Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

27 päivänä huhtikuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Maahanmuuttopolitiikka – SEUT 20 artikla –Mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää olennaisia unionin kansalaisen asemaan perustuvia oikeuksia – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Direktiivi 2008/115/EY – Jäsenvaltioissa sovellettavat yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi – 5, 11 ja 13 artikla – Välitön oikeusvaikutus – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuimissa – Kolmannen maan kansalaiselle, joka on alaikäisen unionin kansalaisen perheenjäsen, annettu maahantulo- ja oleskelukielto – Uhka kansalliselle turvallisuudelle – Kyseisen kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaisen tilanteen huomioon ottamatta jättäminen – Kyseisen maahantulo- ja oleskelukieltoa koskevan päätöksen vaikutuksia lykkäävän tuomioistuimen ratkaisun täytäntöönpanosta kieltäytyminen – Seuraukset

Asiassa C-528/21,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) on esittänyt 19.7.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.8.2021, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

M.D.

vastaan

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos (esittelevä tuomari), varapresidentti L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit L. S. Rossi, S. Rodin ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.9.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

– Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai, avustajanaan K. A. Jáger, asiantuntija,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vláčil,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.11.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 20 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan sekä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) 5, 11 ja 13 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat M.D. ja Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (ulkomaalaisasioista vastaavan valtakunnallisen valvontaviranomaisen Budapestin ja Pestin alueen paikallisosasto, Unkari) (jäljempänä ulkomaalaisviranomainen) ja jossa on kyse kyseisen viranomaisen M.D:lle antaman maahantulo- ja oleskelukiellon lainmukaisuudesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

3 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 ja joka tuli voimaan 26.3.1995 (EYVL 2000, L 239, s. 19), sellaisena kuin se on muutettuna 25.3.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 265/2010 (EUVL 2010, L 85, s. 1) (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus), 25 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan, se tekee järjestelmällisesti haun Schengenin tietojärjestelmästä. Kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon, sen on ensin neuvoteltava määräyksen antaneen jäsenvaltion kanssa ja otettava huomioon sen edut; oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan painavista syistä, erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia.

Jos oleskelulupa myönnetään, maahantulokiellon määränneen jäsenvaltion on peruutettava kielto. Sen sijaan se voi merkitä kyseisen ulkomaalaisen kansalliseen maahantulokieltoluetteloon.

– –

2. Jos ulkomaalainen, jolla on jonkin sopimuspuolen myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, määrätään maahantulokieltoon, sopimuspuoli neuvottelee oleskeluluvan myöntäneen sopimuspuolen kanssa selvittääkseen, onko oleskeluluvan peruuttamiselle riittäviä perusteita.

Jos oleskelulupaa ei peruuteta, kiellon antanut sopimuspuoli peruuttaa kiellon. Se voi kuitenkin merkitä kyseisen ulkomaalaisen kansalliseen maahantulokieltoluetteloon.

– –”

Asetus (EY) N:o 1987/2006

4 Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (EUVL 2006, L 2006, s. 4) 34 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio on vastuussa siitä, että tiedot ovat paikkansapitäviä ja ajantasaisia ja että ne tallennetaan SIS II:een laillisesti.

2. Ainoastaan kuulutuksen tehneellä jäsenvaltiolla on lupa muuttaa, täydentää, oikaista, päivittää tai poistaa tallentamiaan tietoja.

– –”

Direktiivi 2008/115

5 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 22 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.

– –

(22) Lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn [Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 20.11.1989 hyväksymän] Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu tätä direktiiviä sovellettaessa. [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun] ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti otettava huomioon perhe-elämän kunnioittamisen periaate tätä direktiiviä sovellettaessa.

– –

(24) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustettuja periaatteita.”

6 Tämän direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovella tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin,

a) joita koskee pääsyn epääminen Schengenin rajasäännöstön 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa;

b) jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena.”

7 Mainitun direktiivin 3 artiklan 3 ja 6 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

3) ’palauttamisella’ prosessia, jonka aikana kolmannen maan kansalainen palaa joko vapaaehtoisesti paluuvelvoitetta noudattaen tai pakotettuna

– alkuperämaahan, tai

– kauttakulkumaahan yhteisön tai kahdenvälisten takaisinottosopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti, tai

– muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään;

– –

6) ’maahantulokiellolla’ hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen”.

8 Saman direktiivin 5 artikla kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon

a) lapsen etu,

b) perhesuhteet,

c) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila,

ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

9 Direktiivin 2008/115 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.

2. Jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos kolmannen maan kansalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, sovelletaan 1 kohtaa.

– –

6. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen ja/tai maastapoistamispäätöksen ja/tai maahantulokiellon yhteydessä yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III luvun ja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön asiaa koskevien muiden säännösten mukaisten menettelyllisten takeiden soveltamista.”

10 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.”

11 Mainitun direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen täytäntöön palauttamispäätöksen, jos vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti tai jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa.”

12 Saman direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto

a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai

b) jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu.

Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto.”

13 Direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa

tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.

2. Edellä 1 kohdassa mainitulla viranomaisella tai elimellä on toimivalta tutkia 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla."

Unkarin oikeus

Laki nro I

14 Liikkumis- ja oleskeluvapauden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantulosta ja oleskelusta 18.12.2006 annetun lain nro I (évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról; Magyar Közlöny 2007/1; jäljempänä laki nro I) 33 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tämän lain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden maahantulo- ja oleskeluoikeutta voidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoittaa ainoastaan asianomaisen henkilön sellaisen oman käyttäytymisen perusteella, joka muodostaa todellisen, välittömän ja vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle."

15 Kyseisen lain 42 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Karkotettavaksi ei voida määrätä [Euroopan talousalueen (ETA)] jäsenvaltion kansalaista tai hänen perheenjäsentään, joka

a) on oleskellut laillisesti Unkarin alueella yli kymmenen vuoden ajan tai

b) on alaikäinen, paitsi jos karkotus on alaikäisen edun mukaista."

Laki nro II

16 Kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta 18.12.2006 annetun lain nro II (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény; Magyar Közlöny 2007/1; jäljempänä laki nro II) 43 §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) Ulkomaalaisviranomainen määrää itsenäisen maahantulo- ja oleskelukiellon tuntemattomassa paikassa tai ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle,

a) jonka osalta Unkari on kansainvälisen oikeuden nojalla sitoutunut varmistamaan, että maahantulo- ja oleskelukieltoa noudatetaan

b) jolle Euroopan unionin neuvosto on antanut maahantulo- tai oleskelukiellon

c) jonka maahantulo ja oleskelu vaarantavat kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen

– –

(3) Aloitteen 1 momentin c kohtaan perustuvalle itsenäiselle maahantulo- ja oleskelukiellolle – – voivat tehdä myös hallituksen asetuksella järjestyksen ylläpitämiseen nimetyt elimet omalla toimivalta-alueellaan laissa määriteltyjen etujen suojaamiseen liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Jos ulkomaalaisviranomainen antaa itsenäisen maahantulo- ja oleskelukiellon sekä määrää karkottamisen 1 momentin c kohdassa tarkoitetuista syistä, – – hallituksen asetuksella järjestyksen ylläpitämiseen nimetyt elimet tekevät tehtäviinsä ja toimivaltuuksiinsa liittyvissä tapauksissa ehdotuksen maahantulo- ja oleskelukiellon kestosta. Ulkomaalaisasioista vastaava viranomainen ei voi poiketa ehdotuksen sisällöstä.”

