimyndigheden kan ikke afvige fra forslagets indhold.«

17 Den nævnte lovs § 44, stk. 1, fastsætter:

»Varigheden af det selvstændige forbud mod indrejse og ophold i henhold til § 43, stk. 1, litra a) og b), tilpasses varigheden af den forpligtelse eller det forbud, som afgørelsen er baseret på. Varigheden af det selvstændige forbud mod indrejse og ophold i henhold til § 43, stk. 1, litra c)-f), fastsættes af den udlændingepolitimyndighed, der træffer afgørelsen, og er på højst tre år og kan i givet fald forlænges med op til yderligere tre år. Indrejse- og opholdsforbuddet bringes straks til ophør, hvis grundlaget for dets udstedelse er bortfaldet.«

18 Lovens § 45, stk. 1, er affattet på følgende måde:

»1) Inden udlændingepolitimyndigheden træffer afgørelse om udvisning af en tredjelandsstatsborger, der er i besiddelse af en opholdstilladelse på grundlag af sin familiemæssige tilknytning, skal den tage hensyn til følgende forhold:

a) opholdets varighed

b) tredjelandsstatsborgerens alder og familiemæssige situation samt de følger, som udvisningen af den pågældende eventuelt vil have for dennes familiemedlemmer

c) tredjelandsstatsborgerens tilknytning til Ungarn og den manglende forbindelse til sit oprindelsesland.«

19 Den nævnte lovs § 87/B, stk. 4, er sålydende:

»Den udlændingepolitimyndighed, der behandler sagen, er bundet af udtalelsen fra den specialiserede myndighed for så vidt angår spørgsmålet om den pågældende sagkyndige vurdering.«

Ændringsloven

20 § 17 i 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (lov nr. CXXXIII af 2018 om ændring af visse love om migration og af andre tilknyttede love) af 21. december 2018 (*Magyar Közlöny* 2018/208.) (herefter »ændringsloven«) trådte i kraft den 1. januar 2019. Den har følgende ordlyd:

»Lov I suppleres ved følgende § 94:

»94. Stk. 1) I sager vedrørende tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til ungarske statsborgere, indledt eller genoptaget efter [ændringslovens] ikrafttræden, finder bestemmelserne i lov II anvendelse.

[…]

4) Et opholdskort eller et tidsubegrænset opholdskort for en tredjelandsstatsborger, der er i besiddelse af et gyldigt opholdskort eller et gyldigt tidsubegrænset opholdskort i kraft af vedkommendes status som familiemedlem til en ungarsk statsborger, inddrages:

   […]
   b) hvis tredjelandsstatsborgerens ophold udgør en trussel mod Ungarns offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed.

5) I de sagkyndige spørgsmål, der er defineret i stk. 4, litra b), skal de udpegede specialiserede myndigheder i overensstemmelse med reglerne i lov II om udstedelse af en etableringstilladelse kontaktes med henblik på at indhente en sagkyndig udtalelse.

[…]««

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 M.D. er en tredjelandsstatsborger, som ankom til Ungarn i 2002. Han bosatte sig i denne medlemsstat sammen med sin mor samt sin samlever og deres mindreårige barn, der er født i 2016, idet begge sidstnævnte er ungarske statsborgere. Disse tre personer forsørges af M.D. Han arbejdede i et bageri, som han drev. Han ejer fire andre bagerier i Ungarn og har oprettet sit selskab i Slovakiet.

22 Den 31. maj 2003 blev M.D. meddelt opholdstilladelse på ungarsk område. Denne opholdstilladelse blev forlænget flere gange.

23 Den 12. juni 2018 indgav M.D. en ansøgning om et tidsubegrænset opholdskort, som blev afslået af udlændingepolitimyndigheden, der traf afgørelse i første instans. Idet M.D. var blevet idømt en fængselsstraf for strafbar immigrantsmugling begået ved at yde bistand til grænsepassage uden tilladelse, indgav den nævnte myndighed en begæring vedrørende den nationale sikkerhed, hvorefter Alkotmányvédelmi Hivatal (kontoret for beskyttelse af forfatningen, Ungarn) fandt, at M.D.'s adfærd skulle anses for at udgøre en reel, direkte og alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed.

24 Ved afgørelse af 27. august 2018 fastslog udlændingepolitimyndigheden, at M.D.'s opholdsret var ophørt. Denne afgørelse blev stadfæstet ved afgørelse af 26. november 2018 truffet af samme myndighed, der traf afgørelse i anden instans. Begge afgørelser var baseret på udtalelsen fra kontoret for beskyttelse af forfatningen, der er nævnt i den foregående præmis.

25 Den 3. januar 2019 vedtog udlændingepolitimyndigheden en afgørelse om tilbagesendelse af M.D. og pålagde ham et indrejse- og opholdsforbud på fem år. Denne afgørelse blev imidlertid trukket tilbage den 18. februar 2019, idet den var i strid med § 42, stk. 1, i lov I.

26 Ved dom af 28. maj 2019 annullerede Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) udlændingepolitimyndighedens afgørelse af 26. november 2018 og udvidede virkningerne af denne annullation til at omfatte denne myndigheds afgørelse af 27. august 2018 med den begrundelse, at myndigheden ikke havde godtgjort, at de kumulative betingelser, der er fastsat i § 33 i lov I, var opfyldt, eftersom den havde støttet sin afgørelse på en udtalelse fra kontoret for beskyttelse af forfatningen, der ikke havde interveneret i den pågældende sag som en specialiseret myndighed. Desuden havde udlændingepolitimyndigheden ikke vurderet alle omstændighederne i den foreliggende sag, hvilket den burde have gjort, selv om M.D. udgjorde en reel, direkte og alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden. Den nævnte ret pålagde i øvrigt den nævnte myndighed inden for rammerne af en ny procedure at vurdere samtlige omstændigheder i den foreliggende sag og særligt den omstændighed, at M.D. og hans samlever havde etableret et familieliv i Ungarn med deres mindreårige barn, som er ungarsk statsborger.

