

C-528/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.8.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

19.7.2021

Valittaja:

M.D.

Vastapuoli:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei
Regionális Igazgatósága (ulkomaalaisasioista vastaava
valtakunnallinen valvontaviranomainen, Budapestin ja Pestin alueen
paikallisosasto)

Pääasian kohde

Sellaisen päätöksen lainmukaisuuteen kohdistettu tuomioistuinvalvonta, jolla Unkarissa pitkään laillisesti oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen (alaikäisen Unkarin kansalaisen vanhempi), on kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä annettu maahantulo- ja oleskelukielto.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Direktiivin 2008/115/EY 5, 11 ja 13 artiklan ja SEUT 20 artiklan tulkinta yhdessä perusoikeuskirjan 7, 21, 24 ja 47 artiklan kanssa.

Oikeudellinen perusta: SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko direktiivin 2008/115/EY 5 ja 11 artiklaa ja SEUT 20 artiklaa tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 7, 20, 24 ja 47 artiklan kanssa siten, että niiden vastaiseksi on katsottava jäsenvaltiossa noudatettu käytäntö, jossa lainsäädäntöuudistusta sovelletaan myös sellaisissa aiemmin vireille pannuissa menettelyissä, jotka on aloitettu uudelleen tuomioistuimen määräyksestä, kun lainsäädäntöuudistuksesta 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, turvallisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, eli aseman, jonka henkilö on saanut oleskelunsa pituuden perusteella, tai että jatkossa hänen hakemuksensa pysyvän oleskeluluvan saamiseksi saman tosiseikaston perusteella hylätään kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, että hänelle myönnetty oleskelukortti peruutetaan ja hänelle määrätään tämän jälkeen maahantulo- ja oleskelukiello ilman, että asianomaisen henkilökohtaista tai hänen perheensä tilannetta arvioitaisiin missään näistä menettelyistä – erityisesti kun otetaan huomioon se, että kyseessä on alaikäisen Unkarin kansalaisen huoltaja –, eli päätöksiä, jotka johtavat joko perheen hajoamiseen tai sitten siihen, että unionin kansalainen, joka on alaikäisen lapsensa kanssa kolmannen maan kansalaisen perheenjäsen, joutuu poistumaan jäsenvaltiosta?

2) Onko direktiivin 2008/115 5 ja 11 artiklaa sekä SEUT 20 artiklaa tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa siten, että niiden vastaiseksi on katsottava jäsenvaltiossa noudatettu käytäntö, jonka mukaan ennen maahantulo- ja oleskelukiellon antamista kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaista ja hänen perheensä tilannetta ei tutkita viittaamalla siihen, että kyseisen henkilön, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, oleskelusta aiheutuu todellinen, välitön ja vakava vaara kansalliselle turvallisuudelle?

Jos ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

3) Onko SEUT 20 artiklaa ja direktiivin 2008/115 5 ja 13 artiklaa, kun niitä tarkastellaan perusoikeuskirjan 20 ja 47 artiklan kannalta, sekä direktiivin 2008/115 johdanto-osan 24 perustelukappaletta, jossa veloitetaan 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 ulkomaalaisasioissa toimivaltaisten viranomaisten tähän lainsäädäntöön perustuva käytäntö ovat unionin oikeuden vastaisia, kyseinen tuomioistuin voi tutkiessaan maahantulo- ja oleskelukiellon oikeudellisia perusteita, ottaa huomioon käsiteltävänä olevassa asiassa valittajan saavuttamana oikeutena sen, että sellaisten henkilöiden maahantulosta ja oleskelusta, joilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti, vuonna 2007 annetun lain nro I (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és

tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény; jäljempänä vuonna 2007 annettu laki nro I) mukaan valittaja täytti sen 42 §:n soveltamisen edellytykset eli vaatimuksen yli 10 vuotta kestäneestä laillisesta oleskelusta Unkarissa, vai siten, että tutkiessaan maahantulo- ja oleskelukiellon antamisperusteita, sen on perustettava valittajan henkilökohtaisen ja hänen perheensä tilanteen arviointi suoraan direktiivin 2008/115 5 artiklaan, koska kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta vuonna 2007 annetussa laissa nro II (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény; jäljempänä vuonna 2007 annettu laki nro II) ei ole tästä säännöksiä?