17 Kyseisen lain 44 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 43 §:n 1 momentin a ja b kohdan mukaisen itsenäisen maahantulo- ja oleskelukiellon kesto määräytyy sen velvoitteen tai kiellon keston mukaan, johon päätös perustuu. Päätöksen tekevä ulkomaalaisviranomainen määrittää 43 §:n 1 momentin c–f kohdan mukaisen itsenäisen maahantulo- ja oleskelukiellon keston, ja se on voimassa enintään kolme vuotta, ja sitä voidaan tarvittaessa jatkaa enintään kolmella vuodella. Maahantulo- ja oleskelukielto peruutetaan välittömästi, jos kiellon määräämisen syy on lakannut.”

18 Mainitun lain 45 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Ennen kuin ulkomaalaisviranomainen tekee päätöksen sellaisen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta, jolla on perhesiteisiin perustuva oleskelulupa, sen on otettava huomioon seuraavat seikat:

a) oleskelun kesto

b) kolmannen maan kansalaisen ikä ja perhetilanne sekä hänen karkottamisensa mahdolliset seuraukset hänen perheenjäsenilleen

c) kolmannen maan kansalaisen siteet Unkariin sekä suhteiden puuttuminen hänen alkuperämaahansa.”

19 Saman lain 87/B §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Asiantuntijaviranomaisen lausunto sitoo asiakysymyksen osalta asiaa käsittelevää ulkomaalaisviranomaista.”

Muutoslaki

20 Tiettyjen maahanmuuttoa koskevien lakien ja niitä täydentävien lakien muuttamisesta 21.12.2018 annetun lain nro CXXXIII (évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról; Magyar Közlöny 2018/208; jäljempänä muutoslaki) 17 § tuli voimaan 1.1.2019. Siinä säädetään seuraavaa:

”Lakia nro I täydennetään seuraavalla 94 §:llä:

’94. § (1) Menettelyihin, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat Unkarin kansalaisten perheenjäseniä, ja jotka on aloitettu tai aloitettu uudelleen [muutoslain] voimaantulon jälkeen, sovelletaan lain nro II säännöksiä.

– –

(4) Sellaisen kolmannen maan kansalaisen, jolla on Unkarin kansalaisen perheenjäsenenä voimassa oleva oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti peruutetaan,

– –

b) jos kolmannen maan kansalaisen oleskelu uhkaa yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai Unkarin kansallista turvallisuutta.

(5) Edellä 4 momentin b kohdassa määritetyissä asiantuntijakysymyksissä on otettava yhteyttä nimettyihin asiantuntijaviranomaisiin sijoittautumisluvan myöntämisestä annetun lain nro II säännösten mukaisesti asiantuntijalausunnon saamiseksi.’

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 M.D. on kolmannen maan kansalainen, joka saapui Unkariin vuonna 2002. Hän asettautui asumaan kyseiseen jäsenvaltioon äitinsä sekä avopuolisonsa ja vuonna 2016 syntyneen alaikäisen lapsensa kanssa, jotka molemmat ovat Unkarin kansalaisia. Nämä kolme henkilöä ovat taloudellisesti M.D:stä riippuvaisia. M.D. työskenteli omistamassaan leipomossa. Hän omistaa neljä muuta leipomoa Unkarissa ja hänen yhtiönsä on sijoittautunut Slovakiaan.

22 M.D:lle myönnettiin 31.5.2003 oleskelulupa Unkarin alueelle. Tätä oleskelulupaa on pidennetty useaan otteeseen.

23 M.D. teki 12.6.2018 pysyvää oleskelukorttia koskevan hakemuksen, jonka ulkomaalaisviranomainen hylkäsi asiaa käsitelleenä ensimmäisenä asteena. Koska M.D. oli tuomittu vankeusrangaistukseen maahanmuuttajien salakuljetusrikoksesta, joka on tehty tarjoamalla apua luvattomaan rajanylitykseen, kyseinen viranomainen teki kansallisten turvallisuusnäkökohtien perusteella tiedustelun, jonka johdosta Alkotmányvédelmi Hivatal (perustuslain turvaamisesta vastaava viranomainen, Unkari) katsoi, että M.D:n menettelyn oli katsottava muodostavan todellisen, välittömän ja vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.

24 Ulkomaalaisviranomainen totesi 27.8.2018 tekemällään päätöksellä, että M.D:n oleskeluoikeus oli päättynyt. Tämä päätös vahvistettiin saman viranomaisen toisena asteena 26.11.2018 tekemällä päätöksellä. Molemmat päätökset perustuivat edellisessä kohdassa mainittuun perustuslain turvaamisesta vastaavan viraston lausuntoon.

25 Ulkomaalaisviranomainen teki 3.1.2019 M.D:tä koskevan palauttamispäätöksen ja antoi hänelle viiden vuoden maahantulo- ja oleskelukiellon. Kyseinen päätös kuitenkin peruutettiin 18.2.2019, koska se oli ristiriidassa lain nro I 42 §:n 1 momentin kanssa.

26 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) kumosi 28.5.2019 antamallaan tuomiolla ulkomaalaisviranomaisen 26.11.2018 tekemän päätöksen ja laajensi kumoamisen vaikutukset koskemaan kyseisen viranomaisen 27.8.2018 tekemää päätöstä sillä perusteella, ettei se ollut osoittanut, että lain nro I 33 §:ssä säädetyt kumulatiiviset edellytykset täyttyivät, koska se oli perustanut päätöksensä lausuntoon, jonka oli antanut perustuslain turvaamisesta vastaava virasto, joka ei ollut osallistunut kyseiseen menettelyyn asiantuntijaviranomaisena. Ulkomaalaisviranomainen ei myöskään ollut arvioinut kaikkia käsiteltävän asian olosuhteita, mikä sen olisi pitänyt tehdä, vaikka M.D. olisikin todellinen, välitön ja vakava uhka yleiselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Lisäksi kyseinen tuomioistuin määräsi saman viranomaisen arvioimaan uudessa menettelyssä kaikkia käsiteltävän asian olosuhteita ja erityisesti sitä, että M.D. ja hänen avopuolisonsa olivat perustaneet perhesuhteen Unkarissa alaikäisen lapsensa kanssa, joka on Unkarin kansalainen.

27 Tämän uuden menettelyn päätteeksi ulkomaalaisviranomainen peruutti 29.8.2019 tekemällään päätöksellä M.D:n oleskelukortin perustuslain turvaamisesta vastaavan viraston ja Pest Megyei Rendőr-főkapitányságin (Pestin läänin pääkomissaari, Unkari) lausunnon perusteella, jonka mukaan M.D:n oma käyttäytyminen merkitsi todellista, välitöntä ja vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Ulkomaalaisviranomainen, joka käsitteli asiaa toisena asteena, vahvisti tämän päätöksen ja korosti muun muassa, ettei se voinut poiketa tästä lausunnossa muutoslain voimaantulosta lähtien sovellettavan lain nro II 87/B §:n 4 momentin nojalla.

28 Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari) hylkäsi M.D:n mainitusta päätöksestä nostaman kanteen.

29 Kúria (ylin tuomioistuin, Unkari) vahvisti kyseisen tuomion ja katsoi, että esitetyt tiedot olivat riittäviä osoittamaan, että M.D:n oleskelu Unkarissa muodosti todellisen ja välittömän uhan kyseisen jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle, ja että kun otetaan huomioon tämän uhan olemassaolo, M.D:n henkilökohtaisen tilanteen arviointi ei voinut johtaa hänen hakemuksensa myönteiseen arviointiin.

30 Ulkomaalaisviranomainen teki 14.10.2020 päätöksen M.D:n maahantulo- ja oleskelukiellosta, jonka kesto oli kolme vuotta, ja teki tätä kieltoa koskevan kuulutuksen Schengenin tietojärjestelmään (jäljempänä SIS).

