

Mål C-528/21

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

26 augusti 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

19 juli 2021

Klagande:

M.D.

Motpart:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Nationella migrationspolismyndighetens regionkontor i Budapest och Pest län, Ungern)

Saken i det nationella målet

Rättslig prövning av lagligheten i ett inrese- och vistelseförbud som antagits med hänvisning till den nationella säkerheten, riktat mot en tredjelandsmedborgare som sedan länge är lagligen bosatt i Ungern, och som är familjemedlem till en unionsmedborgare (närmare bestämt far till en underårig ungersk medborgare).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artiklarna 5, 11 och 13 i direktiv 2008/115/EG och av artikel 20 FEUF, jämfört med artiklarna 7, 21, 24 och 47 i stadgan.

Rättslig grund: Artikel 267 FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115/EG och artikel 20 FEUF, jämfört 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 till den grad att tredjelandsmedborgaren förlorar sin ställning som person som inte kan omfattas av återvändande, varken med hänsyn till allmän ordning eller allmän och nationell säkerhet, som denna hade uppnått till följd av bosättnings varaktighet 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 personliga förhållanden och familjesituationen beaktas i något av dessa förfaranden, 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 den underåriga sonen, ser sig tvingade att lämna medlemsstatens territorium?

2) Ska artiklarna 5 och 11 i direktiv 2008/115/EG och artikel 20 FEUF, jämfört 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 skulle medföra ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot den nationella säkerheten?

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

3) Ska artikel 20 FEUF samt artiklarna 5 och 13 i direktiv 2008/115/EG, jämfört med artiklarna 20 och 47 i stadgan samt skäl 22 i direktiv 2008/115/EG, 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 utlänningsmyndigheternas praxis som utgår från denna lagstiftning, strider mot unionsrätten, kan den nationella domstolen, vid prövningen av den rättsliga grunden för inrese- och vistelseförbudet, beakta, såsom klagandens förvärvade rätt i förevarande fall, den omständigheten att klaganden, enligt A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (2007 års lag I om inresa och vistelse för personer med rätt till fri rörlighet och bosättning), hade uppnått vad som krävs för att tillämpa 42 § i den lagen, det vill säga mer än tio års laglig bosättning i Ungern, eller ska den nationella domstolen, när den prövar

grunden för beslutet om förbud mot inresa och vistelse, beakta personliga förhållanden och familjesituationen direkt med stöd av artikel 5 i direktiv 2008/115/EG, i avsaknad av relevanta bestämmelser i A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 års lag II om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare)?

4) Är en medlemsstats praxis, enligt vilken utlänningsmyndigheterna, i ett förfarande som inletts av en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, när denne utövar sin rätt att överklaga, inte verkställer ett slutgiltigt beslut om omedelbart domstolsskydd mot verkställigheten av [dessa myndigheters] beslut med motiveringen att de redan har infört ett signalement beträffande inrese- och vistelseförbudet i Schengens informationssystem (SIS II), 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 honom, förenlig med unionsrätten, i synnerhet med rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i direktiv 2008/115/EG och rätten till en oavhängig domstol enligt artikel 47 i stadgan?

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Artiklarna 7, 20, 21, 24 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

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, särskilt skälen 22 och 24 samt artiklarna 5, 11 och 13.