27 Ved afgørelse af 29. august 2019 inddrog udlændingepolitimyndigheden ved afslutningen af denne nye procedure M.D.'s opholdskort, idet den støttede sig på en udtalelse fra kontoret for beskyttelse af forfatningen og fra Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (hovedkontoret i regionen Pest, Ungarn), hvorefter M.D.'s personlige adfærd udgjorde en reel, direkte og alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed. Udlændingepolitimyndigheden, som traf afgørelse i anden instans, stadfæstede denne afgørelse, idet den bl.a. gjorde gældende, at den i medfør af § 87/B, stk. 4, i lov II, der havde været gældende siden ændringslovens ikrafttræden, ikke kunne fravige denne udtalelse.

28 Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) gav ikke M.D. medhold i det søgsmål, som han havde anlagt til prøvelse af den nævnte afgørelse.

29 Kúria (øverste domstol, Ungarn) stadfæstede denne dom, idet den fandt, at de fremlagte oplysninger var tilstrækkelige til at godtgøre, at M.D.'s ophold i Ungarn udgjorde en reel og direkte trussel mod denne medlemsstats nationale sikkerhed, og at vurderingen af M.D.'s personlige situation – henset til, at denne trussel forelå – ikke kunne føre til en positiv vurdering af hans ansøgning.

30 Den 14. oktober 2020 vedtog udlændingepolitimyndigheden en afgørelse om forbud mod indrejse og ophold i tre år over for M.D. og indlæste en indberetning om dette forbud i Schengeninformationssystemet (herefter »SIS«).

31 Den nævnte myndighed fandt, at M.D. i overensstemmelse med § 94, stk. 1, i lov I, som er blevet indsat i sidstnævnte ved ændringsloven, var omfattet af anvendelsesområdet for lov II. Myndigheden anførte ligeledes, at kontoret for beskyttelse af forfatningen havde anbefalet, at M.D. skulle udvises, og at der over for ham skulle udstedes et indrejse- og opholdsforbud for en periode på ti år. Den nævnte myndighed anførte ligeledes, at de slovakiske myndigheder havde meddelt M.D. en opholdstilladelse på to år fra den 26. februar 2019.

32 I lyset af disse forhold fandt udlændingepolitimyndigheden, at M.D.'s adfærd udgjorde en trussel mod Ungarns nationale sikkerhed.

33 Forud for den afgørelse om forbud mod indrejse og ophold, der blev vedtaget over for M.D., og som er omhandlet i nærværende doms præmis 30, blev der ikke truffet en afgørelse om tilbagesendelse, idet M.D. havde forladt det ungarske område den 24. september 2020.

34 Den forelæggende ret, ved hvilken M.D. har anlagt sag til prøvelse af den nævnte afgørelse om indrejse- og opholdsforbud, har for det første anført, at denne afgørelse, selv om den blev vedtaget, mens M.D. ikke længere opholdt sig i Ungarn, skal anses for et indrejseforbud som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2008/115.

35 Den forelæggende ret har anført dels, at den opholdstilladelse, som de slovakiske myndigheder havde meddelt M.D., ikke kunne forlænges på grund af den nævnte afgørelse og indberetningen af M.D. i SIS, dels, at M.D. på tidspunktet for indgivelsen af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse boede i Østrig og ikke kunne rejse tilbage til Ungarn, idet udlændingepolitimyndigheden afslog at fuldbyrde den endelige kendelse, hvorved den nævnte ret havde udsat virkningerne af den omhandlede afgørelse om indrejse- og opholdsforbud.

36 Den forelæggende ret har for det andet anført, at lov I – samtidig med at den gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35) – havde et anvendelsesområde, som bl.a. omfattede tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en ungarsk statsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed. Denne lov gjorde det således muligt for disse tredjelandsstatsborgere at opholde sig i Ungarn på samme betingelser som tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed. Ændringsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2019, udelukkede imidlertid tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en ungarsk statsborger, fra anvendelsesområdet for lov I og gjorde lov II – som indtil da udelukkende regulerede indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgere, der ikke var familiemedlemmer til en statsborger i en EØS-medlemsstat – anvendelig på deres indrejse og ophold.

37 I henhold til ændringslovens § 17 finder lov II ligeledes anvendelse på de procedurer, der, ligesom i det foreliggende tilfælde, er blevet genoptaget efter ændringslovens ikrafttræden. I henhold til nævnte lov II kan en tredjelandsstatsborgers opholdskort eller tidsubegrænset opholdskort lettere inddrages end i henhold til lov I, navnlig i det tilfælde, hvor denne statsborgers adfærd krænker Ungarns offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed. I et sådant tilfælde skal udvisningen af den pågældende tredjelandsstatsborger således anordnes, uden at der tages hensyn til tredjelandsstatsborgerens familiemæssige eller personlige forhold.

38 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at Domstolen i dom af 11. marts 2021, État belge (Tilbagesendelse af en forælder til en mindreårig) (C-112/20, EU:C:2021:197), fastslog, at artikel 5 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 24, pålægger medlemsstaterne at tage behørigt hensyn til barnets tarv, inden der træffes en afgørelse om tilbagesendelse ledsaget af et indrejseforbud, selv når adressaten for denne afgørelse ikke er en mindreårig, men dennes far.

39 Den forelæggende ret har for det tredje anført, at de ungarske statsborgere, der er familiemedlemmer til M.D., ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed inden for Den Europæiske Union, og at M.D. følgelig hverken kan støtte en afledt opholdsret på direktiv 2004/38 eller på artikel 21 TEUF.

40 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at i det tilfælde, hvor en udvisning af en tredjelandsstatsborger, der anordnes af hensyn til den nationale sikkerhed, gennemføres øjeblikkeligt, skal familiemedlemmerne til denne statsborger, der ligesom i det foreliggende tilfælde har unionsborgerskab, også forlade det ungarske område, da familiens enhed ellers ville blive brudt permanent, for så vidt som hensynet til den nationale sikkerhed ligeledes er til hinder for udstedelse af et visum. Den nævnte ret har bemærket, at nægtelsen af at tildele en opholdsret til en tredjelandsstatsborger bringer den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, såfremt der mellem denne tredjelandsstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandsstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandsstatsborger, som er medlem af unionsborgerens familie, og til at forlade Unionens område.