4) Voidaanko unionin oikeuden, erityisesti direktiivin 2008/115 13 artiklassa taatun oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin mukaisena pitää jäsenvaltiossa noudatettua käytäntöä, jonka mukaan muutoksenhakuoikeuttaan käyttävän kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, vireille panemassa menettelyssä ulkomaalaisasioissa toimivaltaiset viranomaiset eivät pane toimeen sellaista lopullista tuomioistuimen päätöstä, jossa määrätään velvoitteesta taata oikeussuoja näiden viranomaisten päätöksen täytäntöönpanon torjumiseksi, viittaamalla siihen, että ne ovat jo tallentaneet Schengenin tietojärjestelmään (SIS II) kuulutuksen maahantulo- ja oleskelukiellosta, minkä johdosta kolmannen valtion kansalainen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ei pysty itse käyttämään oikeuttaan muutoksenhakuun eikä voi tulla Unkariin menettelyn aikana ennen kuin häntä koskevassa asiassa on annettu lopullinen ratkaisu?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa on viitattu

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7, 20, 21, 24 ja 47 artikla.

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY johdanto-osan 22 ja 24 perustelukappale sekä 5, 11 ja 13 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa on viitattu

Sellaisten henkilöiden maahantulosta ja oleskelusta, joilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti, vuonna 2007 annetun lain nro I (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény; jäljempänä vuonna 2007 annettu laki nro I) 33, 42 ja 94 §

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta vuonna 2007 annetun lain nro II (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és

tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény; jäljempänä vuonna 2007 annettu laki nro II) 43, 44 ja 45 §

Yhteenveto pääasian tosiseikoista ja siinä toimitetusta menettelystä

- 1 Pääasian valittajana on Kosovon serbi, joka saapui Unkariin vuonna 2002. Hän asuu siellä äitinsä, ja unkarilaisen puolisonsa sekä alaikäisen, vuonna 2016 syntyneen lapsensa kanssa, jolla on myös Unkarin kansalaisuus. Valittaja puhuu sujuvasti unkaria, ja hänen elämäntapansa, perhe- ja ystävyysuhteensa ovat luoneet hänelle siteet maahan. Hän on perheen pää, hänellä on yritys, kiinteistö sekä ajoneuvoja, minkä lisäksi hän toimii yrittäjänä myös Slovakiassa.
- 2 Valittajalla on ollut 31.5.2003 alkaen oleskelulupa, jota on jatkettu useita kertoja, ja myöhemmin hän sai unkarilaisen lapsensa perusteella oleskeluluvan, joka oli voimassa 20.5.2021 saakka.
- 3 Valittaja haki 12.6.2018 pysyvää oleskelulupaa, jonka vastapuoli epäsi todeten, että hänen oleskeluoikeutensa oli päättynyt. Vastapuoli perusteli päätöstään Alkotmányvédelmi Hivatalin (perustuslain turvaamisesta vastaava viranomainen, Unkari) lausunnolla, jonka mukaan valittajan käyttäytymistä oli – avun tarjoamisesta luvattomaan rajanylitykseen (ihmisten salakuljetuksen tunnusmerkistön täyttävästä teosta) hänelle aiemmin määrätyn (ehdollisen) vankeusrangaistuksen vuoksi – pidettävä todellisena, välittömänä ja vakavana uhkana kansalliselle turvallisuudelle, mikä vuoksi hänen oli poistuttava maasta.
- 4 Valitusasiaa käsittelevä tuomioistuin kumosi ensimmäisen viranomaisasteen päätöksen ja velvoitti ulkomaalaisviranomaisen käsittelemään asian uudelleen, koska se ei olisi saanut perustella ratkaisuaan Alkotmányvédelmi Hivatalin lausunnolla siitä syystä, ettei tällä ollut menettelyssä asiantuntijaviranomaisen asemaa. Tuomioistuin velvoitti ulkomaalaisviranomaisen arvioimaan uudessa menettelyssä kaikki asiassa vallitsevat olosuhteet ja ottamaan ensisijaisesti huomioon sen, että valittaja ja hänen puolisonsa elivät Unkarissa yhdessä kotitaloudessa alaikäisen lapsensa kanssa, joka on Unkarin kansalainen.
- 5 Asian uudessa käsittelyssä vastapuoli peruutti päätöksellään valittajan oleskelukortin. Se korosti päätöksessään sitä, että uusi menettely oli toimitettava 1.1.2019 voimaan tulleen lainsäädäntömuutoksen vuoksi vuonna 2007 annetun lain nro I 94 §:n 4 momentin b kohdan ehdottoman säännöksen mukaisesti. Se katsoi, ettei asiantuntijaviranomaisen lausunnosta voitu poiketa ja ettei sillä ollut asiassa minkäänlaista harkintavaltaa.
- 6 Valittajan valitusasian käsitellyt Fővárosi Törvényszék hylkäsi valituksen tuomiollaan, jonka Kúria (ylin tuomioistuin, Unkari) on pysyttänyt, todeten, että koska valittajan tapauksessa oli kyse kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, ulkomaalaisviranomaisilla ei ollut asiassa minkäänlaista harkintavaltaa.

