



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. maj 2018^{*i}

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – artikel 20 TEUF – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7 og 24 – direktiv 2008/115/EF – artikel 5 og 11 – tredjelandsstatsborger, der har indrejseforbud – ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med en unionsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed – afvisning af at behandle ansøgningen«

I sag C-82/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 8. februar 2016, indgået til Domstolen den 12. februar 2016, i sagen

K.A.,

M.Z.,

M.J.,

N.N.N.,

O.I.O.,

R.I.,

B.A.

mod

Belgische Staat,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič og C. Vajda samt dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, S. Rodin, F. Biltgen og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

* Processprog: nederlandsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- K.A., M.Z. og B.A. ved advocaat J. De Lien,
- M.J. ved advocaat W. Goossens,
- N.N.N. ved advocaat B. Brijs,
- den belgiske regering ved C. Pochet og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af advocaten C. Decordier, D. Matray og T. Bricout,
- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti, C. Cattabriga og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. oktober 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF, artikel 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 5 og 11 i 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 (EUT 2008, L 348, s. 98).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet inden for rammerne af syv sager mellem på den ene side henholdsvis K.A., M.Z., M.J., N.N.N., O.I.O., R.I. og B.A. og på den anden side gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (den befuldmægtigede for statssekretæren for asyl og migration, integration i samfundet og fattigdomsbekæmpelse, herefter »den kompetente nationale myndighed«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om ikke at behandle de pågældendes respektive ansøgninger om familiesammenføring og, alt efter det konkrete tilfælde, om et påbud om at forlade området eller om at efterkomme et sådant påbud.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af anden og sjette betragtning til direktiv 2008/115:
 - »(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

[...]

(6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. I forbindelse med anvendelsen af standardformularer til afgørelser vedrørende tilbagesendelse, dvs. afgørelser om tilbagesendelse og, hvis sådanne er truffet, afgørelser om indrejseforbud og om udsendelse, bør medlemsstaterne overholde dette princip og opfylde alle gældende bestemmelser i dette direktiv fuldt ud.«

4 Direktivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i [EU-]retten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

6 Samme direktivs artikel 3 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1)], eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

3) »tilbagesendelse«: processen i forbindelse med en tredjelandstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til:

- vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland, eller
- et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fællesskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller
- et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget

4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

5) »udsendelse«: håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten

6) »indrejseforbud«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse

[...]«

7 Artikel 5 i direktiv 2008/115 bestemmer:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

- a) barnets tarv
- b) familieliv
- c) den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

8 Direktivets artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

[...]«

9 Direktivets artikel 7, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Er der risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller er en ansøgning om lovligt ophold blevet afvist som åbenbart grundløs eller svigagtig, eller udgør den pågældende person en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, kan medlemsstaterne undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse eller de kan indrømme en frist på under syv dage.«

10 Direktivets artikel 11 bestemmer:

»1. Afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud:

- a) hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller
- b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.

2. Varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og må i princippet ikke overstige fem år. Den kan dog overstige fem år, hvis tredjelandstatsborgeren udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

3. Medlemsstaterne overvejer at ophæve eller suspendere et indrejseforbud, når en tredjelandstatsborger, der er genstand for et indrejseforbud udstedt i overensstemmelse med stk. 1, andet afsnit, kan påvise, at vedkommende har forladt en medlemsstats område i fuld overensstemmelse med en afgørelse om tilbagesendelse.

Ofre for menneskehandel, der har fået opholdstilladelse i henhold til Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder [(EUT 2004, L 261, s. 19)], gøres ikke til genstand for et indrejseforbud, jf. dog stk. 1, første afsnit, litra b), forudsat at den pågældende tredjelandstatsborger ikke udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

Medlemsstaterne kan unnlade at udstede eller kan ophæve eller suspendere et indrejseforbud i individuelle tilfælde af humanitære grunde.

Medlemsstaterne kan ophæve eller suspendere et indrejseforbud i individuelle tilfælde eller i visse kategorier af tilfælde af andre grunde.