31 Kyseinen viranomainen katsoi, että muutoslailla lakiin nro I lisätyn 94 §:n 1 momentin mukaan M.D:hen oli sovellettava lakia nro II. Se totesi myös, että perustuslain turvaamisesta vastaava virasto suositteli M.D:n karkottamista sekä hänelle määrättävää kolmen vuoden pituista maahantulo- ja oleskelukieltoa. Kyseinen viranomainen totesi myös, että Slovakian viranomaiset olivat myöntäneet M.D:lle kaksivuotisen oleskeluluvan 26.2.2019 alkaen.

32 Näiden seikkojen valossa ulkomaalaisviranomainen katsoi, että M.D:n käyttäytyminen oli uhka Unkarin kansalliselle turvallisuudelle.

33 Ennen tämän tuomion 30 kohdassa tarkoitettua M.D:lle annettua maahantulo- ja oleskelukieltoa ei ollut tehty palauttamispäätöstä, koska M.D. oli poistunut Unkarin alueelta 24.9.2020.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jossa M.D. nosti kanteen tästä maahantulo- ja oleskelukiellosta, korostaa ensinnäkin, että vaikka kyseinen kielto annettiin, kun M.D. ei enää oleskellut Unkarissa, sitä on pidettävä direktiivin 2008/115 11 artiklassa tarkoitettuna maahantulokieltona.

35 Kyseinen tuomioistuin toteaa yhtäältä, että Slovakian viranomaisten M.D:lle myöntämää oleskelulupaa ei voitu jatkaa kyseisen maahantulo- ja oleskelukiellon ja M.D:stä SIS-järjestelmässä annetun kuulutuksen vuoksi, ja toisaalta, että tämän ennakkoratkaisupyynnön esittämispäivänä M.D. asui Itävallassa eikä voinut palata Unkariin, koska ulkomaalaisviranomainen kieltäytyi panemasta täytäntöön lainvoimaista määräystä, jolla mainittu tuomioistuin oli lykännyt kyseessä olevan maahantulo- ja oleskelukiellon vaikutuksia.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toiseksi, että vaikka lailla nro I on pantu täytäntöön Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77), sen soveltamisala ulottui muun muassa kolmansien maiden kansalaisiin, jotka olivat sellaisen Unkarin kansalaisen perheenjäseniä, joka ei ollut käyttänyt liikkumisvapauttaan. Kyseisen lain perusteella kyseiset kolmansien maiden kansalaiset voivat siis oleskella Unkarissa samoin edellytyksin kuin kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat liikkumisvapauttaan käyttäneiden ETA:n jäsenvaltioiden kansalaisten perheenjäseniä. Muutoslaissa, joka tuli voimaan 1.1.2019, jätettiin kuitenkin lain nro I soveltamisalan ulkopuolelle kolmansien maiden kansalaiset, jotka olivat Unkarin kansalaisen perheenjäseniä, ja heidän maahantuloonsa ja oleskeluunsa säädettiin sovellettavaksi lakia nro II, jolla siihen saakka oli säännelty ainoastaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua, jotka eivät olleet ETA:n jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseniä.

37 Kyseisen muutoslain 17 §:n mukaan lakia nro II sovelletaan myös menettelyihin, jotka – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – on aloitettu uudelleen mainitun muutoslain voimaantulon jälkeen. Kyseisen lain nro II nojalla kolmannen maan kansalaisen oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti voidaan peruuttaa helpommin kuin lain nro I soveltamisaikana erityisesti silloin, kun kyseisen kansalaisen käyttäytyminen vahingoittaa Unkarin yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta. Tällaisessa tapauksessa asianomainen kolmannen maan kansalainen on siis määrättävä karkotettavaksi ottamatta huomioon kyseisen kansalaisen perhetilannetta tai henkilökohtaista tilannetta.

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa muun muassa, että unionin tuomioistuin on 11.3.2021 antamassaan tuomiossa Belgian valtio (Alaikäisen vanhemman palauttaminen) (C-112/20, EU:C:2021:197) katsonut, että direktiivin 2008/115 5 artiklassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on otettava

asianmukaisesti huomioon lapsen etu ennen palauttamispäätöksen, johon on liitetty maahantulokielto, tekemistä myös silloin, kun kyseisen päätöksen adressaatti ei ole alaikäinen vaan hänen isänsä.

39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa kolmanneksi, että Unkarin kansalaiset, jotka ovat M.D:n perheenjäseniä, eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen Euroopan unionissa ja että M.D:llä ei näin ollen ole direktiivin 2004/38 eikä SEUT 21 artiklan perusteella johdettua oleskeluoikeutta.

40 Kyseinen tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että tapauksessa, jossa kansallisen turvallisuuden vuoksi määrätty kolmannen maan kansalaisen karkottaminen pannaan välittömästi täytäntöön, myös kyseisen kansalaisen perheenjäsenten, joilla on – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – unionin kansalaisuus, olisi poistuttava Unkarin alueelta, koska muussa tapauksessa perhesiteet katkeaisivat pysyvästi, koska kansalliseen turvallisuuteen liittyvä syy on esteenä myös viisumin myöntämiselle. Kansallinen tuomioistuin muistuttaa, että oleskeluoikeuden epääminen kolmannen maan kansalaiselta voi horjuttaa unionin kansalaisuuden tehokasta vaikutusta, jos kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, välillä on sellainen riippuvuussuhde, että se johtaisi siihen, että unionin kansalaisen olisi pakko poistua mainitun kolmannen maan kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, mukana unionin alueelta.

41 Kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei missään Unkarin oikeuden säännöksessä säädetä, että sellaisen kolmannen maan kansalaisen, jolla ei ole oleskelulupaa, henkilökohtaista tilannetta ja perhetilannetta on tutkittava ennen maahantulo- ja oleskelukiellon antamista. M.D:n tilanne on siten paitsi huonompi kuin sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden unionin kansalaisen perheenjäseniä, myös huonompi kuin sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, jotka eivät ole unionin kansalaisen perheenjäseniä, koska viimeksi mainittujen kolmansien maiden kansalaisten tilannetta säännellään lailla nro II täytäntöönpannuilla direktiiveillä, joita ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka M.D:n tavoin ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä.

42 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko se siinä tapauksessa, että uusi Unkarin lainsäädäntö olisi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ja muun erityisen kansallisen lainsäädännön puuttuessa ottaa huomioon lain nro I 42 §:n 1 momentin, jota sovellettiin M.D:hen 1.1.2019 saakka, vai voiko se jättää soveltamatta kansallista oikeutta ja tehdä ratkaisunsa suoraan direktiiviin 2008/115 perusteella.

43 Lopuksi kyseinen tuomioistuin katsoo, ettei ole olemassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskisi sitä, että ulkomaalaisviranomainen kieltäytyy panemasta täytäntöön tämän tuomion 30 kohdassa tarkoitetun kaltaisen määräyksen, jolla kyseinen tuomioistuin määräsi M.D:tä koskevan maahantulo- ja oleskelukiellon täytäntöönpanon lykkäämisen.