Anförda nationella bestämmelser

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (2007 års lag I om inresa och vistelse för personer med rätt till fri rörlighet och bosättning), (nedan kallad 2007 års lag I), 33, 42 och 94 §§.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 års lag II om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare), (nedan kallad 2007 års lag II), 43, 44 och 45 §§.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden, som är kosovoserb, kom till Ungern år 2002. Han bodde tillsammans med sin mor, sin partner – som är ungersk medborgare – och sin underåriga son. Sonen föddes år 2016 och är också ungersk medborgare. Klaganden talar ungerska. Hans levnadssätt, liksom hans anknytning till familjemedlemmar och vänner, binder honom till landet. Han är familjeförsörjare. Han äger ett företag, en fastighet och flera fordon. Han har även etablerat en affärsverksamhet i Slovakien.
- 2 Klaganden har haft uppehållstillstånd sedan den 31 maj 2003, vilket har förlängts vid flera tillfällen. I samband med att han blev far till ett barn med ungerskt medborgarskap utfärdades han ett uppehållskort, giltigt till och med den 20 maj 2021.
- 3 Den 12 juni 2018 ansökte klaganden om ett permanent uppehållskort. Denna ansökan avslogs av motparten, som förklarade att klagandens uppehållsrätt hade upphört. Motparten grundade sitt beslut på ett yttrande från Alkotmányvédelmi Hivatal (ungerska myndigheten för grundlagsskydd), enligt vilket klagandens beteende – på grund av ett tidigare (villkorligt) fängelsestraff för främjande av olaglig invandring genom att erbjuda hjälp att korsa gränsen olagligt – utgjorde ett verkligt, direkt och allvarligt hot mot den nationella säkerheten, varför han måste lämna landet.
- 4 Den nationella domstol som prövade överklagandet upphävde beslutet – inbegripet det beslut som fattats i första instans – och förordnade utlänningsmyndigheterna att ompröva ärendet, utan att dessa myndigheter kunde grunda sitt beslut på yttrandet från myndigheten för grundlagsskydd, som inte hade förfarit i ärendet i egenskap av specialiserad myndighet. Samma domstol förordnade utlänningsmyndigheterna att, inom ramen för sin omprövning, beakta samtliga omständigheter i ärendet, framför allt det förhållandet att klaganden och hans partner levde i Ungern tillsammans med sin underåriga son, som är ungersk medborgare.
- 5 Genom beslutet som fattades i det nya förfarandet återkallade motparten klagandens uppehållskort. I beslutet betonades att med hänsyn till de ändringar i lagstiftningen som hade införts den 1 januari 2019 genomfördes det nya förfarandet i enlighet med 94 § 4b i 2007 års lag I, vilket är en tvingande bestämmelse. Motparten framhöll dessutom att den var skyldig att beakta yttrandena från den specialiserade myndigheten och att den saknade utrymme för skönsmässig bedömning.
- 6 Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) prövade det överklagande som ingavs av klaganden och ogillade detsamma genom en dom som sedermera fastställdes av Kúria (Högsta domstolen, Ungern). Kúria angav att eftersom det i klagandens fall förelåg omständigheter hänförliga till den nationella

säkerheten, hade utlänningsmyndigheterna inte möjlighet att göra någon skönsmässig bedömning.

- 7 Klaganden lämnade ungerskt territorium den 24 september 2020. Motparten påförde honom ett inrese- och vistelseförbud för en period på tre år och förordnade att ett signalement med avseende på förbudet skulle införas i Schengens informationssystem (SIS II). Motparten menade att enligt 2007 års lag II utgjorde det faktum att klaganden, som är tredjelandsmedborgare vistades i Ungern ett hot mot landets nationella säkerhet, varför beslutet om hans återvändande ansågs vara en proportionerlig begränsning, oaktat att han också hade giltigt uppehållstillstånd i Slovakien.