[...]«

Belgisk ret

- 11 Artikel 7, stk. 1, i wet van 15 December 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udvisning fra statens område) (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »loven af 15. december 1980«), bestemmer:

»Uden at dette berører mere gunstige bestemmelser i en international traktat, kan ministeren eller en af ministeren bemyndiget person give en udlænding, som hverken har opholdsret i mere end tre måneder eller ret til at bosætte sig i Kongeriget Belgien, pålæg om at forlade statens område inden for en bestemt frist, eller skal i de i nr. 1, 2, 5, 11 eller 12 omhandlede tilfælde udstede et pålæg om at forlade statens område inden for en bestemt frist:

[...]

12° såfremt udlændingen er genstand for et indrejseforbud, som hverken er suspenderet eller ophævet.

[...]«

- 12 Denne lovs artikel 40a, stk. 2, bestemmer:

»For familiemedlem til en unionsborger anses:

- 1° den ægtefælle eller udlænding, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab, der i Belgien anses for sidestillet med et ægteskab, som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren
- 2° den partner, med hvem unionsborgeren har indgået et registreret partnerskab i henhold til en lov, og som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren.

Partnerne skal opfylde følgende betingelser:

- a) godtgøre, at der er tale om et varigt og fast forhold, som er behørigt indgået

Forholdets faste og varige karakter kan godtgøres som følger:

- såfremt partnerne beviser, at de har boet sammen i Belgien eller i et andet land uafbrudt i mindst et år, inden ansøgningen indgives
 - såfremt partnerne beviser, at de har været i forhold med hinanden i mindst to år, inden ansøgningen indgives [...] eller
 - såfremt partnerne har et fælles barn
- b) have til hensigt at bo sammen
 - c) begge være over 21 år gamle
 - d) være ugifte og ikke være i et varigt og stabilt forhold med en anden person

[...]

3° efterkommere samt efterkommere til unionsborgerens ægtefælle eller partner som omhandlet i nr. 1 eller 2, der er under 21 år, og som de har forsørgerpligt over for, som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren og dennes ægtefælle eller partner [...]

[...]

5° faren eller moren til en mindreårig unionsborger som omhandlet i artikel 40, stk. 4, afsnit 1, nr. 2, for så vidt som sidstnævnte faktisk forsørges af faren eller moren, og vedkommende forældrepart faktisk har forældremyndigheden.«

13 Nævnte lovs artikel 40b fastsætter:

»Bestemmelserne i dette kapitel finder anvendelse på familiemedlemmer til en belgisk statsborger, for så vidt som der er tale om:

- familiemedlemmer som omhandlet i artikel 40a, stk. 2, første afsnit, nr. 1-3, som ledsager eller slutter sig til den belgiske statsborger
- familiemedlemmer som omhandlet i artikel 40a, stk. 2, første afsnit, nr. 4, som er far eller mor til en mindreårig belgisk statsborger, som godtgør deres identitet med et legitimationsdokument, og som ledsager eller slutter sig til den belgiske statsborger.

Hvad angår familiemedlemmer som omhandlet i artikel 40a, stk. 2, første afsnit, nr. 1-3, skal den belgiske statsborger godtgøre:

- at den pågældende råder over midler, der er stabile, tilstrækkelige og regelmæssige [...]
- at den pågældende råder over en anstændig bolig, som gør det muligt for den pågældende at modtage det eller de familiemedlemmer, som er omfattet af ansøgningen om familiesammenføring [...]«

14 Samme lovs artikel 43, som ligeledes finder anvendelse på en belgisk statsborgers familiemedlemmer i henhold til lovens artikel 40b, har følgende ordlyd:

»Unionsborgere og deres familiemedlemmer kan kun nægtes indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller den offentlige sundhed og kun inden for de nedenfor fastsatte grænser:

1° Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2° Foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden og den nationale sikkerhed, skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og må kun støttes på den pågældendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den pågældende persons adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke direkte vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

[...]