44 Tässä tilanteessa Fővárosi Törvényszék on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2008/115 5 ja 11 artiklaa ja SEUT 20 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 7, 20, 24 ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltiossa noudatetulle käytännölle, jossa lainsäädännön muutosta sovelletaan myös sellaisissa aiemmin vireille pannuissa menettelyissä, jotka on aloitettu uudelleen tuomioistuimen määräyksestä, kun lainsäädännön muutoksesta seuraa, että kolmannen maan kansalaiseen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, sovelletaan huomattavasti

epäedullisempia menettelysääntöjä, jopa niin, että tällainen henkilö voi menettää asemansa henkilönä, jota ei voida palauttaa edes yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, eli aseman, jonka henkilö on saanut oleskelunsa pituuden perusteella, tai että sittemmin hänen hakemuksensa pysyvän oleskelukortin saamiseksi hylätään saman tosiseikaston perusteella kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, että hänelle myönnetty oleskelukortti peruutetaan ja hänelle määrätään tämän jälkeen maahantulo- ja oleskelukielto ilman, että asianomaisen henkilökohtaista tilannetta tai hänen perhetilannettaan arvioitaisiin missään näistä menettelyistä ja että erityisesti otettaisiin huomioon se, että kyseessä on alaikäisen Unkarin kansalaisen huoltaja, jolloin nämä ratkaisut johtavat joko perheen yhtenäisyyden hajoamiseen tai siihen, että unionin kansalaiset – joiden joukossa on alaikäinen lapsi –, jotka ovat kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä, joutuvat poistumaan jäsenvaltiosta?

2) Onko direktiivin 2008/115 5 ja 11 artiklaa sekä SEUT 20 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltiossa noudatetulle käytännölle, jonka mukaan ennen maahantulo- ja oleskelukiellon antamista kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaista tilannetta ja hänen perhetilannettaan ei tutkita sillä perusteella, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, oleskelusta aiheutuu todellinen, välitön ja vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle?

Jos ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

3) Onko direktiivin [2008/115] 5 ja 13 artiklaa ja SEUT 20 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 20 ja 47 artiklan kanssa, sekä direktiivin 2008/115 johdanto-osan 22 perustelukappaletta, jossa velvoitetaan ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu, ja sen johdanto-osan 24 perustelukappaletta, jossa edellytetään perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien ja periaatteiden turvaamista, tulkittava siten, että jos kansallinen tuomioistuin toteaa Euroopan unionin tuomioistuimen antaman ratkaisun perusteella, että jäsenvaltion lainsäädäntö tai ulkomaalaisviranomaisten tähän lainsäädäntöön perustuva käytäntö ovat unionin oikeuden vastaisia, kyseinen tuomioistuin voi tutkiessaan maahantulo- ja oleskelukiellon oikeudellisia perusteita ottaa huomioon käsiteltävänä olevassa asiassa kantajan saavutettuna oikeutena sen, että [lain nro I] mukaan valittaja täyttää [kyseisen lain] 42 §:n soveltamisedellytykset eli vaatimuksen yli 10 vuotta kestäneestä laillisesta oleskelusta Unkarissa, vai siten, että tutkiessaan maahantulo- ja oleskelukiellon antamisperusteita sen on arvioitava kantajan henkilökohtaista tilannetta ja hänen perhetilannettaan suoraan direktiivin 2008/115 5 artiklan nojalla, koska [laissa nro II] ei ole tätä koskevia säännöksiä?

4) Onko unionin oikeuden – erityisesti direktiivin 2008/115 13 artiklassa taatun oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin – kanssa yhteensoveltuva jäsenvaltiossa noudatettu käytäntö, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, käytettyä oikeussuojakeinoa ulkomaalaisviranomaiset eivät pane täytäntöön sellaista tuomioistuimen lopullista ratkaisua, jossa määrätään välittömästä oikeussuojasta maahantulo- ja oleskelukiellon täytäntöönpanon torjumiseksi, vetoamalla siihen, että ne ovat jo tallentaneet SIS-tietojärjestelmään kuulutuksen kyseisestä maahantulo- ja oleskelukiellosta, minkä johdosta kolmannen maan kansalainen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ei voi käyttää henkilökohtaisesti oikeuttaan oikeussuojakeinoon eikä tulla Unkariin menettelyn aikana ennen kuin häntä koskevassa asiassa on annettu lopullinen ratkaisu?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa määrätyssä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.

46 Viides jaosto on päättänyt 16.9.2021 tekemällään päätöksellä esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan, ettei pyyntöä tämän asian käsittelemisestä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä ollut syytä hyväksyä.

47 Unionin tuomioistuimen presidentti on päättänyt 1.10.2021, että asian käsittelylle annetaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti etusija.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

48 Unkarin hallituksen mukaan ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin niillä pyritään yhtäältä selvittämään, onko unionin oikeus esteenä M.D:n oleskeluoikeuden peruuttamiselle Unkarin alueella, vaikka tämä peruuttaminen ei ole ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan oikeusriidan kohteena, ja toisaalta tulkitsemaan direktiiviä 2008/115, vaikka pääasiassa kyseessä oleva maahantulo- ja oleskelukielto ei kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, koska se on annettu sen jälkeen, kun M.D. oli poistunut Unkarin alueelta.

49 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 8.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Säilöönoton tutkiminen viran puolesta), C-704/20 ja C-39/21, EU:C:2022:858, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sille osoitettuun tietopyyntöön antamasta vastauksesta ilmenee yhtäältä, että kyseistä tuomioistuinta pyydetään tutkimaan ainoastaan M.D:tä koskevan maahantulo- ja oleskelukiellon lainmukaisuus, koska päätöksestä, jolla kyseisen kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeus Unkarin alueella on peruutettu, on tullut lopullinen, ja toisaalta, että kyseinen maahantulo- ja oleskelukielto koskee koko unionin aluetta.

51 Tästä seuraa, että – kuten Unkarin hallitus väittää – ennakkoratkaisukysymyksistä on hyötyä pääasian ratkaisemisen kannalta vain siltä osin kuin ne koskevat M.D:lle annettua maahantulo- ja oleskelukieltoa, ja ne voidaan näin ollen ottaa tutkittaviksi vain tältä osin.

52 Direktiivin 2008/115 tulkitsemisen hyödyllisyydestä pääasian yhteydessä on sitä vastoin muistutettava, että kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – ei ole ilmeistä, ettei unionin oikeuden säännöksen tulkitsemisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, väite, jonka mukaan kyseistä säännöstä ei sovelleta pääasiassa, ei liity ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen vaan se koskee esitettyjen kysymysten aineellista arviointia (ks. vastaavasti tuomio 14.7.2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Asiakysymys

Ensimmäinen ja toinen kysymys

53 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 20 artiklaa ja direktiivin 2008/115 5 ja 11 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 7, 20, 24 ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio tekee päätöksen maahantulokiellosta unionin alueelle sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen ja joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, sillä perusteella, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen käyttäytyminen on todellinen, välitön ja vakava uhka mainitun jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle, tutkimatta kyseisen kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaista tilannetta ja perhetilannetta.

54 Aluksi on todettava, että Unkarin hallituksen mukaan asiassa sovellettava Unkarin lainsäädäntö mahdollistaa sen, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa otetaan huomioon kolmannen maan kansalaisen henkilökohtainen tilanne ja perhetilanne ennen kuin hänelle annetaan maahantulokielto.

55 Kuten tämän tuomion 49 kohdassa on muistutettu, kansallinen tuomioistuin esittää unionin oikeuden tulkintaa koskevat kysymykset niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä. Ennakkoratkaisupyyntö on siis tutkittava kansallisen oikeuden sellaisen tulkinnan valossa, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt, eikä sellaisen, johon jäsenvaltion hallitus on vedonnut (tuomio 20.10.2022, Centre public d'action sociale de Liège (Palauttamispäätöksen peruminen tai lykkääminen), C-825/21, EU:C:2022:810, 35 kohta).

56 Tästä seuraa, että ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava sellaisen olettaman perusteella, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava ja jonka mukaan kansallisen oikeuden mukaan ei ole mahdollista, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa otetaan huomioon asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilökohtainen tilanne ja perhetilanne ennen kuin hänelle annetaan maahantulokielto.

