Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 27 april 2023*

”Begäran om förhandsavgörande – Invandringspolitik – Artikel 20 FEUF – Faktiskt åtnjutande av kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Direktiv 2008/115/EG – Gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Artiklarna 5, 11 och 13 – Direkt effekt – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Beslut om förbud mot inresa och vistelse som meddelats en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en underårig unionsmedborgare – Hot mot nationell säkerhet – Den omständigheten att denna tredjelandsmedborgares personliga förhållanden inte beaktats – Vägran att verkställa ett domstolsavgörande som innebär att verkningarna av detta förbudsbeslut skjuts upp – Följder”

I mål C-528/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) genom beslut av den 19 juli 2021, som inkom till domstolen den 26 augusti 2021, i målet

M.D.

mot

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent), domstolens vice ordförande L. Bay Larsen, tillika tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna L.S. Rossi, S. Rodin och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 september 2022,

* Rättegångsspråk: ungerska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud, biträdda av K.A. Jáger, i egenskap av sakkunnig,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vláčil, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki och A. Tokár, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 november 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artiklarna 5, 11 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan M.D. och Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Nationella utlänningsmyndighetens regionkontor i Budapest och länet Pest, Ungern) (nedan kallad utlänningsmyndigheten). Målet rör lagenligheten av det beslut genom vilket myndigheten har meddelat M.D. ett inrese- och vistelseförbud.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet

3 I artikel 25 i Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 (EUT L 85, 2010, s. 1), föreskrivs följande:

”1. När en medlemsstat ska besluta om utfärdande av uppehållstillstånd ska den systematiskt genomföra en sökning i Schengens informationssystem. När en medlemsstat ska besluta om utfärdande av uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på en spärrlista ska den först rådfråga den medlemsstat som verkställt registreringen, varvid hänsyn ska tas till denna medlemsstats intressen; uppehållstillstånd får endast beviljas i särskilda fall, i synnerhet av humanitära skäl eller på grund av internationella förpliktelser.

Om uppehållstillstånd beviljas ska den medlemsstat som ansvarar för registreringen återkalla registreringen, men får dock låta registrera den berörda utlänningen på sin nationella spärrlista.

…

2. Om det visar sig att en utlänning, med av någon part utfärdat giltigt uppehållstillstånd, registrerats på spärrlista, skall den registrerande avtalsslutande parten kontakta den som beviljat uppehållstillståndet för att besluta om det finns tillräckliga skäl för att återkalla detta.

Om ingen återkallelse sker skall den registrerande parten vidta åtgärder för återkallande av registreringen, men får dock låta registrera den aktuella utlänningen på sin egen spärrlista.

…”

Förordning (EG) nr 1987/2006

4 I artikel 34 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 2006, s. 4) föreskrivs följande:

”1. En medlemsstat som lägger in en registrering skall ansvara för att uppgifterna är korrekta, aktuella och läggs in i SIS II lagligen.

2. Endast den medlemsstat som lägger in en registrering skall ha tillstånd att ändra, komplettera, korrigera, uppdatera eller radera de uppgifter som den har lagt in.

…”

Direktiv 2008/115

5 I skälen 2, 22 och 24 i direktiv 2008/115 anges följande:

”(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

…

(22) I överensstämmelse med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter [som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 20 november 1989] bör barnets bästa komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför detta direktiv. I överensstämmelse med Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [som undertecknades i Rom den 4 november 1950] bör rätten till skydd för familjelivet komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför detta direktiv.

…

(24) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i [stadgan].”

6 I artikel 2.2 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som

a) har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränserna eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten,

b) har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd, eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som är föremål för utlämningsförfaranden.”

7 I artikel 3 leden 3 och 6 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

3) *återvändande*: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till

– ursprungslandet, eller

– ett transitland i enlighet med återtagandeavtal med gemenskapen eller bilaterala återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller

– ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.

…

6) *inreseförbud*: ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.”

8 Artikel 5 i samma direktiv har följande lydelse:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

a) barnets bästa,

b) familjeliv,

c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

9 I artikel 6 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.

…

6. Detta direktiv ska inte hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande och/eller ett beslut om avlägsnande och/eller inreseförbud inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med deras nationella lagstiftning, utan att det påverkar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna enligt kapitel III och andra relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.”

10 Artikel 7.4 i detta direktiv har följande lydelse:

”Om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar.”

11 I artikel 8.1 i nämnda direktiv anges följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.”

12 I artikel 11.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud

a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller

b) om åläggandet att återvända inte har hörsammats.

I andra fall får beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud.”

13 Artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.”

Ungersk rätt

Lag I

14 I 33 § 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (2007 års lag nr I om inresa och vistelse för personer med rätt till fri rörlighet och vistelse) av den 18 december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (nedan kallad lag I) föreskrivs följande:

”Rätten till inresa och vistelse för personer som omfattas av denna lags tillämpningsområde får begränsas, i enlighet med proportionalitetsprincipen, endast om den berörda personens beteende utgör ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet, nationell säkerhet eller folkhälsa.”

15 I 42 § punkt 1 i denna lag föreskrivs följande:

”Beslut om utvisning genom utlänningspolisens försorg får inte meddelas mot en medborgare i en medlemsstat i [Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)] eller mot en av hans eller hennes familjemedlemmar som

a) lagligen vistas i Ungern sedan mer än tio år tillbaka,

b) är underårig, såvida inte utvisningen sker i den underåriges intresse.”

Lag II

16 I 43 § a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 års lag nr II om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare) av den 18 december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (nedan kallad lag II) föreskrivs följande:

”1. Utlänningsmyndigheten ska meddela ett självständigt inrese- och vistelseförbud för en tredjelandsmedborgare som vistas på en okänd plats eller utomlands,

a) i förhållande till vilken Ungern, enligt internationell rätt, har åtagit sig att säkerställa att inrese- och vistelseförbudet hörsammas,

b) vars inresa eller vistelse har förbjudits av Europeiska unionens råd,

c) vars inresa och vistelse skadar eller äventyrar nationell säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning,

…

3. Initiativet till ett självständigt förbud mot inresa och vistelse av det skäl som anges i punkt 1 c … kan även tas av de organ för upprätthållande av ordningen som anges i regeringsdekretet, inom deras eget behörighetsområde, i syfte att utföra de uppgifter som är knutna till skyddet av de intressen som definieras i lagen. Om det självständiga förbudet mot inresa och vistelse och utvisning genom utlänningspolisens försorg meddelas av de skäl som anges i punkt 1 c, … ska de organ för upprätthållande av ordningen som anges i regeringsdekretet, i de fall deras uppgifter och befogenheter påverkas, lägga fram ett förslag om inrese- och vistelseförbudets varaktighet. Utlänningspolisen får inte avvika från förslagets innehåll.”