- 7 Valittaja poistui 24.9.2020 Unkarin alueelta, ja vastapuoli antoi hänelle kolmivuotisen maahantulo- ja oleskelukiellon, minkä lisäksi se antoi määräyksen kiellon tallentamisesta Schengenin tietojärjestelmään (SIS II). Vastapuoli katsoi, että vuonna 2007 annetun lain nro II mukaan valittajan, joka oli kolmannen maan kansalainen, oleskelu merkitsi uhkaa Unkarin kansalliselle turvallisuudelle, minkä vuoksi määräystä hänen maasta poistamiseksi oli pidettävä oikeasuhteisena rajoituksena voimassaolevasta slovakialaisesta oleskeluluvasta huolimatta.

Yhteenveto asianosaisten esittämistä väitteistä

- 8 Valittajan mukaan vastapuoli on laiminlyönyt tosiseikkojen selvittämistä, suoritettavaa arviointia ja perusteluja koskevat velvoitteensa, sillä se on tyytynyt vain viittaamaan Alkotmányvédelmi Hivatalin lausuntoon ja jättänyt ottamatta huomioon direktiivin 2008/115 11 artiklan ja vuonna 2007 annetun lain nro II 45 §:n 1 momentin, joissa edellytetään asianomaisen henkilökohtaisen ja hänen perheensä tilanteen arviointia.
- 9 Vastapuoli on vaatinut valituksen hylkäämistä ja esittänyt tehneensä päätöksen vuonna 2007 annetun lain nro II 43 §:n ehdottoman säännöksen perusteella, jossa edellytetään erillisen maahantulo- ja oleskelukiellon määrittämisestä ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jonka maahantulo ja oleskelu vaarantaa kansallisen turvallisuuden, ja jossa säädetään lisäksi kansallisesta turvallisuudesta vastaavien elinten tekemien esitysten velvoittavuudesta. Koska valittajalle perhesiteen perusteella myönnetty oleskelulupa oli peruutettu, vastapuolella ei myöskään olisi ollut lakisääteistä velvoitetta arvioida hänen perheensä tilannetta.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 10 Vuonna 2007 annettu laki nro I, joka oli voimassa aina 1.1.2019 saakka, antoi mahdollisuuden siihen, että kolmannen maan kansalainen, joka oli Unkarin kansalaisen perheenjäsen ja joka ei ollut käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sai oleskella Unkarissa samoilla edellytyksillä kuin sellainen kolmannen maan kansalainen, joka oli ETA:n jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen ja joka oli käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.
- 11 Edellä mainitussa 1.1.2019 voimaantulleessa lainsäädäntöuudistuksessa säädettiin kuitenkin sellaisen kolmannen maan kansalaisen maahantulon ja oleskelun osalta, joka oli Unkarin kansalaisen perheenjäsen, että lainsäädäntömuutoksen voimaantulon jälkeen vireille pannuissa tai uudistetuissa menettelyissä oli vuonna 2007 annetun lain nro I säännösten sijasta sovellettava vuonna 2007 annetun lain nro II säännöksiä. Tämän jälkeen tällaisia [Unkarin kansalaisen] perheenjäseniä ovat koskeneet epäedullisemmat säännökset ja heidät rinnastetaan sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla ei ole perheenjäseninään Unkarin tai ETA:n jäsenvaltioiden kansalaisia.