41 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der ikke findes nogen bestemmelse i ungarsk ret, som fastsætter, at de personlige og familiemæssige omstændigheder skal undersøges, inden der vedtages en afgørelse om indrejse- og opholdsforbud over for tredjelandsstatsborgere, som ikke er i besiddelse af en opholdstilladelse. M.D. befinder sig således i en situation, som ikke kun er mindre gunstig end situationen for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, men også mindre gunstig end situationen for tredjelandsstatsborgere, der ikke er familiemedlemmer til en unionsborger, idet disse sidstnævnte tredjelandsstatsborgeres situation er reguleret af de direktiver, der er gennemført ved lov II, men som ikke finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der – ligesom det er tilfældet for M.D. – er familiemedlemmer til en unionsborger.

42 For det fjerde ønsker den forelæggende ret oplyst, om der for det tilfælde, at den nye ungarske lovgivning er uforenelig med EU-retten, og i mangel af en anden specifik national lovgivning kan tages hensyn til § 42, stk. 1, i lov I, som fandt anvendelse på M.D. indtil den 1. januar 2019, eller om den kan undlade at anvende national ret og støtte sin afgørelse direkte på direktiv 2008/115.

43 Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at der ikke findes nogen praksis fra Domstolen vedrørende udlændingepolitimyndighedens afslag på at fuldbyrde en kendelse som den, hvorved den nævnte ret anordnede udsættelse af gennemførelsen af den afgørelse om indrejse- og opholdsforbud, der var blevet truffet over for M.D., og som er omhandlet i nærværende doms præmis 30.

44 På denne baggrund har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 5 og 11 i direktiv [2008/115] og artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, 20, 24 og 47, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats praksis, der udvider anvendelsen af en lovændring til også at omfatte nye procedurer, der indledes ved en retskendelse, som er afsagt i tidligere procedurer, hvilken lovændring indebærer, at en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, underkastes en langt mere ugunstig processuel ordning, således at den pågældende mister den status som person, som ikke kan tilbagesendes, ej heller af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, som

vedkommende havde opnået i kraft af varigheden af sit ophold indtil da, idet den pågældendes ansøgning om et tidsubegrænset opholdskort nu afslås på grundlag af samme faktiske situation og af hensyn til den nationale sikkerhed, idet den pågældende fratages det til vedkommende udstedte opholdskort, og idet den pågældende efterfølgende pålægges et forbud mod indrejse og ophold, uden at der tages hensyn til vedkommendes personlige og familiemæssige forhold i nogen af procedurerne – i denne forbindelse navnlig den omstændighed, at vedkommende også har forsørgelsespligt for en mindreårig ungarsk statsborger – hvilke afgørelser indebærer enten et opbrud af familieenheden, eller at unionsborgere, der er familiemedlemmer til tredjelandsstatsborgeren, herunder den pågældendes mindreårige barn, er nødsaget til at forlade medlemsstatens område?

2) Skal artikel 5 og 11 i direktiv 2008/115 og artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 24, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til en tredjelandsstatsborgers personlige og familiemæssige forhold, inden den pågældende pålægges et forbud mod indrejse og ophold, idet det anføres, at den omstændighed, at denne person – som er familiemedlem til en unionsborger – opholder sig i medlemsstaten, udgør en reel, direkte og alvorlig trussel mod landets nationale sikkerhed?

Såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares bekræftende:

3) Skal artikel 20 TEUF og artikel 5 og 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 20 og 47, samt 22. betragtning til direktiv 2008/115, der som væsentligt hensyn anfører [hensynet til] barnets tarv, og 24. betragtning til samme direktiv – der kræver, at de grundlæggende rettigheder og de principper, som er anerkendt i chartret, overholdes – fortolkes således, at en national ret, såfremt den på grundlag af en afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol fastslår, at medlemsstatens lovgivning eller [udlændingepolitimyndighedens] praksis, der bygger på denne lovgivning, er i strid med EU-retten, i forbindelse med undersøgelsen af retsgrundlaget for forbuddet mod indrejse og ophold som en erhvervet ret for sagsøgeren i den foreliggende sag kan tage hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren under ordningen i [lov I] havde opnået det, der var nødvendigt med henblik på anvendelsen af nævnte lovs § 42, dvs. mere end ti års lovligt ophold i Ungarn, eller skal den nævnte ret ved prøvelsen af begrundelsen for udstedelsen af forbuddet mod indrejse og ophold støtte sig direkte på hensynet til de personlige og familiemæssige forhold i artikel 5 i direktiv 2008/115, eftersom der ikke findes bestemmelser desangående i [lov II]?

4) Er en medlemsstats praksis, hvorefter [udlændingepolitimyndigheden] i forbindelse med en procedure indledt af en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, og som udøver sin klageret, ikke fuldbyrder en endelig retsafgørelse om iværksættelse af umiddelbar retsbeskyttelse mod fuldbyrdelsen af [denne myndigheds] afgørelse, idet det anføres, at der i [SIS] foreligger en beskrivelse af forbuddet mod indrejse og ophold, hvilket indebærer, at tredjelandsstatsborgeren, som er familiemedlem til en unionsborger, hverken personligt kan udøve klageretten eller indrejse i Ungarn under procedurens forløb, inden der er truffet endelig afgørelse i den sag, der vedrører den pågældende, forenelig med EU-retten, navnlig med retten til effektive retsmidler, der er sikret ved artikel 13 i direktiv 2008/115, og med [den ret til en retfærdig rettergang], som er fastslået i chartrets artikel 47?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

45 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende sag undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107 i Domstolens procesreglement.

46 Ved afgørelse af 16. september 2021 har Femte Afdeling på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at imødekomme anmodningen om, at den foreliggende sag bliver undergivet den præjudicielle hasteprocedure.

47 Den 1. oktober 2021 har Domstolens præsident besluttet, at den foreliggende sag skal pådømmes forud for andre i overensstemmelse med artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

48 Ifølge den ungarske regering skal de præjudicielle spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som det med disse tilsigtes dels at afgøre, om EU-retten er til hinder for inddragelsen af M.D.'s opholdsret på det ungarske område, skønt denne inddragelse ikke er genstand for den tvist, der verserer for den forelæggende ret, dels at fortolke direktiv 2008/115, skønt den i hovedsagen omhandlede afgørelse om forbud mod indrejse og ophold ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, eftersom den blev vedtaget, efter at M.D. havde forladt det ungarske område.