– *SEUT 20 artikla*

57 Ensinnäkin on muistutettava, että SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, 42 kohta ja tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso), C-836/18, EU:C:2020:119, 37 kohta).

58 Tästä unionin tuomioistuin on jo todennut, että o hyvin erityislaatuisia tilanteita, joissa oleskeluoikeus on siitä huolimatta, ettei kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää johdettua oikeutta ole sovellettava eikä kyseinen unionin kansalainen ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, kuitenkin myönnettävä kolmannen maan kansalaiselle, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, koska unionin kansalaisuus menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos tällaisen oikeuden epäämisen seurauksena kyseinen unionin kansalainen tosiasiassa joutuisi poistumaan kokonaan unionin alueelta eikä hän siis tosiasiallisesti voisi käyttää hänelle unionin kansalaisuuden perusteella kuuluvia olennaisia oikeuksia (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, 43 ja 44 kohta ja tuomio 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Perheenjäsenen oleskelu – Riittämättömät varat), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, 45 kohta).

59 Se, että kolmannen maan kansalaiselle ei myönnetä oleskeluoikeutta, on kuitenkin omiaan asettamaan kyseenalaiseksi unionin kansalaisuuden tehokkaan vaikutuksen vain silloin, kun kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, välillä on riippuvuussuhde, joka johtaisi siihen, että unionin kansalaisen on pakko lähteä kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen mukana ja poistua kokonaan unionin alueelta (tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 52 kohta) ja tuomio 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Perheenjäsenen oleskelu – Riittämättömät varat), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Toiseksi on niin, että kolmannen maan kansalaiselle, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, asetettu unionin alueelle saapumista koskeva kielto voi samoin kuin jäsenvaltion aluetta koskeva oleskeluoikeuden epääminen tai menettäminen johtaa siihen, että kyseinen unionin kansalainen ei tosiasiassa voi käyttää niitä olennaisia oikeuksia, jotka hänellä on asemansa perusteella, kun tämä maahantulokielto pakottaa näiden henkilöiden välisen riippuvuussuhteen vuoksi kyseisen kansalaisen tosiasiassa poistumaan unionin alueelta kokonaisuudessaan sen perheenjäsenensä mukana, joka on mainitun kiellon kohteena oleva kolmannen maan kansalainen (ks. analogisesti tuomio 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, 32 kohta).

61 Nyt käsiteltävässä asiassa M.D:n alaikäisellä lapsella ja tämän äidillä on unionin kansalaisina SEUT 20 artiklassa vahvistetut oikeudet. Näin ollen ei voida lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että M.D:lle annettu maahantulo- ja oleskelukielto johtaa siihen, että kyseiset unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää niitä olennaisia oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Näin olisi, jos M.D:n ja hänen alaikäisen lapsensa tai avopuolisonsa välillä olisi SEUT 20 artiklan soveltamiseksi, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, riippuvuussuhde, joka pakottaisi tosiasiallisesti myös kyseisen alaikäisen lapsen tai avopuolison lähtemään unionin alueelta (ks. mm. tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 65 ja 71–75 kohta ja tuomio 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Perheenjäsenen oleskelu – Riittämättömät varat), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, 56 ja 64–69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Tältä osin on täsmennettävä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan M.D:llä oli oleskeluoikeus Slovakiassa ajankohtana, jona hänen oleskelulupansa Unkarin alueella peruutettiin. Näin ollen tällainen peruuttaminen ei näytä voineen tosiasiallisesti pakottaa M.D:n alaikäistä lasta ja tämän avopuolisoa, joka on kyseisen lapsen äiti, poistumaan koko unionin alueelta, koska mistään ei ilmene, että näiden unionin kansalaisten olisi ollut mahdotonta oleskella laillisesti Slovakiassa.

63 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella ei siten ole varmaa, että se, että Unkarin viranomaiset ovat peruuttaneet M.D:n oleskeluluvan, on voinut olla SEUT 20 artiklan kanssa ristiriidassa (ks. analogisesti tuomio 10.10.2013, Alokpa ja Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, 34 ja 35 kohta).

64 Sitä vastoin antaessaan pääasiassa kyseessä olevan maahantulo- ja oleskelukiellon, jonka vaikutuksilla on euroopanlaajuinen ulottuvuus, Unkarin viranomaiset ovat evänneet M.D:ltä oleskeluoikeuden kaikkien jäsenvaltioiden alueella (ks. vastaavasti tuomio 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, 42 kohta).

65 Edellä todettujen seikkojen perusteella jäsenvaltio ei voi kieltää pääsyä unionin alueelle kolmannen maan kansalaiselta, jonka perheenjäsen on unionin kansalainen ja kyseisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, varmistamatta tämän tuomion 61 kohdassa kuvatun kaltaisen riippuvuussuhteen olemassaoloa kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja kyseisen perheenjäsenen välillä. Sitä vastoin toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on arvioitava erityisesti niiden seikkojen perusteella, jotka asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen on voitava vapaasti esittää tälle viranomaiselle, ja suorittamalla mahdollisesti tarvittavat tutkimukset, onko näiden kahden henkilön välillä tällainen riippuvuussuhde (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso), C-836/18, EU:C:2020:119, 53 kohta).

66 Kolmanneksi on todettava, että M.D:ltä evättiin oikeus oleskella Unkarin alueella sillä perusteella, että hänen käyttäytymisensä merkitsi todellista, välitöntä ja vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle, ja että hänelle annettiin samasta syystä päätös maahantulo- ja oleskelukiellosta unionin alueella.

67 Tältä osin on muistutettava, että jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin poiketa SEUT 20 artiklasta johdetusta oleskeluoikeudesta tämän tuomion 58 kohdassa tarkoitetun unionin kansalaisen perheenjäsenen osalta yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Näin voi olla silloin, kun kyseinen kolmannen maan kansalainen on todellinen, ajankohtainen ja riittävän vakava uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle tai kansalliselle turvallisuudelle (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 103 kohdassa, tällaisen poikkeuksen soveltaminen ei kuitenkaan voi perustua yksinomaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen rikoshistoriaan. Mahdollinen epääminen voi näin perustua vain kaikkien kyseessä olevassa tapauksessa merkityksellisten olosuhteiden konkreettiseen arviointiin, joka on suoritettu suhteellisuusperiaatteen, perusoikeuksien, joiden noudattamisen unionin tuomioistuin varmistaa, ja muun muassa asianomaisen alaikäisen lapsen, joka on unionin kansalainen, edun valossa. Toimivaltainen kansallinen viranomainen voi siis ottaa huomioon muun muassa tehtyjen rikosten törkeyden ja niistä annettujen tuomioiden ankaruuden sekä ajan, joka on kulunut tuomioiden julistamishetken ja sen hetken välillä, jona kyseinen viranomainen antaa ratkaisunsa.

Silloin kun kolmannen maan kansalaisen ja alaikäisen unionin kansalaisen välinen riippuvuussuhde perustuu siihen, että ensin mainittu on jälkimmäisen vanhempi, huomioon on otettava myös kyseisen alaikäisen unionin kansalaisen ikä, terveydentila ja hänen taloudellinen tilanteensa sekä perhetilanteensa (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Perheenjäsenen oleskelu – Riittämättömät varat), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Kun asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä, joka on unionin kansalainen, välillä todetaan olevan tämän tuomion 61 kohdassa kuvatun kaltainen riippuvuussuhde, asianomainen jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä kieltää kyseisen kansalaisen tulon unionin alueelle ja siellä oleskelun vasta otettuaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat ja tarvittaessa erityisesti hänen alaikäisen lapsensa, joka on unionin kansalainen, edun.