- 12 Lainsäädäntömuutos antoi lisäksi mahdollisuuden määrätä maassa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen, joka on Unkarin kansalaisen perheenjäsen, poistettavaksi maasta kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä hänen henkilökohtaista tai perheensä tilannetta arvioimatta ja jättää näin ottamatta huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, muun muassa 11.3.2021 annetun tuomion M. A. v. Belgian valtio, C-112/20.
- 13 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei ole varma siitä, onko lainsäädäntömuutoksen sisältö ja se, miten sitä sovelletaan Unkarissa pitkään oleskelleeseen kolmannen maan kansalaiseen, joka on Unkarin kansalaisen perheenjäsen, SEUT 20 artiklassa unionin kansalaisille taatun vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden ja siitä perheenjäsenille johdetun oikeuden sekä perusoikeuskirjan 7, 21, 24 ja 47 artiklan mukainen, kun tätä tarkastellaan 8.5.2018 annetun unionin tuomioistuimen tuomion K.A. ym., C-82/16 kannalta.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan se, miten uudistuksesta johtuneita lainmuutoksia sovelletaan uudistetuissa menettelyissä, on vastoin unionin oikeutta, mutta käsiteltävässä asiassa kansallisen oikeuden soveltamatta jättäminen on Kúrian oikeuskäytännön vuoksi mahdotonta.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin haluaa vastauksen myös siihen, voidaanko huomioon ottaa se, että valittaja oli oleskellut maassa laillisesti yli 10 vuotta 1.1.2019 saakka voimassa olleen, vuonna 2007 annetun lain nro I 42 §:n 1 momentin mukaisesti, ja onko direktiiviä 2008/115 tulkittava siten, että jos henkilölle on annettu erillinen maahantulo- ja oleskelukielto, kyseinen tuomioistuin voi kansallisten säännösten puuttuessa sekä jättää soveltamatta kansallista lainsäädäntöä että perustaa ratkaisunsa suoraan direktiivin 2008/115 5 artiklaan.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon, että kansalliset tuomioistuimet ovat näissä kysymyksissä päätyneet hyvin erilaisiin ratkaisuihin eli että jäsenvaltion lainkäyttöratkaisujen vuoksi unionin oikeuden asianmukainen soveltaminen ei ole niin ilmeistä, ettei se jättäisi tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle, asian ratkaisu edellyttää acte claire -doktriinin mukaisesti unionin oikeuden tulkintaa.
- 17 Koska valittaja, joka oleskelee tällä hetkellä Itävallassa, ei voi matkustaa Unkariin hänelle annetun maahantulo- ja oleskelukiellon vuoksi, ja kun otetaan huomioon hänen alaikäisen lapsensa etu, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää, että esitetyt kysymykset käsiteltäisiin kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.