ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

27 april 2023 *

„Prejudiciële verwijzing – Immigratiebeleid – Artikel 20 VWEU – Effectief genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Richtlijn 2008/115/EG – Gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven – Artikelen 5, 11 en 13 – Rechtstreekse werking – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Inreis- en verblijfsverbod dat is opgelegd aan een onderdaan van een derde land die familielid is van een minderjarige Europese burger – Bedreiging voor de nationale veiligheid – Niet-inaanmerkingneming van de individuele situatie van deze onderdaan van een derde land – Weigering om een rechterlijke beslissing tot opschorting van de gevolgen van dit verbod ten uitvoer te leggen – Gevolgen”

In zaak C-528/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) bij beslissing van 19 juli 2021, ingekomen bij het Hof op 26 augustus 2021, in de procedure

M.D.

tegen

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, L. S. Rossi, S. Rodin en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 september 2022,

* Procestaal: Hongaars.

gelet op de opmerkingen van:

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en M. M. Tátrai als gemachtigden, bijgestaan door K. A. Jáger als deskundige,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki en A. Tokár als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 november 2022,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en de artikelen 5, 11 en 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M.D. en de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (nationaal directoraat vreemdelingenbeleid, regionale directie Boedapest en provincie Pest, Hongarije) (hierna: „vreemdelingenautoriteit") over de rechtmatigheid van een besluit waarbij deze autoriteit M.D. een inreis- en verblijfsverbod heeft opgelegd.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

SUO

3 Artikel 25 van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende en op 26 maart 1995 in werking getreden Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 (PB 2010, L 85, blz. 1) (hierna: „SUO"), luidt:

„1. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven, raadpleegt hij stelselmatig het Schengeninformatiesysteem. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling, treedt hij vooraf in overleg met de signalerende lidstaat en houdt hij rekening met de belangen van deze lidstaat; de verblijfstitel

wordt slechts afgegeven om ernstige redenen, in het bijzonder uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen.

Wanneer de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de signalerende lidstaat over tot intrekking van de signalering, doch hij kan de vreemdeling op zijn nationale signaleringslijst opnemen.

[…]

2. Wanneer blijkt dat een vreemdeling die houder is van een door een der overeenkomstsluitende partijen afgegeven geldige verblijfstitel, ter fine van weigering is gesignaleerd, treedt de signalerende overeenkomstsluitende partij in overleg met de overeenkomstsluitende partij die de verblijfstitel heeft afgegeven teneinde na te gaan of er voldoende grond is voor intrekking van de verblijfstitel.

Wanneer de verblijfstitel niet wordt ingetrokken, gaat de signalerende overeenkomstsluitende partij over tot intrekking van de signalering, doch kan zij de vreemdeling op haar nationale signaleringslijst opnemen.

[…]”

Verordening nr. 1987/2006

4 Artikel 34 van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2006, L 381, blz. 4) bepaalt:

„1. Een signalerende lidstaat is verantwoordelijk voor de juistheid en actualiteit van de gegevens, alsmede voor de rechtmatige opneming van de gegevens in SIS II.

2. Alleen de signalerende lidstaat is bevoegd de door hem ingevoerde gegevens te wijzigen, aan te vullen, te verbeteren, bij te werken of te verwijderen.

[…]”

Richtlijn 2008/115

5 De overwegingen 2, 22 en 24 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

„(2) De Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft erop aangedrongen, op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.

[…]

(22) Overeenkomstig het [op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurde] Verdrag van 1989 van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind dienen de lidstaten bij de uitvoering van deze richtlijn het belang van het kind voorop te stellen. Overeenkomstig het [op 4 november 1950 te Rome

ondertekende] Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dienen de lidstaten bij de uitvoering van deze richtlijn de eerbiediging van het gezinsleven voorop te stellen.

[…]

(24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het [Handvest] worden erkend."

6 Artikel 2, lid 2, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

a) aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van de Schengengrenscode, of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht heeft verkregen om in die lidstaat te verblijven;

b) die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt."

7 Artikel 3, punten 3 en 6, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

3. ‚terugkeer': het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

– zijn land van herkomst, of

– een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of

– een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

[…]

6. ‚inreisverbod': een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit".

8 Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

a) het belang van het kind,

b) het familie- en gezinsleven,

c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement."

9 Artikel 6 van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.

2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.

[…]

6. Deze richtlijn belet niet dat in de lidstaten het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit en/of een verwijderingsbesluit en/of een inreisverbod overeenkomstig de nationale wetgeving met één administratieve of rechterlijke [beslissing] of handeling kan worden genomen, onverminderd de procedurele waarborgen die zijn vervat in hoofdstuk III en in andere toepasselijke bepalingen van het communautair en het nationaal recht."

10 Artikel 7, lid 4, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen."

11 Artikel 8, lid 1, ervan luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan."

12 Artikel 11, lid 1, van dezelfde richtlijn luidt:

„Het terugkeerbesluit gaat gepaard met een inreisverbod:

a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of

b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten."

13 Artikel 13, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115 luidt als volgt:

„1. Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.

2. De in lid 1 bedoelde autoriteit of instantie is bevoegd om de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is."

Hongaars recht

Wet I

14 § 33 van 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (wet nr. I van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van personen die het recht op vrij verkeer en verblijf genieten) van 18 december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (hierna: „wet I") luidt als volgt:

„Het recht van binnenkomst en verblijf van personen die binnen de werkingssfeer van deze wet vallen kan overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel enkel worden beperkt op grond van persoonlijk gedrag van de betrokkene dat een reële, directe en ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de nationale veiligheid of de volksgezondheid."

15 § 42, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Verwijdering op grond van de immigratiewetgeving kan niet worden gelast tegen een onderdaan van een lidstaat van de [Europese Economische Ruimte (EER)] die, of een lid van zijn familie dat:

a) sinds meer dan tien jaar rechtmatig op het Hongaarse grondgebied verblijft,

b) minderjarig is, tenzij tot verwijdering wordt overgegaan in het belang van de minderjarige."

Wet II

16 § 43 van a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen) van 18 december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (hierna: „wet II") luidt als volgt:

„1. De vreemdelingenautoriteit legt een autonoom inreis- en verblijfsverbod op aan de in het buitenland of op een onbekende plaats verblijvende onderdaan van een derde land

a) ten aanzien van wie Hongarije zich er krachtens het internationale recht toe heeft verbonden het inreis- en verblijfsverbod te doen naleven;

b) aan wie het inreisverbod of het verblijfsverbod is opgelegd door de Raad van de Europese Unie;

c) van wie de binnenkomst en het verblijf de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de openbare orde aantasten of in gevaar brengen;

[…]

3. Het initiatief tot het autonome inreis- en verblijfsverbod op de in lid 1, onder c), […] vermelde grond kan ook worden genomen door de in het regeringsbesluit aangewezen ordehandhavingsinstanties, binnen hun eigen bevoegdheidsgebied, ter uitvoering van hun opdrachten in verband met de bescherming van de in de wet bepaalde belangen. Wanneer het autonome inreis- en verblijfsverbod en de verwijdering op grond van de immigratiewetgeving worden opgelegd op de in lid 1, onder c), […] vermelde grond, formuleren de in het regeringsbesluit aangewezen ordehandhavingsinstanties in gevallen die binnen hun opdrachten en bevoegdheden vallen een voorstel betreffende de duur van het inreis- en verblijfsverbod. De vreemdelingenautoriteit kan niet van dit voorstel afwijken."