70 Edellä todettujen seikkojen perusteella SEUT 20 artikla on esteenä sille, että jäsenvaltio antaa kolmannen maan kansalaiselle, jonka perheenjäsen on unionin kansalainen ja kyseisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, maahantulokiellon unionin alueelle tutkimatta ensin, onko näiden henkilöiden välillä olemassa riippuvuussuhde, joka tosiasiallisesti pakottaisi kyseisen unionin kansalaisen lähtemään koko unionin alueelta tämän perheenjäsenensä mukana, ja jos näin on, onko tämän maahantulokiellon perusteiden perusteella mahdollista poiketa kyseisen kolmannen maan kansalaisen johdetusta oleskeluoikeudesta.

– *Direktiivi 2008/115*

71 Ensimmäiseksi on tutkittava, kuuluuko maahantulokielto, jonka jäsenvaltio on antanut kolmannen maan kansalaiselle koko unionin alueelle, direktiivin 2008/115 soveltamisalaan silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – kyseinen kielto annetaan sen jälkeen, kun kyseinen kansalainen on poistunut kyseisen jäsenvaltion alueelta ilman, että hänen osaltaan on tehty palauttamispäätöstä.

72 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan direktiivillä tavoitellaan tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, jotta henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen. Kyseisen direktiivin nimen ja sen 1 artiklan sanamuodon mukaan siinä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen (tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Jollei direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdassa säädetyistä poikkeuksista – jotka eivät näytä olevan sovellettavissa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – muuta johdu, kyseistä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmannen maan kansalaisiin. Lisäksi kun kolmannen maan kansalainen kuuluu tämän direktiivin soveltamisalaan, häneen on lähtökohtaisesti sovellettava direktiivissä palauttamista varten säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä niin kauan kuin oleskelua ei ole mahdollisesti laillistettu (tuomio 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään, että kun oleskelun laittomuus on osoitettu, kolmannen maan kansalaisesta on tehtävä palauttamispäätös, sanotun rajoittamatta mainitun artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista ja tämän direktiivin 5 artiklassa vahvistettuja vaatimuksia tarkasti noudattaen; palauttamispäätöksessä on yksilöitävä mainitun direktiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetuista kolmansista maista se, johon hänet on maasta poistettaessa siirrettävä (tuomio 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdasta seuraa kuitenkin, että kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella mutta jolla on oleskelulupa toisessa jäsenvaltiossa, on annettava mahdollisuus siirtyä viimeksi mainittuun jäsenvaltioon sen sijaan, että ensin hänestä tehtäisiin palauttamispäätös, elleivät yleinen järjestys tai valtion turvallisuus sitä edellytä (tuomio 24.2.2021, M ym. (Siirto jäsenvaltioon), C-673/19, EU:C:2021:127, 35 kohta).

76 Direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä päätös maahantulokiellosta silloin, kun kolmannen maan kansalainen, jonka osalta on tehty palauttamispäätös, ei ole noudattanut paluuvelvoitettaan tai kun hänelle ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista paluuta varten, mistä voi kyseisen direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan olla kyse silloin, kun asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle (tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 86 kohta). Muissa tapauksissa kyseisestä 11 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat liittää palauttamispäätöksiin tällaisen maahantulokiellon.

77 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että maahantulokielto on toimenpide, jolla parannetaan unionin palauttamispolitiikan tehokkuutta takaamalla, että laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen ei voi tiettynä aikana maastapoistamisen jälkeen enää laillisesti palata jäsenvaltioiden alueelle (tuomio 17.9.2020, JZ (Vankeusrangaistus maahantulokiellon tapauksessa), C-806/18, EU:C:2020:724, 32 kohta).

78 Toiseksi se, että – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – kolmannen maan kansalaiselle on annettu maahantulokielto ilman, että olisi ensin tehty häntä koskeva palauttamispäätös, ei välttämättä merkitse sitä, että kyseinen maahantulokielto ei kuuluisi direktiivin 2008/115 soveltamisalaan.

79 Direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdasta ja 11 artiklan 1 kohdasta tosin ilmenee, että lähtökohtaisesti kolmannen maan kansalaiselle voidaan antaa maahantulokielto vain, jos kyseisen kolmannen maan kansalaisen osalta on tehty palauttamispäätös.

80 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin, että päätös, jolla Unkari kielsi M.D:tä tulon unionin alueelle sillä perusteella, että hänen käyttäytymisensä merkitsi todellista, välitöntä ja vakavaa uhkaa kyseisen jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle, tehtiin jatkona päätökselle, jolla mainittu jäsenvaltio peruutti häneltä samasta syystä hänen oikeutensa oleskella saman jäsenvaltion alueella.

81 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan sanamuodosta ilmenee, että tällaisessa tapauksessa jäsenvaltion, jossa kolmannen maan kansalainen oleskelee laittomasti, on tehtävä hänestä palauttamispäätös silloinkin, kun hänellä on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti tuomio 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, 48 kohta).

82 Tältä osin on merkityksetöntä, että – kuten Unkarin hallitus on todennut – tällaisen palauttamispäätöksen puuttuminen selittyy nyt käsiteltävässä asiassa kansallisella lainsäädännöllä käyttöön otetun päätöksentekomenettelyn monimutkaisuudella. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeudesta johtuvia sille kuuluvia velvoitteitaan (tuomio 8.9.2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, 69 kohta ja tuomio 25.2.2021, komissio v. Espanja (Henkilötietodirektiivi – Rikosasiat), C-658/19, EU:C:2021:138, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Näin ollen olisi direktiivin 2008/115 tavoitteen ja yleisen rakenteen vastaista katsoa, että kolmannen maan kansalaisen osalta kansallisen turvallisuuden takaamiseen liittyvästä syystä annettu maahantulokielto unionin alueelle jäisi kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, ettei kyseisen kolmannen maan kansalaisen osalta ole ensin tehty palauttamispäätöstä.

84 Jos tällaisessa tapauksessa katsottaisiin, että direktiiviä 2008/115 ei sovelleta maahantulokieltoon, kyseiseltä kolmannen maan kansalaiselta evättäisiin perusteettomasti ne aineelliset ja menettelylliset takeet, joita jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin nojalla noudatettava, kun ne aikovat antaa tällaisen maahantulokiellon.

85 Tätä päätelmää ei horjuta 3.6.2021 annettu tuomio Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), koska kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa kyseessä ollut tilanne oli erilainen kuin pääasiassa. Kyseisessä tuomiossa kyseessä ollut maahantulokielto nimittäin pysytettiin, vaikka palauttamispäätös, joka liittyi kyseiseen maahantulokieltoon, oli peruutettu.

86 Kolmanneksi myöskään se seikka, että ajankohtana, jona kolmannen maan kansalaiselle annettiin maahantulo- ja oleskelukielto, kyseinen kolmannen maan kansalainen ei enää oleskellut laittomasti kyseisen kiellon antaneen jäsenvaltion alueella, ei riitä sulkemaan kyseistä päätöstä direktiivin 2008/115 soveltamisalan ulkopuolelle.

87 Kuten tämän tuomion 77 kohdassa on todettu, tällaisen maahantulokiellon tarkoituksena on yhtäältä estää asianomaista kolmannen maan kansalaista palaamasta unionin alueelle sen jälkeen, kun hän on poistunut sieltä. Toisaalta vaikka direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohdassa sallitaan se, että palauttamispäätös tehdään samanaikaisesti maahantulokiellon antamisen kanssa, tässä säännöksessä ei millään tavoin edellytetä sitä. Näin ollen se, että maahantulokielto annetaan sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltion alueelta, ei riitä siihen, että kyseinen maahantulokielto jäisi automaattisesti kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

88 Näin ollen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista maahantulokieltoa on pidettävä direktiivin 2008/115 11 artiklassa tarkoitettuna maahantulokieltona ja että sen antamisen yhteydessä on noudatettava kyseisessä direktiivissä säädettyjä takeita.