17 I 44 § punkt 1 i denna lag föreskrivs följande:

”Varaktigheten av det självständiga inrese- och vistelseförbudet enligt 43 § punkt 1 a och b ska anpassas till varaktigheten av den skyldighet eller det förbud som ligger till grund för beslutet. Varaktigheten av det självständiga inrese- och vistelseförbudet enligt 43 § punkt 1 c–f ska fastställas av den utlänningsmyndighet som meddelar beslutet och ska uppgå till högst tre år, och kan i förekommande fall förlängas med ytterligare högst tre år. Inrese- och vistelseförbudet ska omedelbart upphöra att gälla om skälen för beslutet inte längre föreligger.”

18 45 § punkt 1 i nämnda lag har följande lydelse:

”1) Innan utlänningsmyndigheten antar ett beslut om utvisning genom utlänningspolisens försorg av en tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd, med hänsyn till vederbörandes familjeband, ska den beakta följande:

a) vistelsens längd,

b) tredjelandsmedborgarens ålder och familjesituation och eventuella konsekvenser av utvisningen för hans eller hennes familjemedlemmar,

c) tredjelandsmedborgarens anknytning till Ungern och avsaknaden av förbindelser med ursprungslandet.”

19 I 87/B § punkt 4 i samma lag anges följande:

”Den utlänningsmyndighet som handlägger ärendet är bunden av specialmyndighetens utlåtande i den aktuella sakkunnighetsfrågan.”

Ändringslagen

20 17 § 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (2018 års lag nr CXXXIII om ändring av vissa lagar om migration och andra anknytande lagar) av den 21 december 2018 (*Magyar Közlöny* 2018/208.) (nedan kallad ändringslagen) trädde i kraft den 1 januari 2019. Däri anges följande:

”I lag I ska 94 § införas, med följande lydelse:

’94 § 1) I förfaranden avseende tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till ungerska medborgare vilka inletts eller återupptagits efter ikraftträdandet av [ändringslagen] ska bestämmelserna i lag II tillämpas.

…

4) Ett tillfälligt eller permanent uppehållskort som en tredjelandsmedborgare innehar i egenskap av familjemedlem till en ungersk medborgare och som är giltigt ska återkallas

…

b) om tredjelandsmedborgarens vistelse skadar allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet i Ungern.

5) I de sakkunnighetsfrågor som anges i punkt 4 b ska de utsedda specialmyndigheterna kontaktas, i enlighet med bestämmelserna i lag II om utfärdande av bosättningstillstånd, för att begära ett sakkunnigutlåtande.

…’’’

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 M.D. är tredjelandsmedborgare och kom till Ungern år 2002. Han bosatte sig i denna medlemsstat med sin mor samt med sin partner och deras underåriga barn, fött år 2016, som båda är ungerska medborgare. M.D. har försörjningsansvar för dessa tre personer. Han arbetade i ett bageri som han drev. Han äger fyra andra bagerier i Ungern och har etablerat sitt bolag i Slovakien.

22 Den 31 maj 2003 beviljades M.D. uppehållstillstånd i Ungern. Uppehållstillståndet förlängdes flera gånger.

23 Den 12 juni 2018 ansökte M.D. om permanent uppehållskort. Ansökan avslogs av utlänningsmyndigheten, som avgjorde ärendet i första instans. Eftersom M.D. hade dömts till fängelse för smuggling av migranter genom främjande av otillåten gränspassage, gav denna myndighet in en framställning om nationell säkerhet. Alkotmányvédelmi Hivatal (Myndigheten för grundlagsskydd, Ungern) fann, till följd av denna framställning, att M.D:s beteende skulle anses utgöra ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot nationell säkerhet.

24 Genom beslut av den 27 augusti 2018 slog utlänningsmyndigheten fast att M.D:s uppehållsrätt hade upphört. Detta beslut fastställdes genom beslut av den 26 november 2018 av samma myndighet, som avgjorde ärendet i andra instans. Dessa två beslut grundade sig på det utlåtande från Myndigheten för grundlagsskydd som nämns i föregående punkt.

25 Den 3 januari 2019 antog utlänningsmyndigheten ett beslut om återvändande avseende M.D. och ålade honom ett femårigt inrese- och vistelseförbud. Detta beslut återkallades emellertid den 18 februari 2019 på grund av att det stred mot 42 § punkt 1 i lag I.

26 Genom dom av den 28 maj 2019 upphävde Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapests stad, Ungern) utlänningsmyndighetens beslut av den 26 november 2018 och utvidgade verkningarna av detta upphävande till att även omfatta denna myndighets beslut av den 27 augusti 2018. Nämnda domstol motiverade sitt avgörande med att utlänningsmyndigheten inte hade visat att de kumulativa villkoren i 33 § lag I var uppfyllda, eftersom den hade grundat sitt beslut på ett utlåtande från Myndigheten för grundlagsskydd, vilken inte hade intervenerat i det aktuella förfarandet i egenskap av

specialmyndighet. Utlänningsmyndigheten hade inte heller bedömt samtliga omständigheter i det aktuella fallet, vilket den borde ha gjort, även om M.D. utgjorde ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot allmän säkerhet eller allmän ordning. Nämnda domstol förordnade dessutom om att samma myndighet, i ett nytt förfarande, skulle bedöma samtliga omständigheter i det aktuella fallet, särskilt den omständigheten att M.D. och hans partner hade etablerat ett familjeliv i Ungern med deras underåriga barn, som är ungersk medborgare.

27 Genom beslut av den 29 augusti 2019 återkallade utlänningsmyndigheten, efter detta nya förfarande, M.D:s uppehållskort, med stöd av ett utlåtande från Myndigheten för grundlagsskydd och Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (Polishögkvarteret i länet Pest, Ungern), enligt vilket M.D:s beteende utgjorde ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot nationell säkerhet. Utlänningsmyndigheten, som avgjorde ärendet i andra instans, fann inte skäl att ändra detta beslut. Myndigheten underströk bland annat att den, enligt 87/B § punkt 4 lag II, som är tillämplig sedan ändringslagen trädde i kraft, inte kunde avvika från detta utlåtande.

28 M.D. överklagade nämnda beslut till Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) som genom dom ogillade överklagandet.

29 Kúria (Högsta domstolen, Ungern) fastställde denna dom och fann att de uppgifter som lämnats var tillräckliga för att fastställa att M.D:s vistelse i Ungern utgjorde ett verkligt och direkt hot mot nationell säkerhet i denna medlemsstat och att bedömningen av M.D:s personliga förhållanden, med hänsyn till detta hot, inte kunde leda till en positiv bedömning av hans ansökan.

30 Den 14 oktober 2020 antog utlänningsmyndigheten ett beslut genom vilket M.D. meddelades ett treårigt inrese- och vistelseförbud och gjorde en registrering om detta förbud i Schengens informationssystem (nedan kallat SIS).