Såfremt ministeren eller en af ministeren bemyndiget person har til hensigt at bringe en unionsborgers eller dennes familiemedlemmers ophold til ophør af hensyn til den offentlige orden, den nationale sikkerhed eller den offentlige sundhed, skal der tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold i kongeriget, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, den pågældendes sociale og kulturelle integration og tilknytningen til hjemlandet.«

15 Artikel 74/11 i loven af 15. december 1980 bestemmer:

»§ 1. Varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under hensyntagen til de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

En afgørelse om udsendelse ledsages af et indrejseforbud på højst tre år i følgende tilfælde:

1° såfremt der ikke er fastsat nogen frist for frivillig udrejse, eller

2° såfremt en tidligere afgørelse om udsendelse ikke er gennemført.

Den i stk. 2 nævnte øverste grænse på tre år kan forhøjes til højst fem år, såfremt:

1° tredjelandstatsborgeren har gjort brug af svig eller andre ulovlige metoder for at opnå ret til ophold eller for at beholde sin ret til ophold

2° tredjelandstatsborgeren har indgået ægteskab, et partnerskab eller gennemført en adoption udelukkende for at opnå ret til ophold eller bevare sin ret til ophold i kongeriget.

En afgørelse om udsendelse kan ledsages af indrejseforbud på mere end fem år, såfremt tredjelandstatsborgeren udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

§ 2. [...]

Ministeren eller en af ministeren bemyndiget person kan i særlige tilfælde undlade at pålægge et indrejseforbud af humanitære grunde.

§ 3. Indrejseforbuddet træder i kraft den dag, hvor indrejseforbuddet forkyndes.

Indrejseforbuddet må ikke være i strid med retten til international beskyttelse, således som denne er defineret i artikel 9b, 48/3 og 48/4.«

16 Lovens artikel 74/12 bestemmer:

»§ 1. Ministeren eller en af ministeren bemyndiget person kan ophæve eller suspendere indrejseforbuddet af humanitære grunde.

[...]

Medmindre andet bestemmes i en international traktat, i en lov eller i en kongelig bekendtgørelse, skal tredjelandstatsborgeren indgive en begrundet ansøgning til den belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentation på vedkommendes bopæl eller opholdssted i udlandet.

§ 2. Tredjelandstatsborgeren kan til ministeren eller en af ministeren bemyndiget person indgive en ansøgning om ophævelse eller suspension af indrejseforbuddet, når denne støttes på, at den pågældende har efterkommet den tidligere pålagte pligt til udrejse, og såfremt vedkommende skriftligt godtgør, at den pågældende i fuld overensstemmelse med afgørelsen om udsendelse har forladt det belgiske nationale område.

§ 3. Der træffes afgørelse vedrørende ansøgningen om ophævelse eller suspension af indrejseforbuddet senest fire måneder efter indgivelsen af ansøgningen herom. Såfremt der ikke er truffet en afgørelse inden for disse fire måneder, anses afgørelsen for at være et afslag.

§ 4. Mens ansøgningen om ophævelse eller suspension behandles, har den pågældende tredjelandstatsborger ingen ret til indrejse eller ophold i kongeriget.