89 Toiseksi direktiivin 2008/115 5 artiklassa, joka on jäsenvaltioita siitä lähtien sitova yleissääntö, kun ne panevat kyseisen direktiivin täytäntöön (tuomio 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, 55 kohta), velvoitetaan ne ottamaan asianmukaisesti huomioon lapsen etu, perhesuhteet ja kyseisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila. Näin ollen niillä on tällainen velvollisuus myös silloin, kun ne aikovat antaa kyseisen direktiivin 11 artiklassa tarkoitetun maahantulokiellon.

90 On myös täsmennettävä, että kyseisen 5 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon lapsen etu ennen maahantulokiellon antamaista myös silloin, kun kyseisen päätöksen adressaatti ei ole alaikäinen vaan hänen isänsä (ks. vastaavasti tuomio 11.3.2021, Belgian valtio (Alaikäisen vanhemman palauttaminen), C-112/20, EU:C:2021:197, 43 kohta).

91 Näin ollen mainittu 5 artikla on esteenä sille, että kolmannen maan kansalaiselle annetaan direktiivin 2008/115 11 artiklassa tarkoitettu maahantulokielto ottamatta ensin huomioon hänen terveydentilaansa ja tarpeen vaatiessa hänen perhesuhteitaan ja hänen alaikäisen lapsensa etua.

92 Edellä todettujen seikkojen perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

– SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio antaa kolmannen maan kansalaiselle, jonka perheenjäsen on unionin kansalainen ja kyseisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, maahantulokiellon unionin alueelle tutkimatta ensin, onko näiden henkilöiden välillä olemassa riippuvuussuhde, joka tosiasiallisesti pakottaisi kyseisen unionin kansalaisen lähtemään koko unionin alueelta tämän perheenjäsenensä mukana, ja jos näin on, onko tämän maahantulokiellon perusteiden perusteella mahdollista poiketa kyseisen kolmannen maan kansalaisen johdetusta oleskeluoikeudesta

– direktiivin 2008/115 5 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kolmannen maan kansalaiselle, jonka osalta olisi pitänyt tehdä palauttamispäätös, annetaan sellaisen päätöksen välittömänä jatkeena, jolla häneltä on kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä evätty oikeus oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, maahantulokielto unionin alueelle samoista syistä ottamatta ensin huomioon hänen terveydentilaansa ja tarpeen vaatiessa hänen perhesuhteitaan ja hänen alaikäisen lapsensa etua.

Kolmas kysymys

93 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 20 artiklaa ja direktiivin 2008/115 5 ja 13 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 20 ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kun kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä on kanne, joka koskee maahantulokieltoa, joka on annettu kyseisen 5 artiklan kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön nojalla, kyseinen tuomioistuin voi tukeutua aikaisempaan kansalliseen lainsäädäntöön tai sen on sovellettava mainittua 5 artiklaa suoraan.

94 Ensinnäkin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aina, kun direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin valtiota vastaan, jos valtio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti (tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym., C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 103 kohta ja tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 Unionin oikeuden säännös on yhtäältä ehdoton, mikäli siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty mitään ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan toimista, ja toisaalta riittävän täsmällinen, jotta yksityinen voi vedota siihen ja tuomioistuin sitä soveltaa, jos siinä säädetään sanamuodoltaan yksiselitteisestä

velvoitteesta. Lisäksi vaikka direktiivissä annetaan jäsenvaltioille tietty harkintavalta niiden säätäessä sen täytäntöönpanon yksityiskohdista, kyseisen direktiivin säännöstä voidaan pitää ehdottomana ja täsmällisenä, jos siinä yksiselitteisesti asetetaan jäsenvaltioille tietyn tuloksen saavuttamista koskeva velvollisuus, johon ei liity mitään ehtoja siinä olevan säännön soveltamiseksi (tuomio 19.1.1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, 25 kohta ja tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 18 ja 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan Unkarin lainsäätäjä on sivuuttanut direktiivin 2008/115 5 artiklassa säädetyt takeet, kun se ei ole vaatinut toimivaltaista kansallista viranomaista ottamaan asianmukaisesti huomioon asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentilaa ja tarpeen vaatiessa hänen perhesuhteitaan ja hänen lapsensa etua ennen kuin se antaa kyseiselle kansalaiselle maahantulokiellon kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

97 Tästä on todettava, että siltä osin kuin direktiivin 2008/115 5 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan asianmukaisesti huomioon nämä seikat, kun ne panevat kyseisen direktiivin täytäntöön, kyseinen 5 artikla on riittävän täsmällinen ja ehdoton, jotta sillä voidaan katsoa olevan välitön oikeusvaikutus. Yksityinen voi siis vedota kyseiseen artiklaan, ja jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa sitä.

98 Erityisesti silloin, kun jäsenvaltio ylittää harkintavaltansa antaessaan lainsäädännön, jolla ei taata, että toimivaltainen kansallinen viranomainen ottaa asianmukaisesti huomioon kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen terveydentilan sekä tarpeen vaatiessa hänen perhesuhteensa ja hänen lapsensa edun, kyseisen kansalaisen on voitava vedota suoraan mainitun direktiivin 5 artiklaan tällaista lainsäädäntöä vastaan (ks. analogisesti tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 30 kohta).

99 Toiseksi on muistutettava, että kaikkien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkuuden varmistamiseksi ensisijaisuusperiaate edellyttää erityisesti, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat kansallista oikeuttaan mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti. Velvollisuudelle tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti on kuitenkin tiettyjä rajoituksia, eikä se voi olla erityisesti perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle (tuomio 16.6.2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, 47 kohta ja tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 On myös muistutettava, että ensisijaisuusperiaatteen mukaan on myös niin, että jos kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa puitteissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, ei voi tulkita kansallista säännöstöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, sillä on velvollisuus varmistaa kyseisten säännösten ja määräysten täysi vaikutus ja jättää tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia myös myöhempiä kansallisia säännöstöjä ja käytäntöjä, jotka ovat ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus, ilman, että sen olisi pyydettävä tai odotettava, että tällainen säännöstö ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella keinolla (tuomio 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, 58 ja 61 kohta ja tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus), C-205/20, EU:C:2022:168, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101 Näin ollen silloin, kun yksityinen vetoaa kansallisessa tuomioistuimessa direktiivin 2008/115 5 artiklaan sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka on pannut sen täytäntöön virheellisesti, kyseisen tuomioistuimen on varmistettava kyseisen unionin oikeuden säännöksen, jolla on välitön oikeusvaikutus, täysi tehokkuus, ja jos se ei voi tulkita kansallista säännöstöä kyseisen 5 artiklan mukaisesti, sen on jätettävä omasta aloitteestaan soveltamatta mainitun 5 artiklan kanssa ristiriitaisia kansallisia säännöksiä.

102 Jotta varmistetaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentilan ja tarpeen vaatiessa hänen perhesuhteidensa ja lapsen edun asianmukaisesti huomioon ottamista koskevan velvollisuuden täysi tehokkuus, kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä on kanne sellaisen kansallisen lainsäädännön perusteella annetusta maahantulokiellosta, jota ei voida tulkita direktiivin 2008/115 5 artiklasta johtuvien vaatimusten mukaisesti, on näin ollen tutkittava, voiko se jättää soveltamatta vain sitä osaa kyseisestä lainsäädännöstä, josta johtuu, ettei näitä vaatimuksia voida ottaa asianmukaisesti huomioon. Muussa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kyseistä säännöstöä kokonaisuudessaan ja tehtävä ratkaisunsa suoraan kyseisen 5 artiklan perusteella.