17 § 44, lid 1, van deze wet bepaalt:

„De duur van het autonome inreis- en verblijfsverbod krachtens § 43, lid 1, onder a) en b), wordt afgestemd op de duur van de verplichting of het verbod op grond waarvan het besluit is genomen. De duur van het autonome inreis- en verblijfsverbod krachtens § 43, lid 1, onder c) tot en met f), wordt bepaald door de vreemdelingenautoriteit die het besluit neemt. Dit verbod duurt maximaal drie jaar en kan in voorkomend geval met maximaal drie jaar worden verlengd. Het inreis- en verblijfsverbod neemt onmiddellijk een einde wanneer de reden waarom het is opgelegd ophoudt te bestaan."

18 § 45, lid 1, van dezelfde wet luidt als volgt:

„1) Vooraleer de vreemdelingenautoriteit een besluit tot verwijdering op grond van de immigratiewetgeving neemt ten aanzien van een onderdaan van een derde land die in het bezit is van een verblijfsvergunning wegens zijn familiebanden, houdt zij rekening met:

a) de duur van het verblijf;

b) de leeftijd en de gezinssituatie van de onderdaan van een derde land en de eventuele gevolgen van zijn verwijdering voor zijn gezinsleden;

c) de banden van de onderdaan van een derde land met Hongarije en de afwezigheid van banden met zijn land van herkomst."

19 § 87/B, lid 4, van deze wet bepaalt het volgende:

„De vreemdelingenautoriteit die de zaak behandelt, is voor wat de betrokken gespecialiseerde kennis betreft gebonden door het advies van de gespecialiseerde instantie."

Wijzigingswet

20 § 17 van 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (wet nr. CXXXIII van 2018 tot wijziging van een aantal wetten inzake migratie en een aantal aanvullende wetten) van 21 december 2018 (*Magyar Közlöny* 2018/208.) (hierna: „wijzigingswet") is in werking getreden op 1 januari 2019. Deze bepaling luidt:

„Wet I wordt aangevuld met § 94, die luidt als volgt:

„94. § 1) Wanneer procedures betreffende onderdanen van een derde land die familielid van een Hongaars staatsburger zijn na de inwerkingtreding van de [wijzigingswet] zijn ingeleid of opnieuw worden doorlopen, dienen de bepalingen van wet II te worden toegepast.

[…]

4) De geldige verblijfsvergunning of vestigingsvergunning waarover een onderdaan van een derde land beschikt als familielid van een Hongaars staatsburger, wordt hem ontnomen:

[…]

b) indien het verblijf van de onderdaan van een derde land de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid van Hongarije aantast.

5) In de in lid 4, onder b), bedoelde gespecialiseerde aangelegenheden dient overeenkomstig de regels van wet II betreffende de afgifte van een vestigingsvergunning een deskundig advies te worden gevraagd aan de aangewezen gespecialiseerde instanties.

[…]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 M.D. is een onderdaan van een derde land die in 2002 in Hongarije is aangekomen. Hij heeft zich in deze lidstaat gevestigd met zijn moeder en met zijn partner en hun in 2016 geboren minderjarige kind, die beiden de Hongaarse nationaliteit hebben. M.D. heeft deze drie personen ten laste. Hij werkte in een door hemzelf uitgebate bakkerij. Hij bezit nog vier andere bakkerijen in Hongarije en heeft ook een vestiging van zijn onderneming in Slowakije.

22 Op 31 mei 2003 is aan M.D. een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied verleend. Deze verblijfsvergunning is verschillende keren verlengd.

23 Op 12 juni 2018 heeft M.D. een vestigingsvergunning aangevraagd. Dat verzoek is in eerste instantie afgewezen door de vreemdelingenautoriteit. Aangezien M.D. was veroordeeld tot een gevangenisstraf voor het misdrijf van migrantensmokkel door hulp te verlenen bij het overschrijden van de grens zonder toestemming, heeft deze autoriteit een verzoek ten behoeve van de nationale veiligheid ingediend, in het kader waarvan de Alkotmányvédelmi Hivatal (Hongaarse dienst voor de bescherming van de grondwet) het standpunt heeft ingenomen dat het gedrag van M.D. moest worden geacht een reële, directe en ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid te vormen.

24 Bij besluit van 27 augustus 2018 heeft de vreemdelingenautoriteit vastgesteld dat het verblijfsrecht van M.D. was verlopen. Dit besluit is op 26 november 2018 in tweede instantie door diezelfde autoriteit bevestigd. Beide besluiten zijn gebaseerd op het advies van de in het vorige punt genoemde dienst voor de bescherming van de grondwet.

25 Op 3 januari 2019 heeft de vreemdelingenautoriteit ten aanzien van M.D. een terugkeerbesluit uitgevaardigd en hem een inreis- en verblijfsverbod voor vijf jaar opgelegd. Dat besluit is op 8 februari 2019 echter ingetrokken omdat het strijdig was met § 42, lid 1, van wet I.

26 Bij arrest van 28 mei 2019 heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) het besluit van de vreemdelingenautoriteit van 26 november 2018 nietig verklaard en de gevolgen van deze nietigverklaring uitgebreid tot het besluit van 27 augustus 2018 van dezelfde autoriteit op grond dat deze niet had aangetoond dat was voldaan aan de cumulatieve voorwaarden van § 33 van wet I, aangezien zij haar besluit had gebaseerd op een advies van de dienst voor de bescherming van de grondwet, die in de betrokken procedure niet was opgetreden als gespecialiseerde instantie. Bovendien had de vreemdelingenautoriteit geen rekening gehouden met alle omstandigheden van de zaak, wat zij had moeten doen zelfs al vormde M.D. een reële, directe en ernstige bedreiging voor de openbare veiligheid of voor de openbare orde. Die rechter heeft de vreemdelingenautoriteit overigens gelast om in het kader van een nieuwe procedure alle omstandigheden van de zaak in aanmerking te nemen, meer bepaald het feit dat M.D. en zijn partner in Hongarije een gezinsleven hadden opgebouwd met hun minderjarige kind, dat Hongaars staatsburger was.

27 Bij besluit van 29 augustus 2019 heeft de vreemdelingenautoriteit aan het einde van deze nieuwe procedure de verblijfskaart van M.D. ingetrokken op grond van een advies van de dienst voor de bescherming van de grondwet en van de Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (hoofdcommissariaat van de politie van de provincie Pest, Hongarije), volgens welke het gedrag van M.D. een reële, directe en ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid vormde. De vreemdelingenautoriteit heeft dit besluit in tweede instantie bevestigd, waarbij zij er met name op heeft gewezen dat zij volgens § 87/B, lid 4, van wet II, die sinds de inwerkingtreding van de wijzigingswet van toepassing was, niet van dat advies kon afwijken.

