

**Sag C-528/21****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. august 2021

**Forelæggende ret:**

Fővárosi Törvényszék (Ungarn)

**Afgørelse af:**

19. juli 2021

**Sagsøger:**

M.D.

**Sagsøgt:**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (det regionale direktorat i Budapest og i regionen Pest under det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn)

**Hovedsagens genstand**

Domstolskontrol med lovligheden af et forbud mod indrejse og ophold, der blev udstedt af hensyn til den nationale sikkerhed mod en tredjelandsstatsborger, der har opholdt sig lovligt i Ungarn i lang tid og er familiemedlem til en unionsborger (nærmere bestemt slægtning i opstigende linje til en mindreårig ungarsk statsborger).

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Fortolkning af artikel 5, 11 og 13 i direktiv 2008/115/EF og af artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, 21, 24 og 47.

Retsgrundlag: artikel 267 TEUF

## Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 5 og 11 i direktiv 2008/115/EF og artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, 20, 24 og 47, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats praksis, der udvider anvendelsen af en lovændring til også at omfatte nye procedurer, der indledes ved en retskendelse, som er afsagt i tidligere procedurer, hvilken lovændring indebærer, at en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, underkastes en langt mere ugunstig processuel ordning, således at den pågældende mister den status som person, som ikke kan tilbagesendes, ej heller af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, som vedkommende havde opnået i kraft af varigheden af sit ophold indtil da,; idet den pågældendes ansøgning om et tidsubegrænset opholdskort nu afslås på grundlag af samme faktiske situation og af hensyn til den nationale sikkerhed; idet den pågældende fratages det til vedkommende udstedte opholdskort, og idet den pågældende efterfølgende pålægges et forbud mod indrejse og ophold, uden at der tages hensyn til vedkommendes personlige og familiemæssige forhold i nogen af procedurerne – i denne forbindelse navnlig den omstændighed, at vedkommende også har forsørgelsespligt for en mindreårig ungarsk statsborger – hvilke afgørelser indebærer enten et opbrud af familieenheden, eller at unionsborgere, der er familiemedlemmer til tredjelandstatsborgeren, herunder den pågældendes mindreårige barn, er nødsaget til at forlade medlemsstatens område?

2) Skal artikel 5 og 11 i direktiv 2008/115 og artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 24, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter der ikke tages hensyn til en tredjelandstatsborgers personlige og familiemæssige forhold, inden den pågældende pålægges et forbud mod indrejse og ophold, idet det anføres, at den omstændighed, at denne person – som er familiemedlem til en unionsborger – opholder sig i medlemsstaten, udgør en reel, direkte og alvorlig trussel mod landets nationale sikkerhed?

Såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares bekræftende:

3) Skal artikel 20 TEUF og artikel 5 og 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 20 og 47, samt 22. betragtning til direktiv 2008/115, der som væsentligt hensyn anfører [hensynet til] barnets tarv, og 24. betragtning til samme direktiv – der kræver, at de grundlæggende rettigheder og de principper, som er anerkendt i chartret, overholdes – fortolkes således, at en national ret, såfremt den på grundlag af en afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol fastslår, at medlemsstatens lovgivning eller udlændingemyndighedernes praksis, der bygger på denne lovgivning, er i strid med EU-retten, i forbindelse med undersøgelsen af retsgrundlaget for forbuddet mod indrejse og ophold som en erhvervet ret for sagsøgeren i den foreliggende sag kan tage hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren under ordningen i a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (lov nr. I af 2007 om indrejse og ophold for personer med ret til fri bevægelighed og bopæl,

herefter »lov nr. I af 2007«) havde opnået det, der var nødvendigt med henblik på anvendelsen af nævnte lovs § 42, dvs. mere end ti års lovligt ophold i Ungarn, eller skal den nævnte ret ved prøvelsen af begrundelsen for udstedelsen af forbuddet mod indrejse og ophold støtte sig direkte på hensynet til de personlige og familiemæssige forhold i artikel 5 i direktiv 2008/115, eftersom der ikke findes bestemmelser desangående i a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold, herefter »lov nr. II af 2007«)?

4) Er en medlemsstats praksis, hvorefter udlændingemyndighederne i forbindelse med en procedure indledt af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, og som udøver sin klageret, ikke fuldbyrder en endelig retsafgørelse om iværksættelse af umiddelbar retsbeskyttelse mod fuldbyrdelsen af [disse myndigheders] afgørelse, idet det anføres, at der i Schengeninformationssystemet (SIS II) foreligger en beskrivelse af forbuddet mod indrejse og ophold, hvilket indebærer, at tredjelandstatsborgeren, som er familiemedlem til en unionsborger, hverken personligt kan udøve klageretten eller indrejse i Ungarn under procedurens forløb, inden der er truffet endelig afgørelse i den sag, der vedrører den pågældende, forenelig med EU-retten, navnlig med retten til effektive retsmidler, der er sikret ved artikel 13 i direktiv 2008/115, og med retten til adgang til en upartisk domstol, som er fastslået i chartrets artikel 47?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