49 I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 8.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prøvelse af egen drift af frihedsberøvelsen), C-704/20 og C-39/21, EU:C:2022:858, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

50 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af den forelæggende rets besvarelse af den anmodning om oplysninger, som er blevet fremsendt til den, dels, at denne ret alene skal efterprøve forskriftsmæssigheden af den over for M.D. trufne afgørelse om indrejse- og opholdsforbud, idet den afgørelse, hvorved denne tredjelandsstatsborgers opholdsret på det ungarske område er blevet inddraget, er blevet endelig, dels, at dette forbud mod indrejse og ophold gælder for hele Unionens område.

51 Det følger heraf, således som den ungarske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål kun er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, for så vidt som de vedrører den afgørelse om forbud mod indrejse og ophold, som M.D. har været genstand for, og at de derfor kun kan antages til realitetsbehandling i dette omfang.

52 Hvad derimod angår hensigten med at fortolke direktiv 2008/115 inden for rammerne af tvisten i hovedsagen skal det bemærkes, at når det, som det er tilfældet i denne sag, ikke klart fremgår, at fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke har nogen forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, angår indsigelsen vedrørende denne bestemmelses uanvendelighed på hovedsagen ikke formaliteten i anmodningen om præjudiciel afgørelse, men realiteten i de forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 14.7.2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

Realiteten

Det første og det andet spørgsmål

53 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF samt artikel 5 og 11 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 7, 20, 24 og 47, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område over for en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, med den begrundelse, at denne tredjelandsstatsborgers adfærd udgør en reel, direkte og alvorlig trussel mod medlemsstatens nationale sikkerhed, uden at undersøge tredjelandsstatsborgerens personlige og familiemæssige situation.

54 Indledningsvis bemærkes, at den ungarske lovgivning, der finder anvendelse, ifølge den ungarske regering gør det muligt i en situation som den i hovedsagen omhandlede at tage hensyn til en tredjelandsstatsborgers personlige og familiemæssige situation, inden der træffes en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område over for den pågældende.

55 Således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 49, forelægger den nationale ret imidlertid spørgsmålene om EU-rettens fortolkning på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve. Følgelig skal behandlingen af en præjudiciel forelæggelse ske på grundlag af den forelæggende rets fortolkning af den nationale ret, og ikke på grundlag af den fortolkning, som en medlemsstats regering støtter sig på (dom af 20.10.2022, Centre public d'action sociale de Liège (Tilbagekaldelse eller suspension af en afgørelse om tilbagesendelse), C-825/21, EU:C:2022:810, præmis 35).

56 Det følger heraf, at det første og det andet spørgsmål skal besvares ud fra den forudsætning – som det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – hvorefter national ret i en situation som den i hovedsagen omhandlede ikke gør det muligt at tage hensyn til den pågældende tredjelandsstatsborgers personlige og familiemæssige situation, inden der vedtages en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område over for den pågældende.

– *Om artikel 20 TEUF*

57 Det skal for det første bemærkes, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere fratages den effektive nydelse af de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42, og af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger), C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 37).

58 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den afledte ret vedrørende tredjelandsstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandsstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som den pågældende er tildelt ved sin status som unionsborger (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 43 og 44, og af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 45).

59 Et afslag på at tildele en opholdsret til en tredjelandsstatsborger bringer imidlertid kun den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, såfremt der mellem denne tredjelandsstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandsstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandsstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 52, og af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

60 For det andet kan et forbud mod indrejse i Unionens område, som pålægges en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger – ligesom det er tilfældet for et afslag på eller fortabelse af en ret til ophold på en medlemsstats område – føre til, at denne unionsborger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tildelt ved sin status, når dette indrejseforbud på grund af det afhængighedsforhold, der består mellem disse personer, reelt tvinger unionsborgeren til at forlade Unionens område som helhed for at ledsage det familiemedlem, der er tredjelandsstatsborger, og som har været genstand for det nævnte forbud (jf. analogt dom af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 32).

61 I det foreliggende tilfælde nyder M.D.'s mindreårige barn såvel som barnets mor i deres egenskab af unionsborgere de rettigheder, der er fastsat i artikel 20 TEUF. Det kan derfor ikke umiddelbart udelukkes, at det over for M.D. pålagte forbud om indrejse og ophold fører til, at disse unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere. Dette vil være tilfældet, såfremt der mellem M.D. og hans mindreårige barn eller hans samlever består et sådant afhængighedsforhold med henblik på anvendelsen af artikel 20 TEUF, således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Domstolen, at dette mindreårige barn eller denne samlever reelt også vil være tvunget til at forlade Unionens område (jf. bl.a. dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16,

EU:C:2018:308, præmis 65 og 71-75, samt af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 56 og 64-69).

62 I denne henseende skal det præciseres, at M.D. ifølge den forelæggende ret havde ret til ophold i Slovakiet på det tidspunkt, hvor hans opholdstilladelse på det ungarske område blev inddraget. En sådan inddragelse synes derfor ikke reelt at have kunnet tvinge M.D.'s mindreårige barn og hans samlever, der er mor til dette barn, til at forlade Unionens område som helhed, idet der ikke er noget, der tyder på, at det var umuligt for disse unionsborgere at opholde sig lovligt i Slovakiet.

63 På grundlag af de for Domstolen fremlagte oplysninger er det derfor ikke sikkert, at de ungarske myndigheders inddragelse af M.D.'s opholdstilladelse var i strid med artikel 20 TEUF (jf. analogt dom af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 34 og 35).

64 Derimod har de ungarske myndigheder ved at vedtage den i hovedsagen omhandlede afgørelse om indrejse- og opholdsforbud, hvis virkninger har en europæisk dimension, frataget M.D. enhver ret til at opholde sig på nogen medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 42).