28 Het beroep dat M.D. tegen voornoemd besluit heeft ingesteld, is door de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) afgewezen.

29 De Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) heeft dat arrest bevestigd op grond van de overweging dat de aangevoerde gegevens volstonden om aan te tonen dat het verblijf van M.D. in Hongarije een reële en directe bedreiging voor de nationale veiligheid van deze lidstaat vormde en dat de beoordeling van de persoonlijke situatie van M.D. gelet op het bestaan van deze bedreiging niet kon uitmonden in een gunstige beoordeling van diens aanvraag.

30 Op 14 oktober 2020 heeft de vreemdelingenautoriteit M.D. een inreis- en verblijfsverbod voor een periode van drie jaar opgelegd, en een signalering betreffende dat verbod opgenomen in het Schengeninformatiesysteem (hierna: „SIS”).

31 Deze autoriteit was van mening dat M.D. krachtens § 94, lid 1, van wet I, die in deze wet is ingevoegd bij de wijzigingswet, onder toepassing van wet II viel. Zij heeft er ook op gewezen dat de dienst voor de bescherming van de grondwet adviseerde om M.D. te verwijderen en hem een inreis- en verblijfsverbod van tien jaar op te leggen. Zij heeft tevens opgemerkt dat de Slowaakse autoriteiten M.D. een verblijfsvergunning voor twee jaar hadden verleend vanaf 26 februari 2019.

32 In het licht van deze gegevens heeft de vreemdelingenautoriteit zich op het standpunt gesteld dat het gedrag van M.D. een bedreiging vormde voor de nationale veiligheid van Hongarije.

33 Aan het in punt 30 van het onderhavige arrest genoemde inreis- en verblijfsverbod dat aan M.D. is opgelegd, is geen terugkeerbesluit voorafgegaan aangezien M.D. op 24 september 2020 het Hongaarse grondgebied had verlaten.

34 M.D. heeft tegen dat inreis- en verblijfsverbod beroep aangetekend bij de verwijzende rechter, die er in de eerste plaats op wijst dat dit verbod dient te worden beschouwd als een inreisverbod in de zin van artikel 11 van richtlijn 2008/115, ook al verbleef M.D. niet meer in Hongarije op het ogenblik waarop het is vastgesteld.

35 Die rechter zet uiteen dat de door de Slowaakse autoriteiten aan M.D. verleende verblijfsvergunning, als gevolg van datzelfde verbod en de signalering van M.D. in het SIS, niet kon worden verlengd, en dat M.D., toen het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing werd ingediend, in Oostenrijk verbleef en niet naar Hongarije kon terugkeren omdat de vreemdelingenautoriteit weigerde de definitieve beschikking waarbij hij de gevolgen van het betreffende inreis- en verblijfsverbod had opgeschort, ten uitvoer te leggen.

36 In de tweede plaats merkt de verwijzende rechter op dat wet I richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), heeft omgezet in nationaal recht, maar dat de werkingssfeer ervan zich uitstrekte tot onder meer onderdanen van een derde land die familielid zijn van een Hongaars onderdaan die zijn recht op vrij verkeer niet heeft uitgeoefend. Aldus bood deze wet die onderdanen van een derde land de mogelijkheid om onder dezelfde voorwaarden in Hongarije te verblijven als onderdanen van een derde land die familielid zijn van onderdanen van een lidstaat van de EER die hun recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend. Door de wijzigingswet, die op 1 januari 2019 in werking is getreden, zijn derdelanders die familielid zijn van een Hongaars onderdaan evenwel uitgesloten van de werkingssfeer van wet I, en vielen hun binnenkomst en verblijf voortaan onder wet II, die tot dan enkel de binnenkomst en het verblijf regelde van derdelanders die geen familielid waren van een onderdaan van een EER-lidstaat.

37 Volgens § 17 van deze wijzigingswet is wet II ook van toepassing op procedures die, zoals in het onderhavige geval, opnieuw zijn doorlopen na de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Krachtens wet II kan een verblijfsvergunning of een vestigingsvergunning van een onderdaan van een derde land gemakkelijker worden ingetrokken dan onder wet I, meer bepaald wanneer diens gedrag de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid van Hongarije aantast. Aldus moet in een dergelijk geval de verwijdering van de betrokken onderdaan van een derde land worden gelast zonder dat zijn persoonlijke of gezinssituatie in aanmerking wordt genomen.

38 De verwijzende rechter wijst er echter onder meer op dat het Hof in zijn arrest van 11 maart 2021, Belgische Staat (Terugkeer van de ouder van een minderjarige) (C-112/20, EU:C:2021:197), heeft geoordeeld dat artikel 5 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 24 van het Handvest, de lidstaten de verplichting oplegt om terdege rekening te houden met het belang van het kind vóór zij een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit vaststellen, ook als dit besluit niet is gericht tegen een minderjarige, maar tegen diens vader.

39 In de derde plaats wijst de verwijzende rechter erop dat de familieleden van M.D. die Hongaars onderdaan zijn hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie niet hebben uitgeoefend, zodat M.D. geen aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38 of op grond van artikel 21 VWEU.

40 Die rechter merkt evenwel op dat indien de verwijdering van een onderdaan van een derde land die wordt gelast om redenen van nationale veiligheid, onmiddellijk wordt uitgevoerd, ook de gezinsleden van deze derdelander – die, zoals in casu, Unieburger zijn – het Hongaarse grondgebied moeten verlaten. Anders zou de eenheid van het gezin immers blijvend worden verbroken, aangezien de verwijdering om redenen van nationale veiligheid ook in de weg staat aan de afgifte van een visum. Hij herinnert eraan dat de weigering om aan een onderdaan van een derde land een verblijfsrecht toe te kennen aldus afbreuk kan doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie indien er tussen die derdelander en de Unieburger die deel uitmaakt van zijn gezin een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat dit ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is die derdelander, die tot zijn gezin behoort, te vergezellen en het grondgebied van de Unie te verlaten.

41 Volgens de verwijzende rechter voorziet geen enkele bepaling van Hongaars recht erin dat de persoonlijke en gezinsomstandigheden moeten worden onderzocht vooraleer een inreis- en verblijfsverbod wordt opgelegd aan een onderdaan van een derde land die niet over een verblijfsvergunning beschikt. Aldus bevindt M.D. zich in een minder gunstige situatie ten opzichte van zowel onderdanen van een derde land die gezinslid zijn van een Unieburger die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend als onderdanen van een derde land die geen gezinslid zijn van een Unieburger, aangezien de situatie van deze laatste derdelanders wordt geregeld door de richtlijnen die door wet II zijn omgezet, maar die niet van toepassing zijn op onderdanen van een derde land die, zoals M.D., gezinslid zijn van een Unieburger.

42 In de vierde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of hij, indien de nieuwe Hongaarse regeling onverenigbaar is met het Unierecht en nu er geen andere specifieke nationale regeling is, rekening mag houden met § 42, lid 1, van wet I, die tot 1 januari 2019 op M.D. van toepassing was, dan wel het nationale recht terzijde mag schuiven en zich voor zijn uitspraak rechtstreeks op richtlijn 2008/115 mag baseren.