Artikel 7, 20, 21, 24 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, navnlig 22. og 24. betragtning og artikel 5, 11 og 13

### **Anførte nationale forskrifter**

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (lov nr. I af 2007 om indrejse og ophold for personer med ret til fri bevægelighed og bopæl, herefter »lov nr. I af 2007«), §§ 33, 42 og 94.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold, herefter »lov nr. II af 2007«), §§ 43, 44 og 45

## Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren, en kosovoserbisk statsborger, ankom i 2002 til Ungarn, hvor vedkommende bor med sin mor, sin partner, som er ungarsk statsborger, og sit mindreårige barn, som er ungarsk statsborger og blev født i 2016. Sagsøgeren taler korrekt ungarsk. Sagsøgerens livsførelse og familiemæssige og venskabelige forbindelser knytter vedkommende til landet. Sagsøgeren er familiens forsørger. Vedkommende ejer en virksomhed, en fast ejendom og flere køretøjer. Sagsøgeren har også etableret virksomhed i Slovakiet.
- 2 Sagsøgeren har haft en opholdstilladelse siden den 31. maj 2003, som er blevet forlænget ved flere lejligheder; efterfølgende blev sagsøgeren, eftersom vedkommende havde et mindreårigt barn, der er ungarsk statsborger, tildelt et opholdskort, som er gyldigt indtil den 20. maj 2021.
- 3 Den 12. juni 2018 ansøgte sagsøgeren om et tidsubegrænset opholdskort, hvilket blev afslået af sagsøgte, som fastslog, at sagsøgerens opholdsret var udløbet. Sagsøgte støttede sin afgørelse på en udtalelse fra Alkotmányvédelmi Hivatal (kontoret for beskyttelse af forfatningen, Ungarn), hvorefter sagsøgerens adfærd – som følge af en tidligere idømmelse af en (betinget) frihedsstraf for en forbrydelse bestående i bistand til ulovlig indvandring, som blev begået ved at yde bistand til ulovlig grænsepassage – udgjorde en reel, direkte og alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, hvorfor sagsøgeren måtte forlade landet.
- 4 Den ret, for hvilken sagen var indbragt, ophævede afgørelsen, herunder den, der var truffet i første instans, og pålagde udlændingemyndighederne at indlede en ny procedure, uden at disse myndigheder kunne støtte deres afgørelse på afgørelsen fra kontoret for beskyttelse af forvaltningen, som i sagen ikke havde fungeret som specialiseret myndighed. Den nævnte ret krævede, at udlændingemyndighederne i forbindelse med den nye procedure skulle tage hensyn til alle sagens omstændigheder og navnlig den omstændighed, at sagsøgeren og dennes partner boede i Ungarn i en husstand med deres mindreårige barn, som er ungarsk statsborger.
- 5 Ved den afgørelse, som sagsøgte traf i forbindelse med den nye procedure, blev sagsøgeren frataget opholdskortet. Sagsøgte fremhævede, at den nye procedure, i betragtning af de lovændringer, der var sket den 1. januar 2019, var blevet gennemført på grundlag af § 94, stk. 4, litra b), i lov nr. I af 2007, som er en ufravigelig bestemmelse. Desuden fremhævede sagsøgte, at den ikke kunne fravige indholdet af den specialiserede myndigheds udtalelser, og at den ikke rådede over en skønsbeføjelse.
- 6 Fővárosi Törvényszék (appeldomstolen i Budapest, Ungarn), for hvilken sagsøgerens appel blev indbragt, frifandt indstævnte ved dom, som blev bekræftet af Kúria (øverste domstol, Ungarn), som anførte, at udlændingemyndighederne handlede uden

skønsbeføjelse, eftersom der i sagsøgerens tilfælde forelå hensyn til den nationale sikkerhed.