31 Utlänningsmyndigheten fann, i enlighet med 94 § punkt 1 lag I, som införts i denna lag genom ändringslagen, att M.D. omfattades av tillämpningsområdet för lag II. Nämnda myndighet anförde även att Myndigheten för grundlagsskydd rekommenderade att M.D skulle utvisas och att han skulle meddelas ett tioårigt inrese- och vistelseförbud. Den påpekade dessutom att de slovakiska myndigheterna hade beviljat M.D. ett tvåårigt uppehållstillstånd från och med den 26 februari 2019.

32 Mot bakgrund av dessa omständigheter ansåg utlänningsmyndigheten att M.D:s beteende utgjorde ett hot mot Ungerns nationella säkerhet.

33 Det ovan i punkt 30 nämnda beslutet om inrese- och vistelseförbud för M.D. föregicks inte av något beslut om återvändande, eftersom M.D. hade lämnat Ungern den 24 september 2020.

34 M.D. överklagade beslutet om inrese- och vistelseförbud till den hänskjutande domstolen, som för det första har understrukit att nämnda beslut, även om det antogs när M.D. inte längre vistades i Ungern, ska anses utgöra ett inreseförbud i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2008/115.

35 Den hänskjutande domstolen har angett dels att det uppehållstillstånd som M.D. hade beviljats av de slovakiska myndigheterna inte kunde förlängas, på grund av samma beslut och på grund av att M.D. hade registrerats i SIS, dels att D. vid den tidpunkt då förevarande begäran om förhandsavgörande ingavs var bosatt i Österrike och inte kunde återvända till Ungern, eftersom utlänningsmyndigheten vägrade att verkställa det lagakraftvunna beslut genom vilket nämnda domstol hade skjutit upp verkningarna av det aktuella beslutet om inrese- och vistelseförbud.

36 Den hänskjutande domstolen har för det andra påpekat att lag I, genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35) införlivades, hade ett tillämpningsområde som bland annat omfattade tredjelandsmedborgare som var familjemedlemmar till en ungersk medborgare som inte hade utövat sin rätt till fri rörlighet. Denna lag gjorde det således möjligt för dessa tredjelandsmedborgare att vistas i Ungern på samma villkor som tredjelandsmedborgare som var familjemedlemmar till medborgare i EES-medlemsstater som hade utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Genom ändringslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2019, uteslöts emellertid tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en ungersk medborgare från tillämpningsområdet för lag I och gjorde lag II tillämplig på deras inresa och vistelse. Tidigare reglerades i lag II endast inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som inte var familjemedlemmar till en medborgare i en EES-medlemsstat.

37 Enligt artikel 17 i ändringslagen är lag II även tillämplig på förfaranden som, såsom i förevarande fall, har återupptagits efter ändringslagens ikraftträdande. Enligt denna lag II kan en tredjelandsmedborgares uppehållskort eller permanenta uppehållskort lättare återkallas än enligt lag I, särskilt om tredjelandsmedborgarens beteende skadar allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet i Ungern. I ett sådant fall ska det således beslutas om den berörda tredjelandsmedborgarens utvisning utan hänsynstagande till denna medborgares familjesituation eller personliga förhållanden.

38 Den hänskjutande domstolen har bland annat påpekat att EU-domstolen i sin dom av den 11 mars 2021, État belge (Återvändande av en förälder till en underårig) (C-112/20, EU:C:2021:197), slog fast att artikel 5 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 24 i stadgan, ålägger medlemsstaterna att ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa innan de antar ett beslut om återvändande, förenat med ett inreseförbud, även om beslutet inte riktar sig till en underårig, utan till den underåriges far.

39 Den hänskjutande domstolen har för det tredje understrukit att de ungerska medborgare som är familjemedlemmar till M.D. inte har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska unionen och att M.D. följaktligen inte kan grunda en härledd uppehållsrätt vare sig på direktiv 2004/38 eller på artikel 21 FEUF.

40 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att vid omedelbar verkställighet av ett beslut om utvisning av en tredjelandsmedborgare som det förordnats om av hänsyn till nationell säkerhet, måste även familjemedlemmarna till tredjelandsmedborgaren, vilka, såsom i förevarande fall, innehar unionsmedborgarskap, lämna Ungern. I annat fall skulle familjesammanhållningen nämligen brytas permanent, eftersom även skälet avseende nationell säkerhet utgör hinder för att utfärda en visering. Den hänskjutande domstolen har erinrat om att ett beslut att neka en tredjelandsmedborgare uppehållsrätt kan äventyra unionsmedborgarskapets ändamålsenliga verkan om det föreligger ett sådant beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren, som är hans eller hennes familjemedlem, att unionsmedborgaren blir tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren, som är hans eller hennes familjemedlem, och lämna unionen.

41 Enligt samma domstol föreskrivs det inte i någon bestämmelse i ungersk rätt att personliga förhållanden och familjesituation ska prövas innan det antas ett beslut om inrese- och vistelseförbud för tredjelandsmedborgare som inte har ett uppehållstillstånd. M.D. befinner sig således i en mindre förmånlig situation än inte bara tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, utan även tredjelandsmedborgare som inte är familjemedlemmar till en unionsmedborgare, eftersom situationen för sistnämnda tredjelandsmedborgare regleras av de direktiv som införlivats genom lag II, men som inte är tillämpliga på tredjelandsmedborgare som, i likhet med M.D., är familjemedlemmar till en unionsmedborgare.

42 För det fjärde vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida 42 § punkt 1 i lag I, som var tillämplig på M.D. fram till den 1 januari 2019, kan beaktas, för det fall den nya ungerska lagstiftningen är oförenlig med unionsrätten och i avsaknad av annan specifik nationell lagstiftning, eller om den kan underlåta att tillämpa nationell rätt och grunda sitt beslut direkt på direktiv 2008/115.

43 Slutligen anser den hänskjutande domstolen att det inte finns någon praxis från EU-domstolen avseende utlänningsmyndighetens vägran att verkställa ett sådant beslut som det genom vilket den hänskjutande domstolen förordnade om uppskov med verkställigheten av det ovan i punkt 30 nämnda beslutet om inrese- och vistelseförbud för M.D.

44 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 5 och 11 i direktiv [2008/115] och artikel 20 FEUF, jämförda med artiklarna 7, 20, 24 och 47 i stadgan, tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats praxis som utvidgar tillämpningen av en lagstiftningsreform till att omfatta förfaranden som återupptagits enligt förelägganden inom ramen för sedan tidigare inledda förfaranden, en lagstiftningsreform som innebär att en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, blir föremål för mycket mindre förmånliga bestämmelser, så att tredjelandsmedborgaren förlorar sin ställning som person som inte kan omfattas av återvändande, vare sig med hänsyn till allmän ordning eller med hänsyn till allmän och nationell säkerhet, som denna hade uppnått till följd av vistelsens längd fram till den aktuella tidpunkten, att tredjelandsmedborgaren därefter får avslag på sin ansökan om permanent uppehållskort på grundval av samma faktiska situation och av skäl hänförliga till den nationella säkerheten, får sitt uppehållskort återkallat, och slutligen blir föremål för ett inrese- och vistelseförbud, utan att vederbörandes personliga förhållanden och familjesituation beaktas i något av förfarandena, framför allt den omständigheten att tredjelandsmedborgaren har ansvar för en underårig ungersk medborgare, vilket är beslut som antingen leder till att familjen splittras eller att de familjemedlemmar som är unionsmedborgare, bland dem det underåriga barnet, ser sig tvingade att lämna medlemsstatens territorium?