43 Ten slotte bestaat er volgens die rechter geen rechtspraak van het Hof over de weigering van de vreemdelingenautoriteit om uitvoering te geven aan een beschikking zoals die waarbij hij de opschorting heeft gelast van de tenuitvoerlegging van het in punt 30 van het onderhavige arrest bedoelde besluit waarbij aan M.D. een inreis- en verblijfsverbod is opgelegd.

44 In deze omstandigheden heeft de Fővárosi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115 en artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 20, 24 en 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de praktijk van een lidstaat die een wetswijziging ook van toepassing verklaart op procedures die op rechterlijk bevel opnieuw moeten worden doorlopen in eerder gestarte procedures, wanneer die wetswijziging tot gevolg heeft dat een uit een derde land afkomstig familielid van een burger van de Unie aan een veel ongunstigere procedurele regeling wordt onderworpen, zozeer dat hij zijn op basis van zijn verblijfsduur verworven status, die inhoudt dat hij zelfs om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid niet kan worden verwijderd, verliest, waarna zijn aanvraag voor een permanente verblijfskaart op

grond van dezelfde feiten en om redenen van nationale veiligheid wordt afgewezen, zijn verblijfskaart wordt ingetrokken en aan hem vervolgens een inreis- en verblijfsverbod wordt opgelegd, zonder dat in deze procedures rekening wordt gehouden met zijn persoonlijke en gezinsomstandigheden, in het bijzonder met het feit dat hij een hem ten laste komend minderjarig kind met de Hongaarse nationaliteit heeft, welke beslissingen tot gevolg hebben dat ofwel de eenheid van het gezin wordt verbroken, ofwel de familieleden van de betrokken onderdaan van een derde land die zelf burger van de Unie zijn, onder wie zijn minderjarige kind, genoodzaakt zijn het grondgebied van de lidstaat te verlaten?

2) Moeten de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115 en artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de praktijk van een lidstaat waarbij vóór de oplegging van een inreis- en verblijfsverbod aan een uit een derde land afkomstig familielid van een burger van de Unie geen onderzoek plaatsvindt naar zijn persoonlijke en gezinsomstandigheden op de grond dat zijn verblijf een reële, directe en ernstige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?

Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord:

3) Moeten de artikelen 5 en 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 20 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 20 en 47 van het Handvest, alsmede overweging 22 van richtlijn 2008/115, volgens welke de lidstaten het belang van het kind vooropstellen, en overweging 24 van die richtlijn, waarin de verplichting is opgenomen om de in het Handvest erkende grondrechten en beginselen in acht te nemen, aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter die op basis van een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat het nationale recht en de daarop gebaseerde praktijk van de vreemdelingenautoriteit in strijd zijn met het Unierecht, bij het onderzoek naar de rechtsgrondslag van de oplegging van een inreis- en verblijfsverbod rekening kan houden met het door de verzoeker verworven recht, erin bestaande dat hij tijdens de geldigheidsduur van [wet I] heeft voldaan aan de voorwaarde voor de toepassing van § 42 van [die wet], te weten meer dan tien jaar legaal in Hongarije verblijven, of moet deze rechter de in het kader van de toetsing van de gegrondheid van de oplegging van het inreis- en verblijfsverbod te verrichten afweging van de persoonlijke en gezinsomstandigheden, bij gebreke van een regeling op dit punt in [wet II], rechtstreeks op artikel 5 van richtlijn 2008/115 baseren?

4) Is een praktijk van een lidstaat verenigbaar met het Unierecht, en meer in het bijzonder met het in artikel 13 van richtlijn 2008/115 gewaarborgde recht op een doeltreffend rechtsmiddel alsook met het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een onpartijdig gerecht, wanneer die praktijk inhoudt dat de vreemdelingenautoriteit, in een door een uit een derde land afkomstig familielid van een burger van de Unie ingestelde beroepsprocedure, de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke rechterlijke beslissing die voorziet in onmiddellijke rechtsbescherming tegen de tenuitvoerlegging van haar besluit weigert op de grond dat zij de signalering betreffende het inreis- en verblijfsverbod reeds heeft geplaatst in het [SIS], met als gevolg dat het uit een derde land afkomstige familielid van de burger van de Unie niet in staat is om zijn recht op beroep persoonlijk uit te oefenen en vóór de onherroepelijke beslissing in zijn zaak Hongarije binnen te komen?”

Procedure bij het Hof

45 De verwijzende rechter heeft verzocht deze zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

46 Bij beslissing van 16 september 2021 heeft de Vijfde kamer op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslist dat er geen redenen waren om het verzoek om de onderhavige zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure, in te willigen.

47 Op 1 oktober 2021 heeft de president van het Hof overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering beslist dat de onderhavige zaak bij voorrang zou worden berecht.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

48 Volgens de Hongaarse regering dienen de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk te worden verklaard voor zover daarmee wordt verzocht om, ten eerste, te bepalen of het Unierecht in de weg staat aan de intrekking van het recht van verblijf van M.D. op het Hongaarse grondgebied, terwijl het geding voor de verwijzende rechter geen betrekking heeft op deze intrekking en, ten tweede, richtlijn 2008/115 uit te leggen, terwijl het in het hoofdgeding aan de orde zijnde inreis- en verblijfsverbod niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, aangezien het is opgelegd nadat M.D. het Hongaarse grondgebied had verlaten.

49 Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak dat een vermoeden van relevantie rust op vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ambtshalve toetsing van de bewaring), C-704/20 en C-39/21, EU:C:2022:858, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

50 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing en uit het antwoord van de verwijzende rechter op het verzoek van het Hof om informatie ten eerste dat die rechter enkel moet oordelen over de rechtmatigheid van het aan M.D. opgelegde inreis- en verblijfsverbod aangezien de intrekking van het verblijfsrecht van deze derdelander op het Hongaarse grondgebied onherroepelijk is geworden, en ten tweede dat dit inreis- en verblijfsverbod geldt voor het gehele grondgebied van de Unie.

51 Hieruit volgt dat de prejudiciële vragen, zoals de Hongaarse regering betoogt, enkel nuttig zijn voor de beslechting van het hoofdgeding voor zover ze betrekking hebben op het aan M.D. opgelegde inreis- en verblijfsverbod, en dat ze dus slechts in dat opzicht ontvankelijk zijn.

52 Wat betreft het nut om richtlijn 2008/115 uit te leggen in het kader van het hoofdgeding, zij er daarentegen aan herinnerd dat wanneer, zoals in de onderhavige zaak, niet duidelijk blijkt dat de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, de exceptie van niet-toepasselijkheid van deze bepaling op het hoofdgeding niet de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, maar de grond van de gestelde vragen (zie in die zin arrest van 14 juli 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Ten gronde

Eerste en tweede vraag

53 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 20 VWEU en de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 20, 24 en 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat ze zich ertegen verzetten dat een lidstaat een inreisverbod voor de Unie oplegt aan een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Unie die onderdaan van deze lidstaat is en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, op grond dat het gedrag van deze derdelander een reële, directe en ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat vormt, zonder dat de persoonlijke en gezinsomstandigheden van de derdelander worden onderzocht.