65 Det følger af ovenstående betragtninger, at en medlemsstat ikke kan forbyde en tredjelandsstatsborger, hvis familiemedlem er en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, indrejse i Unionens område, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem denne tredjelandsstatsborger og dette familiemedlem består et afhængighedsforhold som beskrevet i nærværende doms præmis 61. Det påhviler tværtimod de kompetente nationale myndigheder på grundlag bl.a. af de forhold, som den pågældende tredjelandsstatsborger og den pågældende unionsborger frit skal kunne fremlægge for myndighederne, og om nødvendigt efter yderligere undersøgelser, at vurdere, om der mellem disse to personer består et sådant afhængighedsforhold (jf. i denne retning dom af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger), C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 53).

66 For det tredje skal det bemærkes, at M.D. blev frataget sin ret til ophold på det ungarske område med den begrundelse, at hans adfærd udgjorde en reel, direkte og alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, og at vedtagelsen over for ham af en afgørelse om forbud mod indrejse i og ophold på Unionens område blev støttet på den samme begrundelse.

67 I denne henseende bemærkes, at medlemsstaterne på visse betingelser kan fravige den af artikel 20 TEUF følgende afledte opholdsret for et familiemedlem til en unionsborger som omhandlet i nærværende doms præmis 58 med henblik på at sikre opretholdelsen af den offentlige orden eller beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. Dette kan være tilfældet, når denne tredjelandsstatsborger udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige eller nationale sikkerhed (jf. i denne retning dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

68 Således som generaladvokaten har anført i punkt 103 i forslaget til afgørelse, kan anvendelsen af en sådan fravigelse imidlertid ikke udelukkende støttes på den pågældende tredjelandsstatsborgers tidligere straffe. Den kan i givet fald kun følge af en konkret bedømmelse af samtlige relevante omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, og hensynet bl.a. til den mindreårige unionsborgers

tarv. Den kompetente nationale myndighed kan således bl.a. tage hensyn til de begåede lovovertrædelsers grovhed, til domfældelsernes strenghed samt til det tidsrum, der er forløbet mellem deres afsigelse og den dato, hvor denne myndighed træffer afgørelse. Når afhængighedsforholdet mellem den nævnte tredjelandsstatsborger og en mindreårig unionsborger følger af den omstændighed, at den førstnævnte er forælder til sidstnævnte, skal der ligeledes tages hensyn til denne mindreårige unionsborgers alder, helbredstilstand samt familiemæssige og økonomiske situation (jf. i denne retning dom af 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Ophold for et familiemedlem – utilstrækkelige midler), C-451/19 og C-532/19, EU:C:2022:354, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

69 Når det er blevet godtgjort, at der mellem den pågældende tredjelandsstatsborger og dennes familiemedlem, der er unionsborger, består et afhængighedsforhold som beskrevet i nærværende doms præmis 61, kan den pågældende medlemsstat derfor kun forbyde denne tredjelandsstatsborgers indrejse i og ophold på Unionens område af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, efter at den har taget hensyn til samtlige relevante omstændigheder, herunder i givet fald til tarven hos tredjelandsstatsborgerens mindreårige barn, der er unionsborger.

70 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 20 TEUF er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område over for en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, uden forinden at have undersøgt, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, som reelt tvinger denne unionsborger til at forlade Unionens område som helhed med henblik på at ledsage dette familiemedlem, og i givet fald om grundene til, at denne afgørelse er blevet vedtaget, gør det muligt at fravige denne tredjelandsstatsborgers afledte opholdsret.

– *Om direktiv 2008/115*

71 Indledningsvis skal det undersøges, om en afgørelse om forbud mod indrejse i hele Unionens område, som en medlemsstat har truffet over for en tredjelandsstatsborger, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, når denne afgørelse, ligesom i det foreliggende tilfælde, træffes, efter at denne statsborger har forladt den nævnte medlemsstats område, uden at der er truffet nogen afgørelse om tilbagesendelse vedrørende den pågældende.

72 I denne henseende fremgår det for det første af anden betragtning til direktiv 2008/115, at formålet med sidstnævnte er at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, således at personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed Som det fremgår af såvel dets titel som dets artikel 1, fastlægger det nævnte direktiv med henblik herpå »fælles standarder og procedurer«, som skal anvendes af hver medlemsstat ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

73 Med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/115, og som ikke synes at kunne finde anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, finder dette direktiv anvendelse på enhver tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område. Når en tredjelandsstatsborger er omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde, skal den pågældende i øvrigt principielt undergives de fælles standarder og procedurer, som er fastsat heri med henblik på vedkommendes tilbagesendelse, så længe vedkommendes ophold

ikke eventuelt lovliggøres (dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

74 Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter, at når det er fastslået, at der er tale om ulovligt ophold, skal enhver tredjelandsstatsborger, jf. dog de undtagelser, der er anført i nævnte artikels stk. 2-5, og under streng overholdelse af kravene i direktivets artikel 5, være genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, som blandt de tredjelande, der er omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 3), skal identificere det tredjeland, hvortil den pågældende tredjelandsstatsborger skal udsendes (dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

75 Det fremgår imidlertid af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, at en tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, men samtidig råder over en opholdsret i en anden medlemsstat, skal gives mulighed for at begive sig til sidstnævnte medlemsstat, snarere end at der direkte vedtages en afgørelse om tilbagesendelse af den pågældende, medmindre den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver det (dom af 24.2.2021, M m.fl. (Overførsel til en medlemsstat), C-673/19, EU:C:2021:127, præmis 35).

76 Endelig skal det bemærkes, at i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal medlemsstaterne vedtage en afgørelse om indrejseforbud, såfremt den tredjelandsstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ikke har efterkommet sin forpligtelse til at vende tilbage, eller såfremt den pågældende ikke er blevet indrømmet en frist for frivillig udrejse, hvilket i henhold til direktivets artikel 7, stk. 4, kan være tilfældet, såfremt den pågældende person udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 86). I andre tilfælde følger det af nævnte artikel 11, stk. 1, at medlemsstaterne kan lade afgørelser om tilbagesendelse ledsage af et sådant indrejseforbud.