- 7 Den 24. september 2020 forlod sagsøgeren det ungarske område. Sagsøgte pålagde sagsøgeren et forbud mod indrejse og ophold for en periode på tre år og anordnede, at der i Schengeninformationssystemet (SIS II) blev indført en beskrivelse af dette forbud. Sagsøgte anførte, at sagsøgerens, en tredjelandstatsborgers, ophold i henhold til lov nr. II af 2007 udgjorde en trussel mod Ungarns nationale sikkerhed, og at anordningen af tilbagesendelsen af sagsøgeren derfor blev anset for en forholdsmæssig begrænsning, selv om der også forelå en gyldig slovakisk opholdstilladelse.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 8 Ifølge sagsøgeren tilsidesatte sagsøgte sin forpligtelse til at afklare de faktiske omstændigheder, sin pligt til afvejning og sin begrundelsespligt, idet sagsøgte alene henviste til forslaget fra kontoret for beskyttelse af forfatningen uden at tage hensyn til artikel 11 i direktiv 2008/115 og § 45, stk. 1, i lov nr. II af 2007, der kræver, at der tages hensyn til personlige og familiemæssige forhold.
- 9 Sagsøgte har nedlagt påstand om frifindelse og har anført, at den traf sin afgørelse på grundlag af de ufravigelige bestemmelser i § 43 i lov nr. II af 2007, der kræver, at en tredjelandstatsborger, der opholder sig i udlandet, hvis indrejse og ophold truer den nationale sikkerhed, pålægges et selvstændigt forbud mod indrejse og ophold, og ligeledes bestemmer, at forslag fra organer, der er ansvarlige for den nationale sikkerhed, er af bindende karakter. Eftersom sagsøgerens opholdstilladelse, der var blevet udstedt af hensyn til den pågældendes familiemæssige forhold, var blevet tilbagekaldt, havde sagsøgte desuden ikke en retlig forpligtelse til at tage hensyn til sagsøgerens familiemæssige forhold.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 10 I henhold til lov nr. I af 2007, som var gældende før den 1. januar 2019, kunne tredjelandstatsborgere, som var familiemedlemmer til ungarske unionsborgere, der ikke havde udøvet deres ret til fri bevægelighed, opholde sig i Ungarn på de samme vilkår som tredjelandstatsborgere, som var familiemedlemmer til borgere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), der havde udøvet deres ret til fri bevægelighed.
- 11 Lovændringen af 1. januar 2019 bevirkede imidlertid, at bestemmelserne i lov nr. II af 2007 blev anvendt i stedet for bestemmelserne i lov nr. I af 2007 på procedurer, der var blevet indledt og gentaget efter ikrafttrædelsen af ændringsloven, og som vedrørte indrejse og ophold for tredjelandstatsborgere, der var familiemedlemmer til ungarske statsborgere. Siden da har disse familiemedlemmer således været underlagt mere ugunstige bestemmelser og

sidestilles med tredjelandsstatsborgere, der ikke er familiemedlemmer til ungarske statsborgere eller til EØS-statsborgere.

- 12 Lovændringen tillod desuden anordning af tilbagesendelse af hensyn til den nationale sikkerhed eller til den offentlige sikkerhed eller offentlige orden af tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til ungarske statsborgere, som havde opholdt sig i lang tid i Ungarn uden hensyntagen til deres familiemæssige og personlige forhold, hvorved der således ikke blev taget højde for Den Europæiske Unions Domstols praksis, bl.a. dom af 11. marts 2021, *État belge* (Tilbagesendelse af en forælder til en mindreårig) (C-112/20, EU:C:2021:197).
- 13 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt indholdet af lovændringen eller den måde, hvorpå den anvendes, med hensyn til tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til ungarske statsborgere, og som har opholdt sig i lang tid i Ungarn, er foreneligt med unionsborgernes ret til fri bevægelighed og frit ophold i henhold til artikel 20 TEUF og med familiemedlemmernes afledte ret, samt med chartrets artikel 7, 21, 24 og 47, sammenholdt med Domstolens dom af 8. maj 2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308).
- 14 Ifølge den forelæggende ret er anvendelsen af ændringsloven på gentagne procedurer i strid med EU-retten, men i den foreliggende sag er det som følge af Kúrias (øverste domstol) praksis ikke muligt at undlade at anvende den nationale lovgivning.
- 15 Den forelæggende ret ønsker også oplyst, om den kan tage hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren havde opholdt sig mere end ti år i landet i medfør af § 42, stk. 1, i lov nr. I af 2007, som var gældende indtil den 1. januar 2019, og om direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den forelæggende ret, såfremt der er udstedt et selvstændigt forbud mod indrejse og ophold, med henblik på at tage hensyn til de familiemæssige og personlige forhold i mangel af nationale bestemmelser, ud over at undlade at anvende den nationale lovgivning, kan støtte sin afgørelse direkte på direktivets artikel 5.
- 16 Idet de nationale retsinstansers praksis er mærkbart forskellig med hensyn til disse spørgsmål, dvs. at den korrekte anvendelse af EU-retten som følge af medlemsstatens retspraksis ikke er så åbenbar, at der ikke er plads til rimelig tvivl, er der efter den forelæggende rets opfattelse behov for en fortolkning af EU-retten med henblik på sagens afgørelse i overensstemmelse med *acte clair*-doktrinen.
- 17 Eftersom sagsøgeren, som på nuværende tidspunkt befinder sig i Østrig, ikke kan rejse til Ungarn på grund af forbuddet mod indrejse og ophold og i betragtning af hensynet til sagsøgerens mindreårige barns tarv, har den forelæggende ret anmodet om, at de forelagte spørgsmål undergives hasteproceduren.