2) Ska artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115 och artikel 20 FEUF, jämförda med artiklarna 7 och 24 i stadgan, tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats praxis enligt vilken en tredjelandsmedborgares personliga förhållanden och familjesituation inte beaktas innan vederbörande åläggs inrese- och vistelseförbud, med motiveringen att den omständigheten att denna person, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, vistas i landet utgör ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot landets nationella säkerhet?

För det fall den första och den andra frågan besvaras jakande:

3) Ska artiklarna 5 och 13 i direktiv [2008/115] samt artikel 20 FEUF, jämförd med artiklarna 20 och 47 i stadgan samt skäl 22 i direktiv 2008/115, där det anges att skyldigheten [att ta hänsyn till] barnets bästa bör komma i främsta rummet, och skäl 24 i samma direktiv, enligt vilket de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i stadgan ska säkerställas, tolkas så, att om den nationella domstolen, på grundval av EU-domstolens avgörande, förklarar att nationell lagstiftning eller utlänningsmyndighetens praxis som utgår från denna lagstiftning, strider mot unionsrätten, kan den nationella domstolen, vid prövningen av den rättsliga grunden för inrese- och vistelseförbudet, då beakta, såsom klagandens förvärvade rätt i förevarande fall, den omständigheten att klaganden, enligt [lag I], hade uppnått vad som krävs för att tillämpa 42 § i den lagen, det vill säga mer än tio års laglig vistelse i Ungern, eller ska den nationella domstolen, när den prövar grunden för beslutet om förbud mot inresa och vistelse, beakta personliga förhållanden och familjesituation med stöd av artikel 5 i direktiv 2008/115, i avsaknad av relevanta bestämmelser i [lag II]?

4) Är en medlemsstats praxis, enligt vilken utlänningsmyndigheten – i ett förfarande som inletts av en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, vid utövandet av sin rätt att överklaga – inte verkställer ett lagakraftvunnet domstolsavgörande om omedelbart domstolsskydd mot verkställigheten av utlänningsmyndighetens beslut med motiveringen att den redan har gjort en registrering om inrese- och vistelseförbudet i [SIS], vilket innebär att tredjelandsmedborgaren, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, personligen inte kan utöva rätten att överklaga och inte heller resa in i Ungern medan förfarandet pågår innan ett slutgiltigt beslut fattas i det ärende som rör vederbörande, förenlig med unionsrätten, i synnerhet med rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i direktiv 2008/115 och rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 47 i stadgan?”

Förfarandet vid domstolen

45 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att målet ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 107 i EU-domstolens rättegångsregler.

46 Genom ett beslut av den 16 september 2021 avslog femte avdelningen, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, ansökan om att målet skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande.

47 Domstolens ordförande beslutade den 1 oktober 2021 att förevarande mål skulle avgöras med förtur i enlighet med artikel 53.3 i domstolens rättegångsregler.

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

48 Enligt den ungerska regeringen ska tolkningsfrågorna avvisas, i den mån de syftar till att fastställa dels huruvida unionsrätten utgör hinder för att återkalla M.D:s uppehållsrätt i Ungern, trots att detta återkallande inte är föremål för tvisten vid den hänskjutande domstolen, dels tolkningen av

direktiv 2008/115, trots att det beslut om inrese- och vistelseförbud som är aktuellt i det nationella målet inte omfattas av direktivets tillämpningsområde, eftersom det antogs efter det att M.D. hade lämnat Ungern.

49 Enligt fast praxis från EU-domstolen presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 8 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning ex officio av beslutet om förvar), C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

50 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande och av den hänskjutande domstolens svar på den begäran om upplysningar som den tillsänts, dels att den hänskjutande domstolen endast ska kontrollera lagenligheten av det beslut om inrese- och vistelseförbud som M.D. meddelats, eftersom beslutet att återkalla uppehållsrätten för denna tredjelandsmedborgare i Ungern har vunnit laga kraft, dels att detta inrese- och vistelseförbud gäller inom hela unionen.

51 Av detta följer, såsom den ungerska regeringen har hävdat, att tolkningsfrågorna endast är användbara vid avgörandet av det nationella målet i den mån de avser beslutet om inrese- och vistelseförbud för M.D., och att de därmed endast kan tas upp till prövning i den delen.

52 Vad däremot gäller vilken nytta en tolkning av direktiv 2008/115 har för det nationella målet, ska det erinras om att när det, såsom i förevarande mål, inte är uppenbart att tolkningen av en unionsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, har invändningen att denna bestämmelse inte är tillämplig i det nationella målet inte något att göra med frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan prövas i sak, utan rör tvärtom tolkningsfrågorna i sak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

Prövning i sak

Den första och den andra frågan

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF och artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115, jämförda med artiklarna 7, 20, 24 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat antar ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium för en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare som är medborgare i denna medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, med motiveringen att tredjelandsmedborgarens beteende utgör ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot den medlemsstatens nationella säkerhet, utan att det görs en prövning av tredjelandsmedborgarens personliga förhållanden och familjesituation.

54 Det ska inledningsvis påpekas att enligt den ungerska regeringen gör den tillämpliga ungerska lagstiftningen det möjligt att, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, beakta en tredjelandsmedborgares personliga förhållanden och familjesituation innan vederbörande meddelas ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium.

55 Såsom det har erinrats om i punkt 49 ovan har den nationella domstolen emellertid ställt frågor om tolkningen av unionsrätten mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran om förhandsavgörande ska således prövas mot bakgrund av den tolkning av nationell rätt som den hänskjutande domstolen har gjort och inte med hänsyn till den tolkning som förespråkats av en medlemsstats regering (dom av den 20 oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Återkallande eller uppskov med verkställigheten av ett beslut om återvändande), C-825/21, EU:C:2022:810, punkt 35).

56 Av detta följer att den första och den andra frågan ska besvaras med utgångspunkt i antagandet – vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera – att det enligt nationell rätt, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, inte är möjligt att beakta den berörda tredjelandsmedborgarens personliga förhållanden och familjesituation innan vederbörande meddelas ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium.

– *Artikel 20 FEUF*

57 Domstolen erinrar för det första om att artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgarna förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, och dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (En unionsmedborgares make), C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 37).