77 Det fremgår af Domstolens praksis, at et indrejseforbud udgør et middel til at øge effektiviteten i Unionens tilbagesendelsespolitik, idet det sikres, at en tredjelandsstatsborger, hvis ophold er ulovligt, i en bestemt periode efter udsendelsen af vedkommende ikke længere lovligt kan rejse ind i medlemsstaternes område (dom af 17.9.2020, JZ (Fængselsstraf i tilfælde af indrejseforbud), C-806/18, EU:C:2020:724, præmis 32).

78 For det andet indebærer den omstændighed, at en tredjelandsstatsborger ligesom i det foreliggende tilfælde er genstand for en afgørelse om indrejseforbud uden forinden at have været adressat for en afgørelse om tilbagesendelse, ikke nødvendigvis, at denne afgørelse om indrejseforbud falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.

79 Det følger ganske vist af artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115, at vedtagelsen af en afgørelse om indrejseforbud over for en tredjelandsstatsborger principielt ikke kan ske, uden at der er vedtaget en afgørelse om tilbagesendelse over for denne statsborger.

80 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at den afgørelse, hvorved Ungarn forbød M.D. indrejse i Unionens område med den begrundelse, at hans adfærd udgjorde en reel, direkte og alvorlig trussel mod denne medlemsstats nationale sikkerhed, blev truffet i forlængelse af den afgørelse, hvorved den nævnte medlemsstat af samme grund inddrog hans ret til ophold på medlemsstatens område.

81 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/115, at den medlemsstat, hvor tredjelandsstatsborgeren opholder sig ulovligt, i et sådant tilfælde er forpligtet til at vedtage en afgørelse om tilbagesendelse over for den pågældende, selv når denne råder over en opholdsret i en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, præmis 48).

82 I denne henseende er det uden betydning, at den af den ungarske regering anførte omstændighed, at der ikke foreligger en sådan afgørelse om tilbagesendelse, i det foreliggende tilfælde skyldes kompleksiteten af den beslutningsproces, som er blevet indført ved den nationale lovgivning. I henhold til Domstolens faste praksis kan en medlemsstat nemlig ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for en manglende overholdelse af de forpligtelser for medlemsstaten, der følger af EU-retten (dom af 8.9.2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 69, og af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

83 Det ville derfor være i strid med formålet med og den generelle opbygning af direktiv 2008/115 at lægge til grund, at en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område, der er vedtaget over for en tredjelandsstatsborger af hensyn til beskyttelsen af den nationale sikkerhed, falder uden for dette direktivs anvendelsesområde, fordi denne tredjelandsstatsborger ikke forudgående har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse.

84 Hvis det i et sådant tilfælde antages, at direktiv 2008/115 ikke finder anvendelse på den nævnte afgørelse om indrejseforbud, vil denne tredjelandsstatsborger uretmæssigt blive frataget de materielle og processuelle garantier, som medlemsstaterne i medfør af dette direktiv er forpligtet til at overholde, når de påtænker at vedtage en sådan afgørelse om indrejseforbud.

85 En sådan konklusion drages ikke i tvivl af dommen af 3. juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), for så vidt som den situation, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var forskellig fra den i hovedsagen omhandlede. Den afgørelse om indrejseforbud, der var omhandlet i den nævnte dom, var nemlig blevet opretholdt, skønt den afgørelse om tilbagesendelse, som var ledsaget af denne afgørelse om indrejseforbud, var blevet trukket tilbage.

86 For det tredje er den omstændighed, at en tredjelandsstatsborger på det tidspunkt, hvor en afgørelse om indrejse- og opholdsforbud blev truffet over for den pågældende, ikke længere opholdt sig ulovligt i den medlemsstat, der vedtog denne afgørelse, heller ikke tilstrækkelig til at udelukke afgørelsen fra anvendelsesområdet for direktiv 2008/115.

87 Således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 77, har en sådan afgørelse om forbud nemlig for det første til formål at forhindre den pågældende tredjelandsstatsborger i at vende tilbage til Unionens område, efter at den pågældende har forladt dette område. Selv om artikel 6, stk. 6, i direktiv 2008/115 tillader, at en afgørelse om tilbagesendelse og en afgørelse om indrejseforbud vedtages samtidigt, indeholder denne bestemmelse for det andet på ingen måde et krav herom. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at en afgørelse om indrejseforbud er truffet efter tredjelandsstatsborgerens udrejse fra en medlemsstats område, for at denne afgørelse om forbud automatisk falder uden for dette direktivs anvendelsesområde.

88 Det skal derfor fastslås, at en afgørelse om indrejseforbud som den i hovedsagen omhandlede skal anses for et indrejseforbud som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2008/115, og at vedtagelsen heraf er underlagt overholdelse af de i direktivet fastsatte garantier.

89 For det andet forpligter artikel 5 i direktiv 2008/115 – der udgør en generel regel, som gælder for medlemsstaterne, så snart de gennemfører dette direktiv (dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 55) – medlemsstaterne til at tage behørigt hensyn til barnets tarv samt den pågældende tredjelandsstatsborgers familieliv og helbredstilstand. En sådan forpligtelse gælder derfor ligeledes for dem, når de påtænker at vedtage en afgørelse om indrejseforbud som omhandlet i nævnte direktivs artikel 11.

90 Det skal ligeledes præciseres, at medlemsstaterne i medfør af nævnte artikel 5 er forpligtet til at tage behørigt hensyn til barnets tarv, inden de vedtager en afgørelse om indrejseforbud, selv når adressaten for denne afgørelse ikke er en mindreårig, men barnets far (jf. i denne retning dom af 11.3.2021, État belge (Tilbagesendelse af en forælder til en mindreårig), C-112/20, EU:C:2021:197, præmis 43).

91 Nævnte artikel 5 er derfor til hinder for, at der over for en tredjelandsstatsborger vedtages en afgørelse om indrejseforbud som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2008/115, uden at der forinden er blevet taget hensyn til den pågældendes helbredstilstand og i givet fald til vedkommendes familieliv og vedkommendes mindreårige barns tarv.

92 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det første og det andet spørgsmål skal besvares således:

– Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område over for en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, uden forinden at have undersøgt, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, som reelt tvinger denne unionsborger til at forlade det nævnte område som helhed med henblik på at ledsage dette familiemedlem, og i bekræftende fald om grundene til, at denne afgørelse er blevet vedtaget, gør det muligt at fravige denne tredjelandsstatsborgers afledte opholdsret.