54 Vooraf dient te worden opgemerkt dat volgens de Hongaarse regering op grond van de toepasselijke Hongaarse regeling in een situatie zoals in het hoofdgeding de persoonlijke en gezinsomstandigheden van een onderdaan van een derde land in aanmerking kunnen worden genomen vooraleer hem een inreisverbod voor de Unie wordt opgelegd.

55 Zoals in punt 49 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, worden vragen inzake de uitlegging van het Unierecht evenwel door de nationale rechter gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en juridische kader, waarvan de juistheid niet ter beoordeling van het Hof staat. Bijgevolg moet een prejudiciële verwijzing worden onderzocht in het licht van de uitlegging die de verwijzende rechter aan het nationale recht heeft gegeven en niet in het licht van de uitlegging die door de regering van een lidstaat wordt aangevoerd [arrest van 20 oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Intrekking of opschorting van een terugkeerbesluit), C-825/21, EU:C:2022:810, punt 35].

56 Hieruit volgt dat bij het beantwoorden van de eerste en de tweede vraag dient te worden uitgegaan van de premisse dat het nationale recht in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is niet toestaat om de persoonlijke en gezinsomstandigheden van de betrokken derdelander in aanmerking te nemen vooraleer hem een inreisverbod voor de Unie wordt opgelegd. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of die premisse juist is.

– *Artikel 20 VWEU*

57 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat Unieburgers het effectieve genot wordt ontzegd van de rechten die zij aan hun status ontlenen [arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 37].

58 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van derdelanders weliswaar niet van toepassing is en de betrokken Unieburger zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, maar niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend aan een derdelander die familielid is van die Unieburger, omdat aan het burgerschap van de Unie elk nuttig effect zou worden ontnomen indien de betrokken Unieburger, ten gevolge van de weigering om een dergelijk recht toe te kennen, feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, waardoor hem het effectieve genot van de belangrijkste aan zijn status van Unieburger verbonden rechten zou worden ontzegd [zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punten 43 en 44, en 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 45].

59 De weigering om aan een derdelander een verblijfsrecht toe te kennen kan echter alleen afbreuk doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie indien er tussen die derdelander en de Unieburger die een lid van zijn familie is een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat die ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de betrokken derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten [arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 52, en 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

60 In de tweede plaats kan het opleggen van een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie aan een onderdaan van een derde land die een familielid van een burger van de Unie is, net als de weigering of het verlies van een verblijfsrecht op het grondgebied van een lidstaat, tot gevolg hebben dat deze burger het effectieve genot van de belangrijkste aan zijn status verbonden rechten wordt ontzegd wanneer er tussen deze personen een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat dit inreisverbod ertoe zou leiden dat voornoemde burger feitelijk gedwongen is de betrokken derdelander aan wie het voornoemde verbod is opgelegd te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten (zie naar analogie arrest van 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 32).

61 In casu genieten zowel het minderjarige kind van M.D. als de moeder van het kind als burgers van de Unie de in artikel 20 VWEU neergelegde rechten. Bijgevolg kan niet a priori worden uitgesloten dat het aan M.D. opgelegde inreis- en verblijfsverbod ertoe leidt dat deze burgers van de Unie feitelijk het effectieve genot van de belangrijkste aan hun status van Unieburger verbonden rechten wordt ontzegd. Dat zou het geval zijn indien er voor de toepassing van artikel 20 VWEU, zoals dat door het Hof is uitgelegd, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen M.D. en zijn minderjarige kind of zijn partner, dat dit kind of deze partner feitelijk gedwongen is ook het grondgebied van de Unie te verlaten [zie onder meer arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a.

(Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punten 65 en 71-75, en 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punten 56 en 64-69].

62 In dat verband moet worden gepreciseerd dat M.D. volgens de verwijzende rechter verblijfsrecht had in Slowakije op het ogenblik dat zijn verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied is ingetrokken. Die intrekking lijkt het minderjarige kind van M.D. en zijn partner, de moeder van het kind, er dan ook niet feitelijk toe te hebben kunnen dwingen om het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten aangezien nergens uit blijkt dat deze burgers van de Unie niet legaal in Slowakije konden verblijven.

63 Op basis van de informatie waarover het Hof beschikt, is het dus niet zeker dat artikel 20 VWEU is geschonden doordat de verblijfsvergunning van M.D. door de Hongaarse autoriteiten is ingetrokken (zie naar analogie arrest van 10 oktober 2013, Alokpa en Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punten 34 en 35).

64 Door het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit om een inreis- en verblijfsverbod op te leggen, waarvan de gevolgen een Europese dimensie hebben, hebben de Hongaarse autoriteiten M.D. echter het recht ontzegd om op het grondgebied van welke lidstaat dan ook te verblijven (zie in die zin arrest van 16 januari 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, punt 42).

65 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat een lidstaat geen inreisverbod voor het grondgebied van de Unie mag opleggen aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die onderdaan van deze lidstaat is en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, zonder eerst na te gaan of er tussen die derdelander en dit familielid een afhankelijkheidsverhouding bestaat zoals omschreven in punt 61 van het onderhavige arrest. De bevoegde nationale autoriteiten dienen daarentegen op basis van onder meer de gegevens die de betrokken derdelander en Unieburger vrijelijk moeten kunnen overleggen, en door in voorkomend geval de nodige onderzoekingen te verrichten, na te gaan of er tussen deze twee personen een dergelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 53].

66 In de derde plaats dient te worden opgemerkt dat M.D. zijn verblijfsrecht op het Hongaarse grondgebied is ontzegd op grond dat zijn gedrag een reële, directe en ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid vormde en dat het besluit om hem een inreis- en verblijfsverbod voor het grondgebied van de Unie op te leggen op dezelfde grond is vastgesteld.

67 In zoverre dient in herinnering te worden gebracht dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden van het uit artikel 20 VWEU voortvloeiende afgeleide verblijfsrecht voor het in punt 58 van het onderhavige arrest bedoelde familielid van een Unieburger kunnen afwijken teneinde de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid te waarborgen. Dat kan het geval zijn wanneer deze derdelander een reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare of nationale veiligheid vormt [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

68 Zoals de advocaat-generaal in punt 103 van zijn conclusie heeft uiteengezet volstaat het voor een dergelijke afwijking echter niet dat de betrokken derdelander een strafblad heeft. Deze kan in voorkomend geval enkel voortkomen uit een concrete beoordeling van alle relevante

omstandigheden van het geval, rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert en, onder meer, het belang van het minderjarige kind dat burger van de Unie is. Zo kan de bevoegde nationale autoriteit met name rekening houden met de ernst van de gepleegde strafbare feiten en de zwaarte van de veroordelingen, alsook met de tijd die is verstreken tussen de datum waarop deze veroordelingen zijn uitgesproken en de datum waarop zij zelf uitspraak doet. Wanneer de afhankelijkheidsverhouding tussen voornoemde derdelander en een minderjarige Unieburger erin bestaat dat eerstgenoemde ouder is van laatstgenoemde, dient er tevens rekening te worden gehouden met de leeftijd, de gezondheidstoestand en de gezins- en economische situatie van deze minderjarige Unieburger [zie in die zin arrest van 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

69 Wanneer wordt aangetoond dat er tussen de betrokken derdelander en zijn familielid dat burger van de Unie is een afhankelijkheidsverhouding zoals omschreven in punt 61 van het onderhavige arrest bestaat, kan de betrokken lidstaat deze derdelander dan ook pas een inreis- en verblijfsverbod voor het grondgebied van de Unie om redenen van openbare orde of nationale veiligheid opleggen na alle relevante omstandigheden, met name, in voorkomend geval, het belang van diens minderjarige kind dat burger van de Unie is, in aanmerking te hebben genomen.