58 Domstolen har härvidlag tidigare slagit fast att det finns mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, trots att sekundärrätten avseende tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämplig och den berörde unionsmedborgaren inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, inte får nekas uppehållsrätt, eftersom det skulle innebära att det unionsmedborgarskap som innehas av den ovannämnda unionsmedborgaren förlorade sin ändamålsenliga verkan. Detta är fallet om unionsmedborgaren till följd av den nekade uppehållsrätten i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 43 och 44, och dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga medel), C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 45).

59 Ett beslut att neka en tredjelandsmedborgare uppehållsrätt kan emellertid endast medföra att unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan om det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och den unionsmedborgare som denne är familjemedlem till och detta beroendeförhållande skulle leda till att unionsmedborgaren blev tvungen att följa med tredjelandsmedborgaren och lämna unionen i dess helhet (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 52, och dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga medel), C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

60 För det andra, i likhet med när en uppehållsrätt på en medlemsstats territorium nekas eller förloras, kan ett förbud mot inresa till unionens territorium som ålagts en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare leda till att unionsmedborgaren förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, när detta inreseförbud, på grund av beroendeförhållandet mellan dessa personer, i praktiken tvingar unionsmedborgaren att lämna unionen i dess helhet för att följa med familjemedlemmen, som är tredjelandsmedborgare och som avses med nämnda förbud (se, analogt, dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 32).

61 I förevarande fall åtnjuter M.D:s underåriga barn, liksom hans mor, i egenskap av unionsmedborgare, de rättigheter som stadfästs i artikel 20 FEUF. Det kan således i princip inte på förhand uteslutas att det förbud mot inresa och uppehåll som ålagts M.D. leder till att dessa unionsmedborgare i praktiken förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som de har enligt unionsmedborgarskapet. Så skulle vara fallet om det förelåg ett beroendeförhållande mellan M.D. och hans underåriga barn eller partner vid tillämpningen av artikel 20 FEUF, såsom den tolkats av domstolen, vilket skulle tvinga även detta underåriga barn eller denna partner att lämna unionens territorium (se, bland annat, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkterna 65 och 71–75, och dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga medel), C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkterna 56 och 64–69).

62 Det ska härvidlag preciseras att enligt den hänskjutande domstolen hade M.D. uppehållsrätt i Slovakien vid den tidpunkt då hans uppehållstillstånd i Ungern återkallades. Således förefaller inte ett sådant återkallande i praktiken ha kunnat tvinga M.D:s underåriga barn och hans partner, som är barnets mor, att lämna unionen i dess helhet, eftersom det inte finns något som tyder på att det skulle ha varit omöjligt för dessa unionsmedborgare att lagligen vistas i Slovakien.

63 På grundval av de uppgifter som domstolen har tillgång till är det således inte säkert att de ungerska myndigheternas återkallande av M.D:s uppehållstillstånd har kunnat strida mot artikel 20 FEUF (se, analogt, dom av den 10 oktober 2013, Alokpa och Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punkterna 34 och 35).

64 De ungerska myndigheternas beslut om inrese- och vistelseförbud som är aktuellt i det nationella målet, vars verkningar har en europeisk dimension, har däremot medfört att M.D. har förlorat all uppehållsrätt på samtliga medlemsstaters territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 42).

65 Av det ovan anförda följer att en medlemsstat inte får förbjuda en tredjelandsmedborgare, för vilken en familjemedlem är en unionsmedborgare som är medborgare i denna medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, att resa in till unionens territorium, om det inte har kontrollerats huruvida det föreligger ett sådant beroendeförhållande som beskrivs i punkt 61 ovan mellan tredjelandsmedborgaren och familjemedlemmen. De behöriga nationella myndigheterna är tvärtom skyldiga att bland annat bedöma, på grundval av de uppgifter som den berörda tredjelandsmedborgaren och den berörda unionsmedborgaren fritt ska kunna lägga fram och efter att i förekommande fall ha gjort nödvändiga efterforskningar, huruvida det föreligger ett sådant beroendeförhållande mellan dessa båda personer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (En unionsmedborgares make), C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 53).

66 För det tredje ska det påpekas att M.D. nekades uppehållsrätt i Ungern med motiveringen att hans beteende utgjorde ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot den nationella säkerheten och att beslutet att förbjuda honom att resa in och vistas på unionens territorium grundades på samma skäl.

67 I detta avseende erinrar domstolen om att medlemsstaterna på vissa villkor får göra undantag från den härledda uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF för en familjemedlem till en unionsmedborgare som avses i punkt 58 ovan, i syfte att upprätthålla allmän ordning eller skydda allmän säkerhet. Så kan vara fallet när tredjelandsmedborgaren utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän eller nationell säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

68 Såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 103 i sitt förslag till avgörande, kan tillämpningen av ett sådant undantag emellertid inte enbart grunda sig på den berörda tredjelandsmedborgarens anmärkningar i belastningsregistret. Om ett sådant undantag ska bli aktuellt kan det endast följa av en konkret bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av, och, bland annat, hänsynen till vad som är bäst för det underåriga barnet, som är unionsmedborgare. Den behöriga nationella myndigheten kan således bland annat beakta hur allvarliga de begångna överträdelserna är, hur stränga de fällande domarna är och hur lång tid som förflutit mellan den dag då de meddelades och den dag då den behöriga myndigheten meddelar sitt avgörande. När beroendeförhållandet mellan tredjelandsmedborgaren och en underårig unionsmedborgare följer av att den förstnämnde är förälder till den sistnämnda, ska även den underåriga unionsmedborgarens ålder och hälsotillstånd samt dess familjesituation och ekonomiska situation beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga medel), C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

69 När det har fastställts att det föreligger ett sådant beroendeförhållande som beskrivs i punkt 61 ovan mellan den berörda tredjelandsmedborgaren och hans eller hennes familjemedlem, som är unionsmedborgare, får den berörda medlemsstaten följaktligen förbjuda tredjelandsmedborgaren att resa in och vistas på unionens territorium med hänvisning till allmän ordning eller nationell säkerhet endast efter att ha beaktat samtliga relevanta omständigheter och, i förekommande fall, hänsynen till vad som är bäst för tredjelandsmedborgarens underåriga barn, som är unionsmedborgare.

70 Av det ovan anförda följer att artikel 20 FEUF utgör hinder för att en medlemsstat antar ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium för en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare som är medborgare i denna medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utan att först ha prövat huruvida det mellan dessa personer föreligger ett beroendeförhållande som i praktiken skulle tvinga unionsmedborgaren att lämna unionen i dess helhet för att följa med familjemedlemmen och, om så är fallet, huruvida skälen för att anta beslutet gör det möjligt att göra undantag från tredjelandsmedborgarens härledda uppehållsrätt.

– *Direktiv 2008/115*

71 Det ska först prövas huruvida ett beslut om förbud mot inresa avseende hela unionens territorium som en medlemsstat meddelar en tredjelandsmedborgare omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, när detta beslut, såsom i förevarande fall, meddelas efter det att tredjelandsmedborgaren har lämnat denna medlemsstat, utan att något beslut om återvändande har antagits avseende honom eller henne.