103 Sitä vastoin direktiivin 2008/115 5 artiklalle tunnustettu välitön oikeusvaikutus ei johda siihen, kansallisella tuomioistuimella, joka on sivuuttanut kyseisen 5 artiklan kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön, olisi velvollisuus soveltaa aikaisempaa kansallista lainsäädäntöä, jossa myönnetään lisätakeita 5 artiklasta johtuviin takeisiin nähden.

104 Edellä esiin tuotujen seikkojen perusteella direktiivin 2008/115 5 artiklaa on tulkittava siten, että kun kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä on kanne, joka koskee maahantulokieltoa, joka on annettu kyseisen 5 artiklan kanssa ristiriidassa olevan sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jota ei voida tulkita unionin oikeuden mukaisesti, kyseisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kyseistä lainsäädäntöä siltä osin kuin se on ristiriidassa 5 artiklan kanssa ja – jos on tarpeen kyseisen artiklan täyden tehokkuuden varmistamiseksi – sovellettava suoraan 5 artiklaa sen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa.

Neljäs kysymys

105 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan jäsenvaltion hallintoviranomaiset kieltäytyvät soveltamasta lainvoimaista tuomioistuinratkaisua, jossa määrätään maahantulokiellon täytäntöönpanon lykkäämisestä, sillä perusteella, että maahantulokiellosta on jo tehty kuulutus SIS-järjestelmässä.

106 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee erityisesti, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin määräsi 31.3.2021 pääasiassa kyseessä olevan maahantulo- ja oleskelukiellon täytäntöönpanon lykättäväksi sekä sen vuoksi, että kyseinen tuomioistuimen aikoi esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle, että sen vuoksi, että M.D:lle ja hänen alaikäiselle lapselleen ja avopuolisolleen aiheutuu kyseisen kiellon täytäntöönpanosta haitallisia seurauksia.

107 Tämän alustavan täsmennyksen jälkeen on todettava ensinnäkin, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdan mukaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi muun muassa riitauttaa hänelle määrätyn maahantulokiellon lainmukaisuuden. Kyseisen artiklan 2 kohdan

mukaan toimivaltaisen viranomaisen tai elimen, jonka käsiteltäväksi tällainen oikeussuojakeino on saatettu, on voitava väliaikaisesti lykätä tällaisen maahantulokiellon täytäntöönpanoa, jollei sen täytäntöönpanon lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.

108 Vaikka direktiivin 2008/115 13 artiklan 2 kohdassa ei säädetäkään, että maahantulokieltoon kohdistuvalla oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus, on kuitenkin niin, että jos jäsenvaltiossa ei säädetä tällaisesta lykkäämisestä suoraan lain nojalla, viranomaisella tai elimellä, joka on toimivaltainen tutkimaan oikeussuojakeinon, on oltava mahdollisuus lykätä kyseisen päätöksen täytäntöönpanoa (ks. vastaavasti määräys 5.5.2021, CPAS de Liège, C-641/20, ei julkaistu, EU:C:2021:374, 22 kohta).

109 Olisi kuitenkin vastoin kyseisen säännöksen tehokasta oikeusvaikusta, että hallintoviranomainen voisi kieltäytyä soveltamasta ratkaisua, jolla tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeussuojakeino, joka koskee maahantulokieltoa, on määrännyt maahantulokiellon täytäntöönpanon lykkäämisen (ks. analogisesti tuomio 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, 55–59 ja 66 kohta). Perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu ja direktiivin 2008/115 13 artiklassa konkretisoitu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin olisi lisäksi pelkkä illuusio, jos jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä sallittaisiin, että lopullinen ja sitova tuomioistuinratkaisu jää tehottomaksi jonkin asianosaisen vahingoksi (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 52 kohta ja tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, 35 ja 36 kohta).

110 Se, että asianomainen jäsenvaltio on jo kuuluttanut pääasiassa kyseessä olevan maahantulo- ja oleskelukiellon SIS-järjestelmässä, ei voi horjuttaa tämän tuomion edeltävässä kohdassa esitettyä päätelmää. Asetuksen N:o 1987/2006 34 artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen jäsenvaltio voi nimittäin vapaasti poistaa SIS-järjestelmään tallentamansa tiedot muun muassa sellaisen tuomioistuinratkaisun seurauksena, jolla kyseisen kuulutuksen perusteena olleen maahantulokiellon täytäntöönpanoa lykätään.

111 Lisäksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin oikeuden täysi tehokkuus edellyttää, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa asiaa käsittelevä tuomioistuin voi määrätä välitoimia annettavan tuomioistuinratkaisun täyden tehokkuuden takaamiseksi, jos se on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Siten SEUT 267 artiklalla käyttöön otetun järjestelmän tehokas vaikutus vaarantuisi myös, jos sen jäsenvaltion, jossa mainitut välitoimet määrättiin, viranomaiset voisivat sivuuttaa tällaisten välitoimien sitovuuden (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), C-487/19, EU:C:2021:798, 142 kohta).

112 Edellä esiin tuotujen seikkojen perusteella direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka perusteella jäsenvaltion hallintoviranomaiset voivat kieltäytyä soveltamasta lainvoimaista tuomioistuinratkaisua, jolla määrätään maahantulokiellon täytäntöönpanon lykkäämisestä, sillä perusteella, että maahantulokiellosta on jo tehty kuulutus SIS-järjestelmässä.

Oikeudenkäyntikulut

113 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että

se on esteenä sille, että jäsenvaltio antaa kolmannen maan kansalaiselle, jonka perheenjäsen on unionin kansalainen ja kyseisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, maahantulokiellon Euroopan unionin alueelle tutkimatta ensin, onko näiden henkilöiden välillä olemassa riippuvuussuhde, joka tosiasiallisesti pakottaisi kyseisen unionin kansalaisen lähtemään koko unionin alueelta tämän perheenjäsenensä mukana, ja jos näin on, onko tämän maahantulokiellon perusteiden perusteella mahdollista poiketa kyseisen kolmannen maan kansalaisen johdetusta oleskeluoikeudesta.

2) Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 5 artiklaa

on tulkittava siten, että

se on esteenä sille, että kolmannen maan kansalaiselle, jonka osalta olisi pitänyt tehdä palauttamispäätös, annetaan sellaisen päätöksen välittömänä jatkeena, jolla häneltä on kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä evätty oikeus oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, maahantulokielto Euroopan unionin alueelle samoista syistä ottamatta ensin huomioon hänen terveydentilaansa ja tarpeen vaatiessa hänen perhesuhteitaan ja hänen alaikäisen lapsensa etua.

3) Direktiivin 2008/115 5 artiklaa on tulkittava siten, että

kun kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä on kanne, joka koskee maahantulokieltoa, joka on annettu kyseisen 5 artiklan kanssa ristiriidassa olevan sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jota ei voida tulkita unionin oikeuden mukaisesti, kyseisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kyseistä lainsäädäntöä siltä osin kuin se on ristiriidassa 5 artiklan kanssa ja – jos on tarpeen kyseisen artiklan täyden tehokkuuden varmistamiseksi – sovellettava suoraan 5 artiklaa sen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa.

4) Direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa,

on tulkittava siten, että

se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka perusteella jäsenvaltion hallintoviranomaiset voivat kieltäytyä soveltamasta lainvoimaista tuomioistuinratkaisua, jolla määrätään maahantulokiellon täytäntöönpanon lykkäämisestä, sillä perusteella, että maahantulokiellosta on jo tehty kuulutus Schengenin tietojärjestelmässä.

Allekirjoitukset