70 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 20 VWEU zich ertegen verzet dat een lidstaat een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Unie die onderdaan van deze lidstaat is en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie oplegt zonder eerst na te gaan of er tussen deze personen een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat die burger van de Unie feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten om zijn familielid te vergezellen en, zo ja, of de gronden waarop dit verbod berust van dien aard zijn dat mag worden afgeweken van het afgeleide verblijfsrecht van deze onderdaan van een derde land.

– *Richtlijn 2008/115*

71 In de eerste plaats dient te worden nagegaan of een inreisverbod voor het gehele grondgebied van de Unie dat door een lidstaat wordt opgelegd aan een onderdaan van een derde land, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt wanneer dat verbod, zoals in het onderhavige geval, wordt uitgevaardigd nadat deze derdelander het grondgebied van die lidstaat heeft verlaten zonder dat er tegen hem een terugkeerbesluit is vastgesteld.

72 Dienaangaande blijkt ten eerste uit overweging 2 van richtlijn 2008/115 dat deze richtlijn ertoe strekt om op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden. Blijkens zowel het opschrift als artikel 1 ervan, stelt deze richtlijn daartoe „gemeenschappelijke normen en procedures” vast die door alle lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

73 Behoudens de in artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/115 bedoelde uitzonderingen, die niet toepasselijk lijken te zijn in een situatie zoals in het hoofdgeding, is deze richtlijn van toepassing op alle onderdanen van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

Bovendien moet een derdelander, wanneer hij binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, in beginsel met het oog op zijn terugkeer worden onderworpen aan de gemeenschappelijke normen en procedures waarin die richtlijn voorziet, zolang zijn verblijf niet – in voorkomend geval – is geregulariseerd [arrest van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

74 Daarnaast bepaalt artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat er, zodra vaststaat dat een derdelander illegaal op het grondgebied verblijft, een terugkeerbesluit tegen hem moet worden uitgevaardigd, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 van dat artikel neergelegde uitzonderingen en met strikte inachtneming van de in artikel 5 van deze richtlijn gestelde vereisten. In dat besluit moet worden vermeld naar welk van de in artikel 3, punt 3, van de richtlijn bedoelde derde landen hij moet worden verwijderd [arrest van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

75 Uit artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 volgt evenwel dat een derdelander die illegaal in een lidstaat verblijft maar wel over een recht van verblijf in een andere lidstaat beschikt, in staat dient te worden gesteld naar die andere lidstaat te vertrekken, en er niet bij voorbaat een terugkeerbesluit tegen hem mag worden uitgevaardigd, tenzij de openbare orde of nationale veiligheid dit vereist [arrest van 24 februari 2021, M e.a. (Overbrenging naar een lidstaat), C-673/19, EU:C:2021:127, punt 35].

76 Ten slotte zijn de lidstaten krachtens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 verplicht om een inreisverbod vast te stellen wanneer de derdelander tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, niet heeft voldaan aan zijn terugkeerverplichting of wanneer hem geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Volgens artikel 7, lid 4, van deze richtlijn kan dit laatste het geval zijn wanneer de betrokkene een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid vormt [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 86]. Uit artikel 11, lid 1, volgt dat de lidstaten in de overige gevallen een dergelijk inreisverbod kunnen verbinden aan het terugkeerbesluit.

77 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een inreisverbod een middel vormt om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie te vergroten, door te waarborgen dat gedurende een bepaalde periode na de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander, deze persoon niet legaal kan terugkeren op het grondgebied van de lidstaten [arrest van 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod), C-806/18, EU:C:2020:724, punt 32].

78 Ten tweede leidt de omstandigheid dat, zoals in het onderhavige geval, aan een derdelander een inreisverbod wordt opgelegd zonder dat er eerst een terugkeerbesluit tegen hem is uitgevaardigd er niet noodzakelijk toe dat dit inreisverbod buiten de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt.

79 Het klopt dat er blijkens artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 in principe geen inreisverbod wordt opgelegd zonder dat er tegen de betrokken derdelander een terugkeerbesluit is uitgevaardigd.

80 In casu blijkt echter uit de verwijzingsbeslissing dat het besluit waarbij Hongarije M.D. een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie heeft opgelegd op grond dat zijn gedrag een reële, directe en ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid van deze lidstaat vormde, is vastgesteld in het verlengde van het besluit waarbij deze lidstaat op dezelfde grond de verblijfsvergunning van M.D. voor zijn grondgebied heeft ingetrokken.

81 Blijkens de bewoordingen zelf van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 is de lidstaat waar de derdelander illegaal verblijft in een dergelijk geval verplicht tegen deze laatste een terugkeerbesluit uit te vaardigen, zelfs wanneer hij verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat (zie in die zin arrest van 16 januari 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, punt 48).

82 Het argument van de Hongaarse regering dat in het onderhavige geval geen terugkeerbesluit is vastgesteld wegens de complexiteit van het door de nationale regeling ingevoerde besluitvormingsproces, is in dat verband niet relevant. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een lidstaat zich immers niet beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde om te rechtvaardigen dat hij zijn uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen [arresten van 8 september 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punt 69, en 25 februari 2021, Commissie/Spanje (Persoonsgegevensrichtlijn – Strafrechtelijk gebied), C-658/19, EU:C:2021:138, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

83 Het zou dan ook ingaan tegen de doelstelling en de algemene opzet van richtlijn 2008/115 mocht worden aangenomen dat een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie dat ter bescherming van de nationale veiligheid aan een onderdaan van een derde land is opgelegd buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt omdat tegen deze derdelander niet eerst een terugkeerbesluit is uitgevaardigd.

84 Indien in een dergelijk geval zou worden geoordeeld dat richtlijn 2008/115 niet van toepassing is op dat inreisverbod, zouden de substantiële en procedurele waarborgen die de lidstaten krachtens deze richtlijn in acht moeten nemen ten onrechte aan voornoemde derdelander worden ontzegd wanneer zij voornemens zijn een dergelijk inreisverbod op te leggen.

85 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), aangezien de situatie in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, verschilt van die in het hoofdgeding. Het inreisverbod dat in dat arrest aan de orde was, was immers gehandhaafd terwijl het terugkeerbesluit waaraan het was verbonden, was ingetrokken.

86 Ten derde volstaat de omstandigheid dat een derdelander op de datum van het besluit waarbij hem een inreis- en verblijfsverbod is opgelegd niet meer illegaal verbleef op het grondgebied van de lidstaat die dat besluit heeft vastgesteld, evenmin om dit besluit van de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 uit te sluiten.