[...]«

17 Nævnte lovs artikel 74/13 fastsætter:

»Når ministeren eller en af ministeren bemyndiget person træffer afgørelse om udsendelse, tages der hensyn til barnets tarv, den pågældende tredjelandstatsborgers familieliv og helbredstilstand.«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen alle er tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til belgiske statsborgere, som hverken har udøvet deres ret til fri bevægelighed eller deres etableringsfrihed. Disse sagsøgere har været genstand for afgørelser om tilbagesendelse ledsaget af afgørelser om forbud mod indrejse på den omhandlede medlemsstats område. For hver af disse sagsøgere er sidstnævnte afgørelser blevet endelige, og ifølge den forelæggende ret kan de i medfør af national ret i princippet kun ophæves eller midlertidigt ophøre med at have virkning, såfremt der i udlandet indgives en ansøgning om, at den pågældende afgørelse ophæves eller suspenderes.
- 19 Sagsøgerne i hovedsagen har dernæst i Belgien indgivet ansøgninger om opholdstilladelse i deres egenskab af henholdsvis efterkommere af en belgisk statsborger, som de forsørges af (K.A. og M.Z.), forældre til et mindreårigt belgisk barn (M.J., N.N.N., O.I.O. og R.I.) eller registreret samlevende partner, som er i et fast forhold med en belgisk statsborger (B.A.). Disse ansøgninger er ikke blevet behandlet af den kompetente nationale myndighed, eftersom sagsøgerne i hovedsagen havde været genstand for afgørelser om forbud mod indrejse på området, som fortsat var gældende. Sagsøgerne har indbragt de omtvistede afgørelser for den forelæggende ret.
- 20 Det fremgår nærmere bestemt af forelæggelsesafgørelsen for så vidt angår for det første K.A., at den pågældende, som er armensk statsborger, den 27. februar 2013 fik forkyndt et påbud om at forlade området, som var ledsaget af et indrejseforbud med en varighed af tre år, med den begrundelse, at hun ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at vende tilbage, og at der ikke var fastsat nogen frist for frivillig udrejse, eftersom hun ansås for at udgøre en fare for den offentlige orden efter at være blevet taget på fersk gerning under et butikstyveri. Den 10. februar 2014 indgav K.A. og hendes to børn, mens de befandt sig på det belgiske område, en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring i deres egenskab af efterkommere af hendes far, som er belgisk statsborger og forsørger dem. Den 28. marts 2014 traf den kompetente nationale myndighed afgørelse i form af et påbud om at forlade området, hvorved myndigheden afslog at behandle ansøgningen på grund af det indrejseforbud, som blev forkyndt den 27. februar 2013.

- 21 Hvad for det andet angår M.Z., som er russisk statsborger, fik den pågældende den 2. juli 2014 forkyndt et påbud om at forlade området og et indrejseforbud af en varighed på tre år med den begrundelse, at han ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at vende tilbage, og at der ikke var fastsat nogen frist for frivillig udrejse, eftersom han ansås for at udgøre en fare for den offentlige orden efter at være blevet sigtet for indbrud i en garage. Den 8. september 2014 blev M.Z. tvangshjemsendt til Rusland. Den 5. november 2014 ansøgte den pågældende, mens han på ny befandt sig på det belgiske område, om opholdstilladelse i sin egenskab af efterkommer af sin belgiske far, som han forsørges af. Den 29. april 2015 afviste den kompetente nationale myndighed at behandle denne ansøgning på grund af afgørelsen om at pålægge ham et indrejseforbud og pålagde ham desuden at efterkomme påbuddet om at forlade området.
- 22 Hvad for det tredje angår M.J., som er ugandisk statsborger, fik den pågældende to gange, nemlig den 13. januar 2012 og den 12. november 2012, påbud om at forlade området. Den 11. januar 2013 fik hun forkyndt et indrejseforbud på tre år med den begrundelse, at hun ikke havde foretaget sig noget som helst i forhold til sin forpligtelse til at vende tilbage, og at der ikke var blevet fastsat nogen frist for frivillig udrejse, henset til den risiko for flugt, der fulgte af den pågældendes manglende officielle adresse i Belgien, og til den omstændighed, at hun ansås for at udgøre en fare for den offentlige orden på grundlag af politiets sigtelse af hende for legemsbeskadigelse. Den 20. februar 2014 ansøgte M.J., mens hun befandt sig på det belgiske område, om opholdstilladelse i sin egenskab af forælder til et mindreårigt barn med belgisk statsborgerskab, født den 26. oktober 2013. Ved afgørelse af 30. april 2014 afviste den kompetente nationale myndighed at behandle hendes ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring på grund af indrejseforbuddet af 11. januar 2013 og pålagde hende samtidig at forlade området.
- 23 Hvad for det fjerde angår N.N.N., der er kenyansk statsborger, har den pågældende været genstand for to påbud om at forlade området af henholdsvis 11. september 2012 og 22. februar 2013. N.N.N. fødte efterfølgende den 3. april 2014 en datter, som blev belgisk statsborger efter sin far. Den 24. april 2014 blev N.N.N. genstand for endnu et påbud om at forlade området og fik forkyndt et indrejseforbud på tre år for ikke at have efterkommet sin forpligtelse til at vende tilbage. Den 9. september 2014 ansøgte N.N.N., mens hun befandt sig på det belgiske område, om opholdstilladelse i sin egenskab af forælder til et mindreårigt barn med belgisk statsborgerskab. Til støtte for denne ansøgning fremlagde hun bevis for, at faren betalte bidrag til sin datter, og en skrivelse, hvori faren erklærede ikke at kunne tage sig af deres datter på fuld tid, og at han foretrak, at datteren blev hos sin mor. Den 4. marts 2015 afviste den kompetente nationale myndighed at behandle ansøgningen om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring på grund af det indrejseforbud, som N.N.N. var genstand for, og pålagde hende desuden at efterkomme påbuddet om at forlade området.
- 24 Hvad for det femte angår O.I.O., som er nigeriansk statsborger, har den pågældende været gift med R.C., som er belgisk statsborger, med hvem han har en datter, som er belgisk statsborger. Den 11. maj 2010 blev O.I.O. dømt for forsætlig legemsbeskadigelse. Efter at være blevet skilt fra O.I.O. fik R.C. den 6. april 2011 tildelt den fulde forældremyndighed over deres datter. Sidstnævnte bor hos sin mor, som modtager familieydelse og andre sociale bidrag. O.I.O.s ret til samvær med sin datter er desuden midlertidigt suspenderet. Som følge af skilsmissen fra R.C. blev der truffet afgørelse om at inddrage O.I.O.s opholdstilladelse, og afgørelsen blev ledsaget af et påbud om at forlade området. Den 28. maj 2013 fik han forkyndt et indrejseforbud på otte år, idet han ikke havde efterkommet sin forpligtelse til at vende tilbage, og der blev ikke fastsat nogen frist for frivillig udrejse med den begrundelse, at han udgjorde en reel, umiddelbar og alvorlig risiko for den offentlige orden. Den 6. november 2013 ansøgte O.I.O., mens han befandt sig på det belgiske område, om opholdstilladelse i sin egenskab af forælder til et mindreårigt barn med belgisk statsborgerskab. Den 30. april 2014 afviste den kompetente nationale myndighed at behandle denne ansøgning på grund af indrejseforbuddet af 28. maj 2013 og pålagde ham samtidig at forlade området.