72 I detta hänseende framgår det, för det första, av skäl 2 i direktiv 2008/115 att direktivet syftar till att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet. Såsom framgår av såväl direktivets rubrik som dess artikel 1 föreskriver direktivet i detta syfte ”gemensamma normer och förfaranden” som varje medlemsstat ska tillämpa för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

73 Med förbehåll för de undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i direktiv 2008/115, vilka inte förefaller vara tillämpliga i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, är direktivet tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Vidare kan det konstateras att en tredjelandsmedborgare, när detta direktiv är tillämpligt på vederbörande, i princip ska omfattas av de gemensamma normer och förfaranden som enligt direktivet gäller för tredjelandsmedborgarens återvändande, så länge hans eller hennes vistelse inte, i förekommande fall, har blivit laglig (dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

74 Det föreskrivs i artikel 6.1 i direktiv 2008/115 att varje tredjelandsmedborgare – utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som föreskrivs i punkterna 2–5 i samma artikel och med strikt iakttagande av kraven i artikel 5 i direktivet – ska bli föremål för ett beslut om återvändande när det väl har fastställts att hans eller hennes vistelse är olaglig och att det i detta beslut ska anges till vilket av de tredjeländer som avses i artikel 3 led 3 i nämnda direktiv tredjelandsmedborgaren ska avlägsnas (dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

75 Det framgår emellertid av artikel 6.2 i direktiv 2008/115 att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium, samtidigt som han eller hon har uppehållsrätt i en annan medlemsstat, ska ges möjlighet att resa till den andra medlemsstaten, utan att det genast antas ett beslut om återvändande mot honom eller henne, såvida det inte krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet (dom av den 24 februari 2021, M m.fl. (Överföring till en medlemsstat), C-673/19, EU:C:2021:127, punkt 35).

76 Slutligen är medlemsstaterna enligt artikel 11.1 i direktiv 2008/115 skyldiga att anta ett beslut om inreseförbud när en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande inte har iakttagit sin skyldighet att återvända eller när någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats, vilket kan vara fallet, enligt artikel 7.4 i direktivet, om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet (dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 86). I övriga fall följer det av artikel 11.1 att medlemsstaterna får förena beslut om återvändande med ett sådant inreseförbud.

77 Det framgår av domstolens praxis att ett inreseförbud utgör ett medel som är avsett att öka effektiviteten av unionens återvändandepolitik, genom att säkerställa att en tredjelandsmedborgare inte lagligen får återvända till medlemsstaternas territorium under en viss tidsperiod efter det att vederbörande avlägsnats från det territoriet vid olaglig vistelse (dom av den 17 september 2020, JZ (Fängelsestraff vid inreseförbud), C-806/18, EU:C:2020:724, punkt 32).

78 För det andra innebär den omständigheten att en tredjelandsmedborgare, såsom i förevarande fall, är föremål för ett beslut om inreseförbud utan att först ha varit mottagare av ett beslut om återvändande inte nödvändigtvis att detta beslut om inreseförbud faller utanför tillämpningsområdet för direktiv 2008/115.

79 Det följer visserligen av artikel 3 led 6 och artikel 11.1 i direktiv 2008/115 att det i princip inte är möjligt att meddela en tredjelandsmedborgare ett beslut om inreseförbud utan att ett beslut om återvändande har utfärdats med avseende på honom eller henne.

80 I förevarande fall framgår det emellertid av beslutet om hänskjutande att det beslut genom vilket Ungern förbjöd M.D. att resa in till unionens territorium, med motiveringen att hans beteende utgjorde ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot denna medlemsstats nationella säkerhet, antogs som en förlängning av det beslut genom vilket nämnda medlemsstat återkallade hans uppehållsrätt i samma medlemsstat av samma skäl.

81 Det framgår av själva lydelsen av artikel 6.2 i direktiv 2008/115 att den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren vistas olagligt i ett sådant fall är skyldig att meddela vederbörande ett beslut om återvändande även när han eller hon har uppehållsrätt i en annan medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 48).

82 I detta avseende saknar det betydelse att avsaknaden av ett sådant beslut om återvändande, såsom den ungerska regeringen har gjort gällande, i förevarande fall förklaras av komplexiteten i det beslutsförfarande som har inrättats genom den nationella lagstiftningen. Enligt domstolens fasta praxis kan en medlemsstat nämligen inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta sina skyldigheter enligt unionsrätten (dom av den 8 september 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 69, och dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

83 Det skulle således strida mot målet med och den allmänna systematiken i direktiv 2008/115 att anse att ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium som meddelats en tredjelandsmedborgare för att skydda den nationella säkerheten faller utanför direktivets tillämpningsområde på grund av att tredjelandsmedborgaren inte tidigare har varit föremål för ett beslut om återvändande.

84 Att i ett sådant fall anse att direktiv 2008/115 inte är tillämpligt på beslutet om inreseförbud skulle på ett otillbörligt sätt medföra att nämnda tredjelandsmedborgare förlorade de materiella och processuella garantier som medlemsstaterna enligt detta direktiv är skyldiga att iaktta när de avser att anta ett sådant beslut om inreseförbud.

85 Denna slutsats påverkas inte av domen av den 3 juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), eftersom situationen i det målet skilde sig från situationen i förevarande nationella mål. Det beslut om inreseförbud som var aktuellt i nämnda dom hade nämligen upprätthållits, trots att det beslut om återvändande som det förstnämnda beslutet åtföljde hade återkallats.

86 För det tredje är den omständigheten att en tredjelandsmedborgare, vid den tidpunkt då vederbörande meddelades ett beslut om inrese- och vistelseförbud, inte längre vistades olagligt på territoriet för den medlemsstat som antog detta beslut inte heller tillräcklig för att detta beslut ska anses falla utanför tillämpningsområdet för direktiv 2008/115.

87 Såsom har påpekats i punkt 77 ovan syftar ett sådant beslut om förbud nämligen till att hindra den berörda tredjelandsmedborgaren från att på nytt resa in till Europeiska unionens territorium efter det att han eller hon har lämnat unionen. Även om det enligt artikel 6.6 i direktiv 2008/115 är tillåtet att samtidigt anta ett beslut om återvändande och ett beslut om inreseförbud, krävs det inte på något sätt i denna bestämmelse. Det räcker således inte att ett beslut om inreseförbud antas efter det att tredjelandsmedborgaren har lämnat en medlemsstat för att beslutet om inreseförbud automatiskt ska falla utanför direktivets tillämpningsområde.

88 Domstolen finner således att ett beslut om inreseförbud, såsom det som är aktuellt i det nationella målet, ska anses utgöra ett inreseförbud, i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2008/115, och att de garantier som föreskrivs i detta direktiv ska iakttas vid antagandet av ett sådant beslut.