87 Zoals is opgemerkt in punt 77 van het onderhavige arrest, strekt een dergelijk verbod er immers toe te beletten dat de betrokken derdelander terugkeert op het grondgebied van de Unie nadat hij dit heeft verlaten. Voorts staat artikel 6, lid 6, van richtlijn 2008/115 weliswaar toe dat een terugkeerbesluit en een inreisverbod gelijktijdig worden vastgesteld, maar stelt het dit geenszins verplicht. Bijgevolg betekent het enkele feit dat een lidstaat een inreisverbod oplegt nadat de onderdaan van een derde land zijn grondgebied heeft verlaten niet dat dit verbod automatisch buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

88 Er dient dan ook te worden geoordeeld dat een inreisverbod zoals in het hoofdgeding moet worden aangemerkt als een inreisverbod in de zin van artikel 11 van richtlijn 2008/115, en dat bij de vaststelling daarvan de waarborgen van deze richtlijn in acht moeten worden genomen.

89 In de tweede plaats verplicht artikel 5 van richtlijn 2008/115, dat een algemene regel vormt die de lidstaten in acht moeten nemen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn [arrest van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punt 55], deze lidstaten om terdege rekening te houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander. Bijgevolg zijn zij daar ook toe verplicht wanneer zij voornemens zijn een inreisverbod in de zin van artikel 11 van die richtlijn op te leggen.

90 Tevens dient te worden gepreciseerd dat de lidstaten er krachtens dit artikel 5 toe gehouden zijn terdege rekening te houden met het belang van het kind vooraleer zij een inreisverbod opleggen, ook al is dit verbod niet gericht tegen een minderjarige, maar tegen zijn vader [zie in die zin arrest van 11 maart 2021, Belgische Staat (Terugkeer van de ouder van een minderjarige), C-112/20, EU:C:2021:197, punt 43].

91 Bijgevolg verzet artikel 5 zich ertegen dat aan een onderdaan van een derde land een inreisverbod in de zin van artikel 11 van richtlijn 2008/115 wordt opgelegd zonder dat vooraf rekening is gehouden met zijn gezondheidstoestand en, in voorkomend geval, met zijn gezinsleven en het belang van zijn minderjarige kind.

92 Gelet op alle voorgaande overwegingen dienen de eerste en de tweede vraag te worden beantwoord als volgt:

– artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Unie die onderdaan van deze lidstaat is en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie oplegt zonder eerst na te gaan of er tussen deze personen een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat die burger van de Unie feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten om zijn familielid te vergezellen en, zo ja, of de gronden waarop dit verbod berust van dien aard zijn dat mag worden afgeweken van het afgeleide verblijfsrecht van deze onderdaan van een derde land;

– artikel 5 van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat aan een onderdaan van een derde land tegen wie een terugkeerbesluit had moeten worden uitgevaardigd, in het onmiddellijke verlengde van het besluit waarbij zijn verblijfsrecht voor het grondgebied van de betreffende lidstaat is ingetrokken om redenen van nationale veiligheid, op dezelfde gronden een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie wordt opgelegd zonder dat vooraf rekening is gehouden met zijn gezondheidstoestand en, in voorkomend geval, met zijn gezinsleven en het belang van zijn minderjarige kind.

Derde vraag

93 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 20 VWEU en de artikelen 5 en 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de artikelen 20 en 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale rechter bij wie beroep wordt

ingesteld tegen een inreisverbod dat is opgelegd krachtens een nationale regeling die onverenigbaar is met dit artikel 5, zich op een eerdere nationale regeling mag baseren dan wel voornoemd artikel 5 rechtstreeks moet toepassen.

94 In de eerste plaats volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat particulieren zich in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen tegenover de staat, wanneer deze heeft verzuimd de richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten, of dit op onjuiste wijze heeft gedaan [arresten van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 103, en 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

95 Een bepaling van Unierecht is onvoorwaardelijk wanneer zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is verbonden en voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Unie of van de lidstaten. Ze is voldoende nauwkeurig om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast wanneer de erin vervatte verplichting in ondubbelzinnige bewoordingen is geformuleerd. Voorts kan een bepaling van een richtlijn, zelfs wanneer de richtlijn aan de lidstaten een zekere beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen ervoor, als onvoorwaardelijk en nauwkeurig worden beschouwd indien zij de lidstaten in ondubbelzinnige bewoordingen een nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte regel [arresten van 19 januari 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punt 25, en 8 maart 2022 Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punten 18 en 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

96 In casu berust de vraag van de verwijzende rechter op de premisse dat de Hongaarse wetgever is voorbijgegaan aan de waarborgen van artikel 5 van richtlijn 2008/115 door van de bevoegde nationale autoriteit niet te verlangen om terdege rekening te houden met de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander en, in voorkomend geval, met zijn gezinsleven en het belang van zijn kind alvorens hem om redenen van nationale veiligheid een inreisverbod op te leggen.

97 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat artikel 5 van richtlijn 2008/115, in zoverre het de lidstaten de verplichting oplegt om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn terdege rekening te houden met deze elementen, voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om te worden geacht rechtstreekse werking te hebben. Voornoemd artikel kan dus door een particulier worden ingeroepen en door de bestuurlijke autoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten worden toegepast.

98 In het bijzonder wanneer een lidstaat zijn beoordelingsbevoegdheid overschrijdt en een regeling invoert die niet waarborgt dat de bevoegde nationale autoriteit terdege rekening houdt met de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander en, in voorkomend geval, met zijn gezinsleven en het belang van zijn kind, moet deze derdelander artikel 5 van voornoemde richtlijn rechtstreeks kunnen aanvoeren tegen een dergelijke regeling [zie naar analogie arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 30].

99 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat, om de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, het voorrangsbeginsel met name de nationale rechterlijke instanties verplicht om hun nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen. Deze verplichting van conforme uitlegging van het nationale recht kent echter bepaalde beperkingen en kan met name niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht [arresten van 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punt 47, en 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

100 Tevens dient in herinnering te worden gebracht dat het voorrangsbeginsel de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht de verplichting oplegt om, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de volle werking van de vereisten van dat recht in het bij hem aanhangige geding te verzekeren door zo nodig op eigen gezag elke, zelfs latere, nationale regeling of praktijk buiten toepassing te laten die in strijd is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, zonder dat hij de voorafgaande opheffing van die nationale regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten [arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61, en 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

101 Wanneer artikel 5 van richtlijn 2008/115 door een particulier voor een nationale rechter wordt ingeroepen tegen een lidstaat die deze richtlijn onjuist in nationaal recht heeft omgezet, dient deze rechter dan ook de volle werking van deze bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking te verzekeren en, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met dat artikel kan worden uitgelegd, op eigen gezag de nationale bepalingen die er onverenigbaar mee zijn buiten toepassing te laten.