– Artikel 5 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en tredjelandsstatsborger, som burde have været adressat for en afgørelse om tilbagesendelse, i umiddelbar forlængelse af den afgørelse, hvorved vedkommende er blevet frataget sin opholdsret på den pågældende medlemsstats område af grunde knyttet til den nationale sikkerhed, gøres til genstand for en afgørelse om forbud mod indrejse i Unionens område vedtaget af samme grunde, uden at der forinden er blevet taget hensyn til den pågældendes helbredstilstand samt i givet fald til vedkommendes familieliv og vedkommendes mindreårige barns tarv.

Det tredje spørgsmål

93 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF samt artikel 5 og 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 20 og 47, skal fortolkes således, at når der ved en national retsinstans anlægges et søgsmål til prøvelse af en

afgørelse om indrejseforbud, som er vedtaget på grundlag af en national lovgivning, der er uforenelig med nævnte artikel 5, kan denne retsinstans støtte sig på en tidligere national lovgivning, eller om den er forpligtet til at anvende nævnte artikel 5 direkte.

94 For det første følger det af Domstolens faste praksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 103, og af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

95 En EU-retlig bestemmelse er for det første ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at institutioner i Unionen eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende, og for det andet tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt formuleret. Selv om et direktiv giver medlemsstaterne – når de vedtager de nærmere bestemmelser for direktivets gennemførelse – en vis skønsmargen, kan en bestemmelse i dette direktiv desuden anses for at have en ubetinget og præcis karakter, når den utvetydigt pålægger medlemsstaterne en pligt til at tilvejebringe et bestemt resultat, og når der ikke er knyttet nogen betingelse til anvendelsen af den regel, som følger af forpligtelsen (dom af 19.1.1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, præmis 25, og af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 18 og 19 samt den deri nævnte retspraksis).

96 I det foreliggende tilfælde hviler det af den forelæggende ret stillede spørgsmål på den forudsætning, at den ungarske lovgiver har tilsidesat de garantier, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 2008/115, ved ikke at kræve, at den kompetente nationale myndighed tager behørigt hensyn til den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand samt i givet fald til vedkommendes familieliv og vedkommendes barns tarv, inden den over for denne statsborger vedtager et indrejseforbud af grunde knyttet til den nationale sikkerhed.

97 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 5 i direktiv 2008/115, for så vidt som den forpligter medlemsstaterne til at tage behørigt hensyn til disse forhold, når de gennemfører dette direktiv, er tilstrækkeligt præcis og ubetinget til at kunne anses for at have en sådan direkte virkning. Den nævnte artikel kan derfor påberåbes af en borger og anvendes af medlemsstaternes administrative myndigheder og retsinstanser.

98 Navnlig skal en tredjelandsstatsborger – når en medlemsstat overskrider sin skønsbeføjelse ved at vedtage en lovgivning, der ikke sikrer, at den kompetente nationale myndighed vil tage behørigt hensyn til den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand og i givet til dennes familieliv og vedkommendes barns tarv – direkte kunne påberåbe sig direktivets artikel 5 for at anfægte en sådan lovgivning (jf. analogt dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 30).

99 For det andet bemærkes, at med henblik på at sikre den effektive virkning af alle bestemmelser i EU-retten indebærer princippet om forrang navnlig en pligt for de nationale retsinstanser til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten. Forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning af national ret er imidlertid underlagt visse begrænsninger, og den kan bl.a. ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af

national ret (dom af 16.6.2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, præmis 47, og af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 35 og 36 samt den deri nævnte retspraksis).

100 Det skal ligeledes bemærkes, at princippet om forrang pålægger den nationale retsinstans, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, en forpligtelse til – såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre denne rets fulde virkning i den sag, som den skal behandle, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver national lovgivning eller praksis, endog senere, der er i strid med en bestemmelse i EU-retten, der har direkte virkning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale lovgivning eller praksis ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 58 og 61, samt af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

101 Når artikel 5 i direktiv 2008/115 påberåbes af en borger ved en national retsinstans over for en medlemsstat, som ikke har gennemført direktivet korrekt, påhviler det følgelig denne retsinstans at sikre den fulde virkning af denne EU-retlige bestemmelse, der har direkte virkning, og, såfremt den ikke kan foretage en fortolkning af den nationale lovgivning, som er i overensstemmelse med nævnte artikel 5, af egen drift at undlade at anvende de nationale bestemmelser, der er uforenelige med nævnte artikel 5.

102 Med henblik på at sikre den fulde virkning af forpligtelsen til at tage behørigt hensyn til den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand samt i givet fald til den pågældendes familieliv og barnets tarv påhviler det derfor den nationale retsinstans, for hvilken der er indbragt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om indrejseforbud, der er vedtaget på grundlag af en national lovgivning, som ikke kan fortolkes i overensstemmelse med de krav, der følger af artikel 5 i direktiv 2008/115, at undersøge, om den kun kan se bort fra den del af denne lovgivning, som medfører, at det er umuligt at tage behørigt hensyn til disse krav. I modsat fald vil den nationale retsinstans være forpligtet til at undlade at anvende den nævnte lovgivning i sin helhed og til at støtte sin afgørelse direkte på nævnte artikel 5.

103 Derimod kan den direkte virkning, som artikel 5 i direktiv 2008/115 er tillagt, ikke pålægge en national retsinstans, der har set bort fra en national lovgivning, som er i strid med nævnte artikel 5, en forpligtelse til at anvende en tidligere national lovgivning, der giver supplerende garantier i forhold til dem, som følger af nævnte artikel 5.

104 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 5 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at når der ved en national retsinstans anlægges et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om indrejseforbud, som er vedtaget i henhold til en national lovgivning, der er uforenelig med nævnte artikel 5, og som ikke kan fortolkes i overensstemmelse med denne, skal retsinstansen undlade at anvende denne lovgivning, for så vidt som den er i strid med den nævnte artikel, og, når dette er nødvendigt for at sikre sidstnævntes fulde virkning, anvende nævnte artikel direkte på den tvist, der er indbragt for den.