89 För det andra innebär artikel 5 i direktiv 2008/115, som utgör en allmän regel som ska iakttas av medlemsstaterna när de genomför detta direktiv (dom av den 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Avlägsnande – Medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 55), att medlemsstaterna är skyldiga att ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjelivet och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren. En sådan skyldighet gäller således för medlemsstaterna även när de avser att anta ett beslut om inreseförbud, i den mening som avses i artikel 11 i nämnda direktiv.

90 Det ska även preciseras att medlemsstaterna enligt nämnda artikel 5 är skyldiga att ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa innan de antar ett beslut om inreseförbud, även om beslutet inte riktar sig till en underårig, utan till den underåriges far (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 2021, État belge (Återvändande av en förälder till en underårig), C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 43).

91 Nämnda artikel 5 utgör således hinder för att en tredjelandsmedborgare meddelas ett beslut om inreseförbud, i den mening som avses i artikel 11 i direktiv 2008/115, utan att hänsyn först tagits till vederbörandes hälsotillstånd samt, i förekommande fall, till hans eller hennes familjeliv och underåriga barns bästa.

92 Av det ovan anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande.

– Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat antar ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium för en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare som är medborgare i denna medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utan att först ha prövat huruvida det mellan dessa personer föreligger ett beroendeförhållande som i praktiken skulle tvinga unionsmedborgaren att lämna unionen i dess helhet för att följa med familjemedlemmen och, om så är fallet,

huruvida skälen för att anta beslutet gör det möjligt att göra undantag från tredjelandsmedborgarens härledda uppehållsrätt,

– artikel 5 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare – till vilken ett beslut om återvändande borde ha riktats – som en omedelbar förlängning av det beslut genom vilket hans eller hennes uppehållsrätt på den berörda medlemsstatens territorium har återkallats av hänsyn till den nationella säkerheten, blir föremål för ett beslut om förbud mot inresa till unionens territorium som antagits av samma skäl, utan att hänsyn först tagits till vederbörandes hälsotillstånd samt, i förekommande fall, till hans eller hennes familjeliv och underåriga barns bästa.

Den tredje frågan

93 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF och artiklarna 5 och 13 i direktiv 2008/115, jämförda med artiklarna 20 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell domstol, när den har att pröva ett överklagande av ett beslut om inreseförbud som antagits med stöd av en nationell lagstiftning som är oförenlig med denna artikel 5, kan grunda sig på en tidigare nationell lagstiftning eller är skyldig att direkt tillämpa nämnda artikel 5.

94 För det första följer det av domstolens fasta praxis att enskilda, i alla de fall då bestämmelser i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, dels då medlemsstaten har underlåtit att införliva direktivet med nationell rätt inom tidsfristen, dels då den inte har införlivat det på ett korrekt sätt (dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 103, och dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

95 En unionsbestämmelse är dels ovillkorlig om den anger en skyldighet som inte är förenad med något villkor och inte heller, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, kräver några ytterligare åtgärder från unionsinstitutionernas eller medlemsstaternas sida, dels tillräckligt precis för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol om det på ett otvetydigt sätt anges en skyldighet i bestämmelsen. Även om medlemsstaterna enligt ett direktiv har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de antar bestämmelser om dess genomföra direktivet, kan en bestämmelse i detta direktiv anses vara ovillkorlig och precis, om medlemsstaterna genom bestämmelsen på ett otvetydigt sätt åläggs en skyldighet att uppnå ett bestämt resultat som inte är förenad med något villkor vad gäller tillämpningen av den regel som anges i direktivet (dom av den 19 januari 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 25, och dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkterna 18 och 19 och där angiven rättspraxis).

96 I förevarande fall grundar sig den hänskjutande domstolens fråga på antagandet att den ungerska lagstiftaren har åsidosatt de garantier som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 2008/115 genom att inte kräva att den behöriga nationella myndigheten tar vederbörlig hänsyn till den berörda tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd samt, i förekommande fall, till hans familjeliv och underåriga barns bästa innan den, med avseende på denna medborgare, antar ett inreseförbud av hänsyn till nationell säkerhet.

97 Eftersom artikel 5 i direktiv 2008/115 ålägger medlemsstaterna att ta vederbörlig hänsyn till dessa omständigheter när de genomför direktivet, är denna artikel 5 tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna anses ha direkt effekt. Artikeln kan således åberopas av en enskild och tillämpas av medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter och domstolar.

98 I synnerhet gäller att om en medlemsstat överskrider sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att anta lagstiftning som inte säkerställer att den behöriga nationella myndigheten tar vederbörlig hänsyn till den berörda tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd samt, i förekommande fall, till hans eller hennes familjeliv och underåriga barns bästa, måste denna medborgare kunna åberopa artikel 5 i direktivet direkt mot en sådan lagstiftning (se, analogt, dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 30).

99 För det andra ska det erinras om att principen om unionsrättens företräde, i syfte att säkerställa den fulla verkan av samtliga unionsbestämmelser, bland annat innebär en skyldighet för de nationella domstolarna att i möjligaste mån tolka sin nationella rätt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten. Skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar, och den kan i synnerhet inte tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem* (dom av den 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 47, och dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkterna 35 och 36 och där angiven rättspraxis).

100 Det ska även erinras om att principen om unionsrättens företräde innebär att en nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser är skyldig, om den inte kan tolka den nationella lagstiftningen i enlighet med kraven i unionsrätten, att säkerställa att kraven i unionsrätten ges full verkan i det mål som den ska pröva genom att, på eget initiativ, om det behövs, underlåta att tillämpa varje nationell lagstiftning eller praxis, även senare sådan, som strider mot en bestämmelse i unionsrätten som har direkt effekt, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna lagstiftning eller praxis genom lagstiftning eller på annan konstitutionell väg (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61, och dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

101 När artikel 5 i direktiv 2008/115 har åberopats av en enskild vid en nationell domstol mot en medlemsstat som inte har införlivat denna bestämmelse på ett korrekt sätt, ankommer det således på den nationella domstolen att säkerställa att denna unionsbestämmelse som har direkt effekt ges full verkan och, om det inte är möjligt att tolka den nationella lagstiftningen i överensstämmelse med denna artikel 5, med stöd av sin egen behörighet underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som är oförenliga med nämnda artikel 5.

102 För att säkerställa att skyldigheten att ta vederbörlig hänsyn till den berörda tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd samt, i förekommande fall, till hans eller hennes familjeliv och barnets bästa ges full verkan, ankommer det således på den nationella domstol som ska pröva ett överklagande av ett beslut om inreseförbud, som antagits med stöd av en nationell lagstiftning som inte kan tolkas på ett sätt som är förenligt med de krav som följer av artikel 5 i direktiv 2008/115, att pröva huruvida den kan avvika endast från den del av lagstiftningen som innebär att det är omöjligt att ta vederbörlig hänsyn till dessa krav. I annat fall är den nationella domstolen skyldig att underlåta att tillämpa den aktuella lagstiftningen i dess helhet och att direkt grunda sitt avgörande på denna artikel 5.