- 25 Hvad for det sjette angår R.I., der er albansk statsborger, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den pågældende er far til et barn med belgisk statsborgerskab. Efter fødslen af dette barn blev hans opholdstilladelse, som var opnået ved svig, inddraget. Han fik ligeledes den 17. december 2012 forkyndt et forbud mod indrejse på området af en varighed på fem år for at have anvendt svig eller andre ulovlige midler for at opnå opholdstilladelse eller for at få denne forlænget. R.I. er efterfølgende blevet gift i Albanien med sit barns mor, der er belgisk statsborger. Den 21. august 2014 ansøgte R.I., mens han befandt sig på det belgiske område, om opholdstilladelse i sin egenskab af forælder til et mindreårigt barn med belgisk statsborgerskab. Den 13. februar 2015 afviste den kompetente nationale myndighed at behandle denne ansøgning på grund af det indrejseforbud, som han var genstand for, og pålagde ham desuden at efterkomme påbuddet om at forlade området.
- 26 Hvad for det syvende angår N.N.N., der er guineansk statsborger, har den pågældende været genstand for to påbud om at forlade området af henholdsvis 23. januar 2013 og 29. maj 2013. Den 13. juni 2014 fik han forkyndt et forbud mod indrejse på området af en varighed på tre år med den begrundelse, at han ikke havde efterkommet sin forpligtelse til at vende tilbage. B.A. indgik efterfølgende, mens han befandt sig på det belgiske område, en samlivskontrakt med sin partner, der er belgisk statsborger, og ansøgte om opholdstilladelse i sin egenskab af registreret samlevende partner i et fast og varigt forhold med en belgisk statsborger. Den 21. maj 2015 afviste den kompetente nationale myndighed at behandle ansøgningen om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring på grund af indrejseforbuddet af 13. juni 2014 og pålagde ham desuden at efterkomme påbuddet om at forlade området.
- 27 Den forelæggende ret har indledningsvis præciseret, at de ansøgninger om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som sagsøgerne i hovedsagen har indgivet, i henhold til en national praksis, som anvendes i alle tilfælde uden mulighed for tilpasning til den konkrete situation, ikke er blevet behandlet, og der er dermed ikke blevet taget materiel stilling til ansøgningerne som følge af, at disse tredjelandstatsborgere har været genstand for indrejseforbud. For så vidt angår disse ansøgninger er der således hverken blevet taget hensyn til respekten for familielivet eller, i de relevante tilfælde, til barnets tarv eller til den status af unionsborger, som familiemedlemmerne med belgisk statsborgerskab har. Den forelæggende ret har endvidere fremhævet, at ifølge den kompetente nationale myndighed skal sagsøgerne i hovedsagen først forlade Belgien og derefter ansøge om ophævelse eller suspension af indrejseforbuddet, inden de kan indgive en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.
- 28 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at en afgørelse af en ansøgning om ophævelse eller suspension af et indrejseforbud, som er indgivet i den berørte persons oprindelsesland, skal træffes inden for fire måneder efter ansøgningens indgivelse. Hvis der ikke træffes afgørelse inden for dette tidsrum, anses afgørelsen for at være et afslag. Det er endvidere først, når der er truffet afgørelse vedrørende ophævelse eller suspension af indrejseforbuddet, at der inden for en frist på seks måneder vil blive truffet afgørelse om den ansøgning om visum med henblik på familiesammenføring, som tredjelandstatsborgeren skal indgive i sit oprindelsesland.
- 29 Den forelæggende ret har dernæst fastslået, at de sager, der er indbragt for den, hverken er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12) eller anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77). Den forelæggende ret har desuden anført, at de forskellige unionsborgere, som i kraft af deres familiemæssige tilknytning til de respektive sagsøgere i hovedsagen er omhandlet i disse sager, ikke regelmæssigt begiver sig til andre medlemsstater som arbejdstagere eller som leverandører af tjenesteydelser, og de har heller ikke opbygget eller konsolideret et familieliv med disse sagsøgere under et reelt ophold i en anden medlemsstat end Belgien.