Det fjerde spørgsmål

105 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter en medlemsstats administrative myndigheder afslår at håndhæve en endelig retsafgørelse om udsættelse af gennemførelsen af en afgørelse om indrejseforbud med den begrundelse, at sidstnævnte afgørelse allerede er blevet indberettet i SIS.

106 I det foreliggende tilfælde fremgår det nærmere bestemt af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den forelæggende ret den 31. marts 2021 anordnede udsættelse af gennemførelsen af den i hovedsagen omhandlede afgørelse om indrejse- og opholdsforbud på grund af såvel denne rets hensigt om at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse som de ugunstige følger, som fuldbyrdelsen af denne afgørelse om forbud vil have for M.D. samt for hans mindreårige barn og hans samlever.

107 På baggrund af denne indledende præcisering skal det for det første bemærkes, at i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal den pågældende tredjelandsstatsborger have adgang til effektive retsmidler til at klage over bl.a. forskriftsmæssigheden af den afgørelse om indrejseforbud, som vedkommende er genstand for. I medfør af nævnte artikels stk. 2 skal den kompetente myndighed eller det kompetente organ, der behandler en sådan klage, have mulighed for midlertidigt at suspendere en sådan afgørelse om indrejseforbud, medmindre suspensionen af sidstnævnte allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.

108 Selv om artikel 13, stk. 2, i direktiv 2008/115 ikke opstiller et krav om, at en klage over en afgørelse om indrejseforbud skal have opsættende virkning, forholder det sig derfor ikke desto mindre således, at når en medlemsstat ikke fastsætter en sådan automatisk suspension, skal den myndighed eller instans, der har kompetence til at behandle denne klage, have mulighed for at udsætte gennemførelsen af denne afgørelse (jf. i denne retning kendelse af 5.5.2021, CPAS de Liège, C-641/20, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:374, præmis 22).

109 Det ville imidlertid være i strid med den nævnte bestemmelses effektive virkning, hvis en administrativ myndighed kunne nægte at anvende en afgørelse, hvorved en retsinstans, for hvilken der er indbragt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om indrejseforbud, har truffet afgørelse om udsættelse af gennemførelsen af sidstnævnte afgørelse (jf. analogt dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 55-59 og 66). Endvidere ville den adgang til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, og som er konkretiseret i artikel 13 i direktiv 2008/115, blive illusorisk, såfremt en medlemsstats retsorden tillod, at en endelig og bindende retsafgørelse forblev uvirksom til skade for en part (jf. i denne retning dom af 19.6. 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 52, og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 35 og 36).

110 Den omstændighed, at den pågældende medlemsstat allerede har indberettet den i hovedsagen omhandlede afgørelse om indrejse- og opholdsforbud i SIS, kan ikke afkræfte den konklusion, der er anført i den foregående præmis i nærværende dom. I overensstemmelse med artikel 34, stk. 2, i forordning nr. 1987/2006 kan denne medlemsstat nemlig frit slette de oplysninger, som er blevet indberettet i SIS, navnlig efter en retsafgørelse, hvorved der anordnes udsættelse af gennemførelsen af denne afgørelse om indrejseforbud, som ligger til grund for indberetningen.

111 Det skal desuden bemærkes, at EU-rettens fulde virkning ifølge fast retspraksis forudsætter, at en retsinstans, der har fået forelagt en tvist, der skal afgøres efter EU-retten, kan træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes, når retsinstansen beslutter at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. Effektiviteten af den ordning, der er indført ved artikel 267 TEUF, ville derfor blive bragt i fare, hvis den bindende virkning, som er knyttet til sådanne foreløbige forholdsregler, kunne tilsidesættes af navnlig en offentlig myndighed i den medlemsstat, hvor disse forholdsregler er blevet vedtaget (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 142).

112 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter en medlemsstats administrative myndigheder afslår at håndhæve en endelig retsafgørelse om udsættelse af gennemførelsen af en afgørelse om indrejseforbud med den begrundelse, at sidstnævnte afgørelse allerede er blevet indberettet i SIS.

Sagsomkostninger

113 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 20 TEUF**

skal fortolkes således, at

den er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en afgørelse om forbud mod indrejse i Den Europæiske Unions område over for en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, uden forinden at have undersøgt, om der mellem disse personer består et afhængighedsforhold, som reelt tvinger denne unionsborger til at forlade det nævnte område som helhed med henblik på at ledsage dette familiemedlem, og i bekræftende fald om grundene til, at denne afgørelse er blevet vedtaget, gør det muligt at fravige denne tredjelandsstatsborgers afledte opholdsret.

2) **Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold**

skal fortolkes således, at

den er til hinder for, at en tredjelandsstatsborger, som burde have været adressat for en afgørelse om tilbagesendelse, i umiddelbar forlængelse af den afgørelse, hvorved vedkommende er blevet frataget sin opholdsret på den pågældende medlemsstats område af grunde knyttet til den nationale sikkerhed, gøres til genstand for en

afgørelse om forbud mod indrejse i Den Europæiske Unions område vedtaget af samme grunde, uden at der forinden er blevet taget hensyn til den pågældendes helbredstilstand samt i givet fald til vedkommendes familieliv og vedkommendes mindreårige barns tarv.

3) Artikel 5 i direktiv 2008/115

skal fortolkes således, at

når der ved en national retsinstans anlægges et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om indrejseforbud, som er vedtaget i henhold til en national lovgivning, der er uforenelig med nævnte artikel 5, og som ikke kan fortolkes i overensstemmelse med denne, skal retsinstansen undlade at anvende denne lovgivning, for så vidt som den er i strid med den nævnte artikel, og, når dette er nødvendigt for at sikre sidstnævntes fulde virkning, anvende nævnte artikel direkte på den tvist, der er indbragt for den.

4) Artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

den er til hinder for en national praksis, hvorefter en medlemsstats administrative myndigheder afslår at håndhæve en endelig retsafgørelse om udsættelse af gennemførelsen af en afgørelse om indrejseforbud med den begrundelse, at sidstnævnte afgørelse allerede er blevet indberettet i Schengeninformationssystemet.

Underskrifter