Parternas huvudargument

- 8 Enligt klaganden åsidosatte motparten sin skyldighet att klargöra de faktiska och bakomliggande omständigheterna när den endast stödde sig på förslaget från myndigheten för grundlagsskydd, utan att beakta artikel 11 i direktiv 2008/115/EG och 45 § 1 i 2007 års lag II, enligt vilka hänsyn ska tas till personliga förhållanden och familjesituationen.
- 9 Motparten gör gällande att överklagandet ska avslås och anför att den antog sitt beslut på grundval av 43 § 2007 års lag II, enligt vilken en tredjelandsmedborgare som är bosatt i utlandet och vars inresa eller vistelse hotar den nationella säkerheten ska omfattas av ett självständigt inrese- och vistelseförbud, och enligt vilken förslag från organ med ansvar för den nationella säkerheten är bindande. Motparten menar vidare att eftersom klagandens uppehållstillstånd, som hade beviljats med anledning av hans familjeanknytning, redan hade återkallats hade motparten inte heller någon rättslig skyldighet att beakta hans familjeförhållanden.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Enligt 2007 års lag I, som var tillämplig före den 1 januari 2019, var det tillåtet för tredjelandsmedborgare som var familjemedlemmar till ungerska medborgare som inte hade utövat sin rätt till fri rörlighet att vara bosatta i Ungern på samma villkor som tredjelandsmedborgare som var familjemedlemmar till medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som hade utövat sin rätt till fri rörlighet.
- 11 Lagstiftningsreformen av den 1 januari 2019 innebar dock att bestämmelserna i 2007 års lag II skulle tillämpas i stället för 2007 års lag I på förfaranden som hade inletts eller återupptagits efter det att lagen om ändring av bestämmelserna om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som var familjemedlemmar till ungerska medborgare hade trätt i kraft. Följaktligen omfattas dessa familjemedlemmar sedan dess av mindre förmånliga bestämmelser och de jämställs med tredjelandsmedborgare som inte har familjemedlemmar som är medborgare i Ungern eller en EES-medlemsstat.

- 12 Enligt lagstiftningsreformen medgavs vidare att beslut om återvändande kunde fattas av skäl hänförliga till nationell säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning med avseende på tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till ungerska medborgare och som varit bosatta sedan länge i Ungern, utan att deras personliga förhållanden och familjesituation måste beaktas, och därmed utan hänsyn till EU-domstolens rättspraxis, bland annat domen av den 11 mars 2021, belgiska staten (återvändande av förälder till en underårig) (C-112/20, EU:C:2021:197).
- 13 Vad avser tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till ungerska medborgare och som sedan länge är bosatta i Ungern hyser den hänskjutande domstolen tvivel huruvida lagstiftningsreformens innehåll, eller sättet på vilket den tillämpas, är förenligt med iakttagandet av unionsmedborgarnas rätt att fritt röra och uppehålla sig, enligt artikel 20 FEUF, och familjemedlemmarnas härledda rättighet, liksom med artiklarna 7, 21, 24 och 47 i stadgan, mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (familjeåterförening i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308).
- 14 Den hänskjutande domstolen anser att tillämpningen av lagen om ändring på återupptagna förfaranden strider mot unionsrätten. I det nu aktuella målet är det emellertid inte möjligt att avstå från att tillämpa den nationella lagstiftningen, till följd av Kúrias rättspraxis.
- 15 Den hänskjutande domstolen ställer sig också frågan om det är möjligt att beakta den omständigheten att klaganden har varit lagligen bosatt i landet i över tio år, enligt 42 § 1 i 2007 års lag I, som var relevant fram till den 1 januari 2019, och om direktiv 2008/115/EG ska tolkas så, att om ett självständigt beslut har fattats om förbud mot inresa och vistelse, kan den nationella domstolen, i syfte att beakta personliga förhållanden och familjesituationen, i avsaknad av nationella bestämmelser, inte bara avstå från att tillämpa den nationella lagstiftningen utan även direkt grunda sitt beslut på artikel 5 i direktivet.
- 16 Med beaktande av att de nationella domstolarnas rättspraxis skiljer sig åt i ansenlig grad på detta område; det vill säga, eftersom medlemsstatens rättspraxis har inneburit att den korrekta tillämpningen av unionsrätten inte är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel, anser den hänskjutande domstolen det vara nödvändigt att göra en tolkning av unionsrätten för att kunna avgöra målet, enligt doktrinen om ”acte clair”.
- 17 Med tanke på att klaganden för närvarande befinner sig i Österrike och på grund av inrese- och vistelseförbudet inte kan resa till Ungern, samt med hänsyn till barnets bästa, begär den hänskjutande domstolen att denna begäran om förhandsavgörande handläggs enligt förfarandet för brådskande mål.