103 Den direkta effekt som artikel 5 i direktiv 2008/115 tillerkänns innebär däremot inte att en nationell domstol som har underlåtit att tillämpa en nationell lagstiftning som strider mot denna artikel 5 är skyldig att tillämpa tidigare nationell lagstiftning som ger ytterligare garantier utöver dem som följer av nämnda artikel 5.

104 Av det ovan anförda följer att artikel 5 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att en nationell domstol, när den har att pröva ett överklagande av ett beslut om inreseförbud som antagits med stöd av en nationell lagstiftning som är oförenlig med denna artikel 5 och inte kan bli föremål för direktivkonform tolkning, ska underlåta att tillämpa denna lagstiftning i den mån den strider mot nämnda artikel och, om det är nödvändigt för att säkerställa att denna artikel ges full verkan, direkt tillämpa samma artikel i det mål som den ska pröva.

Den fjärde frågan

105 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat vägrar att tillämpa ett lagakraftvunnet domstolsavgörande om uppskov med verkställigheten av ett beslut om inreseförbud, med motiveringen att sistnämnda beslut redan har varit föremål för registrering i SIS.

106 I förevarande fall framgår det i synnerhet av handlingarna i målet att den hänskjutande domstolen den 31 mars 2021 beslutade om uppskov med verkställigheten av det beslut om inrese- och vistelseförbud som är aktuellt i det nationella målet, såväl på grund av den hänskjutande domstolens avsikt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen som på grund av de negativa följder som verkställigheten av detta förbudsbeslut skulle få för M.D. samt för hans minderåriga barn och partner.

107 Mot bakgrund av denna inledande precisering ska det för det första påpekas att enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/115 ska den berörda tredjelandsmedborgaren ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna bestrida bland annat lagenligheten av det beslut om inreseförbud som han eller hon är föremål för. Enligt punkt 2 i denna artikel 2 ska den myndighet eller det organ som har befogenhet och som ska pröva ett sådant överklagande ha möjlighet att tillfälligt skjuta upp verkställigheten av ett sådant beslut om inreseförbud, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.

108 Även om artikel 13.2 i direktiv 2008/115 inte kräver att ett överklagande av ett beslut om inreseförbud ska ha suspensiv verkan, måste den myndighet eller det organ som har befogenhet att pröva överklagandet inte desto mindre ha möjlighet att skjuta upp verkställigheten av detta beslut om en medlemsstat inte föreskriver ett sådant uppskov (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 5 maj 2021, CPAS de Liège, C-641/20, ej publicerat, EU:C:2021:374, punkt 22).

109 Det skulle strida mot den ändamålsenliga verkan av denna bestämmelse om en förvaltningsmyndighet hade rätt att vägra att tillämpa ett beslut genom vilket en domstol, som ska pröva ett överklagande av ett beslut om inreseförbud, har beslutat om uppskov med verkställigheten av det sistnämnda beslutet (se, analogt, dom av den 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punkterna 55–59 och 66). Rätten till ett effektivt rättsmedel, vilken stadfästs i artikel 47 i stadgan och kommit till uttryck i artikel 13 i direktiv 2008/115, skulle för övrigt bli illusorisk om rättsordningen i en medlemsstat tillät att ett lagakraftvunnet och bindande domstolsavgörande fick förbli utan verkan till förfång för en av parterna (se, för ett

liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 52, och dom av den 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, punkterna 35 och 36).

110 Den omständigheten att det beslut om inrese- och vistelseförbud som är aktuellt i det nationella målet redan har varit föremål för registrering i SIS av den berörda medlemsstaten påverkar inte den slutsats som dragits ovan i föregående punkt. Enligt artikel 34.2 i förordning nr 1987/2006 står det nämligen denna medlemsstat fritt att radera uppgifter som lagts in i SIS, bland annat till följd av ett domstolsavgörande om uppskov med verkställigheten av detta beslut om inreseförbud som motiverat denna registrering.

111 Det ska dessutom erinras om att enligt fast rättspraxis kräver unionsrättens fulla verkan att den domstol vid vilken ett mål anhängiggjorts som ska avgöras enligt unionsrätten kan bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det kommande domstolsavgörandet när den beslutar att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. Effektiviteten av det system som införts genom artikel 267 FEUF skulle följaktligen äventyras om en myndighet i den medlemsstat där dessa interimistiska åtgärder vidtagits kunde åsidosätta den bindande verkan som är knuten till sådana åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż.(Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 142).

112 Av det ovan anförda följer att artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat vägrar att tillämpa ett lagakraftvunnet domstolsavgörande om uppskov med verkställigheten av ett beslut om inreseförbud, med motiveringen att sistnämnda beslut redan har varit föremål för registrering i SIS.

Rättegångskostnader

113 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Artikel 20 FEUF ska tolkas på följande sätt:

Den utgör hinder för att en medlemsstat antar ett beslut om förbud mot inresa till Europeiska unionens territorium för en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare som är medborgare i denna medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, utan att först ha prövat huruvida det mellan dessa personer föreligger ett beroendeförhållande som i praktiken skulle tvinga unionsmedborgaren att lämna unionen i dess helhet för att följa med familjemedlemmen och, om så är fallet, huruvida skälen för att anta beslutet gör det möjligt att göra undantag från tredjelandsmedborgarens härledda uppehållsrätt.

2) Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

ska tolkas på följande sätt:

Den utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare – till vilken ett beslut om återvändande borde ha riktats – som en omedelbar förlängning av det beslut genom vilket hans eller hennes uppehållsrätt på den berörda medlemsstatens territorium har återkallats av hänsyn till den nationella säkerheten, blir föremål för ett beslut om förbud mot inresa till Europeiska unionens territorium som antagits av samma skäl, utan att hänsyn först tagits till vederbörandes hälsotillstånd samt, i förekommande fall, till hans eller hennes familjeliv och underåriga barns bästa.

3) Artikel 5 i direktiv 2008/115

ska tolkas på följande sätt:

En nationell domstol ska, när den har att pröva ett överklagande av ett beslut om inreseförbud som antagits med stöd av en nationell lagstiftning som är oförenlig med denna artikel 5 och inte kan bli föremål för direktivkonform tolkning, underlåta att tillämpa denna lagstiftning i den mån den strider mot nämnda artikel och, om det är nödvändigt för att säkerställa att denna artikel ges full verkan, direkt tillämpa samma artikel i det mål som den ska pröva.

4) Artikel 13 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas på följande sätt:

Den utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat vägrar att tillämpa ett lagakraftvunnet domstolsavgörande om uppskov med verkställigheten av ett beslut om inreseförbud, med motiveringen att sistnämnda beslut redan har varit föremål för registrering i Schengens informationssystem.

Underskrifter