- 30 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at i overensstemmelse med dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), og af 5. maj 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), kan situationen for en unionsborger, der ikke har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, ikke alene af denne grund sidestilles med en rent intern situation.
- 31 Den forelæggende ret har derudover anført, at selv om de principper, der er opstillet i dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), kun finder anvendelse under særlige omstændigheder, fremgår det ikke af Domstolens praksis, at disse principper er forbeholdt situationer, hvor der er et biologisk bånd mellem tredjelandstatsborgeren, som har ansøgt om opholdstilladelse, og unionsborgeren, som er et mindreårigt barn. Det følger af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og tredjelandstatsborgeren, når det er som følge af dette afhængighedsforhold, at unionsborgeren de facto pålægges en forpligtelse til at forlade Unionens område, såfremt den tredjelandstatsborger, som unionsborgeren er afhængig af, ikke har ret til ophold.
- 32 På denne baggrund har Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal EU-retten, navnlig artikel 20 TEUF og artikel 5 og 11 i direktiv [2008/115], sammenholdt med chartrets artikel 7 og 24, fortolkes således, at den under visse omstændigheder er til hinder for en national praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse [med henblik på familiesammenføring] – indgivet af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor denne unionsborger bor og har statsborgerskab, og som ikke har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed og etablering (herefter »den statiske unionsborger«) – ikke bliver behandlet, særskilt eller i forbindelse med en afgørelse om udsendelse, af den grund alene, at den pågældende tredjelandstatsborger, der er familiemedlem, er omfattet af et forbud mod indrejse i Europa?
- a) Har det ved bedømmelsen af sådanne omstændigheder betydning, at der mellem tredjelandstatsborgeren, der er familiemedlem, og den statiske unionsborger består et afhængighedsforhold, der er mere vidtgående end et rent familiemæssigt bånd? I bekræftende fald, hvilke faktorer skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, om der består et sådant afhængighedsforhold? Kan der herved henvises til retspraksis vedrørende retten til respekt for familielivet i [...] artikel 8 [i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)] og chartrets artikel 7?
- b) Hvad særligt angår mindreårige børn kræver artikel 20 TEUF mere end et biologisk bånd mellem den tredjelandstatsborger, der er forælder, og det barn, der er unionsborger? Har det herved betydning, at personerne bor sammen, eller er det tilstrækkeligt med følelsesmæssige og økonomiske bånd, såsom en besøgs- eller samværsordning og betaling af underhold? Kan der herved henvises til Domstolens dom Ogierakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, præmis 38 og 39), Singh m.fl. (C-218/14, EU:C:2015:476, præmis 54) og O. og S. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 56)? Se i denne forbindelse også [dom af 10. maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354)].
- c) Har den omstændighed, at familielivet er opstået på et tidspunkt, hvor tredjelandstatsborgeren allerede var pålagt indrejseforbud og således var klar over, at han opholdt sig ulovligt i medlemsstaten, betydning for bedømmelsen af sådanne omstændigheder? Kan denne omstændighed lægges til grund for at imødegå et muligt misbrug af muligheden for at ansøge om opholdsret [med henblik på familiesammenføring]?
- d) Har den omstændighed, at der ikke er gjort brug af noget retsmiddel som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv [2008/115] mod afgørelsen om indrejseforbud, eller den omstændighed, at et sagsanlæg til prøvelse af indrejseforbuddet blev forkastet, betydning for bedømmelsen af sådanne omstændigheder?