102 Teneinde de volle werking te verzekeren van de verplichting om terdege rekening te houden met de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander en, in voorkomend geval, met zijn gezinsleven en het belang van het kind moet de nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit waarbij een inreisverbod is opgelegd op grond van een nationale regeling die niet in overeenstemming met de vereisten van artikel 5 van richtlijn 2008/115 kan worden uitgelegd, bijgevolg nagaan of het mogelijk is enkel het deel van die regeling buiten toepassing te laten dat het onmogelijk maakt om terdege rekening te houden met die vereisten. Indien dit niet mogelijk is, moet de nationale rechter de regeling in haar geheel buiten toepassing laten en zich voor zijn beslissing rechtstreeks op artikel 5 baseren.

103 De rechtstreekse werking van artikel 5 van richtlijn 2008/115 kan er echter niet toe leiden dat een nationale rechter die een nationale regeling die strijdig is met dat artikel buiten toepassing heeft gelaten, verplicht is een eerdere nationale regeling toe te passen die extra waarborgen toekent naast die welke voortvloeien uit dat artikel 5.

104 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 5 van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een inreisverbod dat is opgelegd krachtens een nationale regeling die onverenigbaar is met dit artikel en niet in overeenstemming met het Unierecht kan worden uitgelegd, die regeling buiten toepassing moet laten voor zover ze dat artikel schendt, en dit laatste rechtstreeks moet toepassen op het voor hem aanhangige geding wanneer dat nodig blijkt om de volle werking ervan te verzekeren.

Vierde vraag

105 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij de bestuurlijke autoriteiten van een lidstaat weigeren een onherroepelijke rechterlijke beslissing die de opschorting van de uitvoering van een inreisverbod gelast, ten uitvoer te leggen op grond dat de signalering betreffende dat verbod reeds in het SIS is geplaatst.

106 Meer in het bijzonder blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de verwijzende rechter op 31 maart 2021 de opschorting van de uitvoering van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde inreis- en verblijfsverbod heeft gelast, omdat hij voornemens was het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken maar ook wegens de ongunstige gevolgen van de uitvoering van dat verbod voor M.D., zijn minderjarige kind en zijn partner.

107 In het licht van deze verduidelijking vooraf dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat luidens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 aan de betrokken onderdaan van een derde land een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar wordt toegekend dat hij kan aanwenden om met name de rechtmatigheid van het hem opgelegde inreisverbod te betwisten. Volgens lid 2 van dit artikel moet de bevoegde nationale autoriteit of instantie de uitvoering van een dergelijk inreisverbod tijdelijk kunnen opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een opschorting van toepassing is.

108 Aldus vereist artikel 13, lid 2, van richtlijn 2008/115 niet dat een beroep tegen een inreisverbod opschortende werking heeft, maar dit neemt niet weg dat wanneer een lidstaat niet voorziet in een dergelijke opschorting van rechtswege, de autoriteit of instantie die bevoegd is om dat beroep te behandelen over de mogelijkheid moet beschikken om de uitvoering van het betreffende verbod op te schorten (zie in die zin beschikking van 5 mei 2021, CPAS de Liège, C-641/20, niet gepubliceerd, EU:C:2021:374, punt 22).

109 Het zou strijdig zijn met het nuttige effect van deze bepaling mocht een bestuurlijke autoriteit gemachtigd zijn om de tenuitvoerlegging te weigeren van een beslissing waarbij een rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een inreisverbod, de opschorting van de uitvoering daarvan heeft gelast (zie naar analogie arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punten 55 -59 en 66). Overigens zou het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat in artikel 47 van het Handvest is neergelegd en in artikel 13 van richtlijn 2008/115 nader is uitgewerkt illusoir zijn mocht de rechtsorde van een lidstaat het mogelijk maken dat een onherroepelijke en bindende rechterlijke beslissing ten nadele van een partij zonder uitwerking blijft (zie in die arresten van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 52, en 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, punten 35 en 36).

110 De omstandigheid dat de signalering betreffende het in het hoofdgeding aan de orde zijnde inreis- en verblijfsverbod door de betrokken lidstaat reeds in het SIS is geplaatst, kan niet afdoen aan de conclusie in het vorige punt van het onderhavige arrest. Volgens artikel 34, lid 2, van verordening nr. 1987/2006 staat het deze lidstaat immers vrij om in het SIS ingevoerde gegevens te verwijderen, met name na een rechterlijke beslissing waarbij de opschorting wordt gelast van de uitvoering van het inreisverbod dat tot deze signalering aanleiding heeft gegeven.

111 Daarnaast zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak voor de volle werking van het Unierecht vereist is dat de rechter bij wie een door dat recht beheerst geding aanhangig is voorlopige maatregelen kan gelasten ter verzekering van de volle werking van de te geven rechterlijke uitspraak wanneer hij beslist het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing. De doeltreffendheid van het stelsel van artikel 267 VWEU zou dus in gevaar worden gebracht indien het gezag van dergelijke voorlopige maatregelen zou kunnen worden geschonden door een overheidsinstantie van de lidstaat waar die maatregelen zijn genomen [zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 142].

112 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij de bestuurlijke autoriteiten van een lidstaat weigeren een onherroepelijke rechterlijke beslissing die de opschorting van de uitvoering van een inreisverbod gelast, ten uitvoer te leggen op grond dat de signalering betreffende dat verbod reeds in het SIS is geplaatst.

Kosten

113 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat

het zich ertegen verzet dat een lidstaat een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Europese Unie die onderdaan van deze lidstaat is en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie oplegt zonder eerst na te gaan of er tussen deze personen een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat die burger van de Unie feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten om zijn familielid te vergezellen en, zo ja, of de gronden waarop dit verbod berust van dien aard zijn dat mag worden afgeweken van het afgeleide verblijfsrecht van deze onderdaan van een derde land.

2) Artikel 5 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich ertegen verzet dat aan een onderdaan van een derde land tegen wie een terugkeerbesluit had moeten worden uitgevaardigd, in het onmiddellijke verlengde van het besluit waarbij zijn verblijfsrecht voor het grondgebied van de betreffende lidstaat is ingetrokken om redenen van nationale veiligheid, op dezelfde gronden een inreisverbod voor het grondgebied van de Europese Unie wordt opgelegd zonder dat vooraf rekening

is gehouden met zijn gezondheidstoestand en, in voorkomend geval, met zijn gezinsleven en het belang van zijn minderjarige kind.

3) **Artikel 5 van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat**

een nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een inreisverbod dat is opgelegd krachtens een nationale regeling die onverenigbaar is met dit artikel en niet in overeenstemming met het Unierecht kan worden uitgelegd, die regeling buiten toepassing moet laten voor zover ze dat artikel schendt, en dit laatste rechtstreeks moet toepassen op het voor hem aanhangige geding wanneer dat nodig blijkt om de volle werking ervan te verzekeren.

4) **Artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,**

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij de bestuurlijke autoriteiten van een lidstaat weigeren een onherroepelijke rechterlijke beslissing die de opschorting van de uitvoering van een inreisverbod gelast, ten uitvoer te leggen op grond dat de signalering betreffende dat verbod reeds in het Schengeninformatiesysteem is geplaatst.

ondertekeningen