- e) Er den omstændighed, at indrejseforbuddet blev pålagt af hensyn til den offentlige orden eller på grund af ulovligt ophold, en relevant faktor? I bekræftende fald, skal det da også undersøges, om den pågældende tredjelandstatsborger udgør en [umiddelbar], reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn? Kan artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, som er gennemført ved artikel 43 og 45 i [loven af 15. december 1980], og den tilknyttede retspraksis fra Domstolen vedrørende den offentlige orden i så henseende finde tilsvarende anvendelse på familiemedlemmer til statiske unionsborgere (jf. [dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674])?
- 2) Skal EU-retten, navnlig artikel 5 i direktiv [2008/115] og chartrets artikel 7 og 24, fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter et gældende indrejseforbud anføres som begrundelse for ikke at behandle en senere ansøgning om [opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring] med en statisk unionsborger, der er indgivet på en medlemsstats område, uden at der herved er taget hensyn til de argumenter om respekten for familielivet og de pågældende børns tarv, som er gjort gældende i denne senere ansøgning om familiesammenføring?
- 3) Skal EU-retten, navnlig artikel 5 i direktiv [2008/115] og chartrets artikel 7 og 24, fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter der over for en tredjelandstatsborger, der allerede er pålagt et indrejseforbud, træffes en afgørelse om udsendelse, uden at der herved er taget hensyn til de argumenter om respekten for familielivet og de pågældende børns bedste, som er gjort gældende i en senere ansøgning om [opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring] med en statisk unionsborger, dvs. efter at indrejseforbuddet blev pålagt?
- 4) Følger det af artikel 11, stk. 3, i direktiv [2008/115], at en tredjelandstatsborger i princippet altid skal indgive en ansøgning om ophævelse eller suspension af et gyldigt og endeligt indrejseforbud uden for EU, eller findes der omstændigheder, hvorunder han også kan indgive denne ansøgning inden for EU?
- a) Skal artikel 11, stk. 3, tredje og fjerde punktum, i direktiv [2008/115] forstås således, at betingelserne i samme direktivs artikel 11, stk. 3, første punktum, uden videre skal være opfyldt i hvert enkelt tilfælde eller i hver kategori af tilfælde, dvs. at en medlemsstat kun kan overveje at ophæve eller suspendere et indrejseforbud, når den pågældende tredjelandstatsborger kan godtgøre, at han har forladt medlemsstatens område i fuld overensstemmelse med afgørelsen om tilbagevendelse?
- b) Er artikel 5 og 11 i direktiv [2008/115] til hinder for en fortolkning, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse [med henblik på familiesammenføring] med en statisk unionsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed og etablering, betragtes som en stiltiende (midlertidig) ansøgning om ophævelse eller suspension af det gældende og endelige indrejseforbud, hvorved dette indrejseforbud fortsat har virkning, hvis det viser sig, at betingelserne for ophold ikke er opfyldt?
- c) Er den omstændighed, at pligten til at indgive en ansøgning om ophævelse eller suspension i oprindelseslandet eventuelt kan indebære en midlertidig adskillelse af tredjelandstatsborgeren og den statiske unionsborger, et relevant forhold? Er der omstændigheder, hvorunder chartrets artikel 7 og 24 trods alt er til hinder for en midlertidig adskillelse?
- d) Er den omstændighed, at pligten til at indgive en ansøgning om ophævelse eller suspension i oprindelseslandet eventuelt kun medfører, at unionsborgeren i så fald i en begrænset periode skal forlade hele EU's territorium, et relevant forhold? Er der omstændigheder, hvorunder artikel 20 TEUF trods alt er til hinder for, at den statiske unionsborger i en begrænset periode må forlade hele EU's territorium?«

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 33 Efter generaladvokatens fremsættelse af forslag til afgørelse har den belgiske regering ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. december 2017 anmodet om genåbning af den mundtlige forhandling med henblik på dels at få mulighed for at tage stilling til forslaget, eftersom det indeholder en fejlagtig fortolkning af direktiv 2008/115, dels at afgive bemærkninger til dom af 26. juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:59), og af 14. september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684).
- 34 Hvad angår kritikken af generaladvokatens forslag til afgørelse bemærkes for det første, at hverken statuten for Den Europæiske Unions Domstol eller Domstolens procesreglement giver mulighed for, at de berørte parter kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 For det andet skal generaladvokaten i henhold til artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændigt upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver generaladvokatens medvirken. Domstolen er i denne forbindelse hverken bundet af det forslag til afgørelse eller af den begrundelse, som generaladvokaten er fremkommet med. En berørt parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Det bemærkes i øvrigt, at Domstolen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte (dom af 22.6.2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging m.fl., C-126/16, EU:C:2017:489, præmis 33).
- 37 I nærværende sag er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, imidlertid af den opfattelse, at den har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige, for at den kan træffe afgørelse vedrørende den anmodning om præjudiciel afgørelse, som den er blevet forelagt, og at sagen ikke skal undersøges på grundlag af et argument, som ikke er blevet drøftet for Domstolen.
- 38 Henset til disse betragtninger finder Domstolen, at der ikke er anledning til at genåbne den mundtlige forhandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 39 Indledningsvis bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede situationer alle vedrører den kompetente nationale myndigheds afvisning af at behandle en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet i Belgien af en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en belgisk statsborger, idet den pågældende er efterkommer af, forælder til eller registreret samlevende partner med den belgiske statsborger, med den begrundelse, at nævnte tredjelandsstatsborger er genstand for en afgørelse om indrejseforbud. Den forelæggende ret har anført, at det følger af national ret, at sagsøgerne i hovedsagen i princippet i deres oprindelsesland skal indgive en ansøgning om ophævelse eller suspension af det indrejseforbud, de er blevet pålagt, inden de gyldigt kan indgive en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.

- 40 Den forelæggende ret har endvidere præciseret, at ingen af de belgiske statsborgere, der er omhandlet i hver af de syv forenede sager i hovedsagen, nogensinde har udøvet deres ret til fri bevægelighed inden for EU. Tredjelandstatsborgerne, som er familiemedlemmer til disse belgiske statsborgere, har derfor hverken en afledt ret til ophold i henhold til direktiv 2004/38 eller artikel 21 TEUF (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 52-54).
- 41 Endelig fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at de »afgørelser om udsendelse«, som den kompetente nationale myndighed har vedtaget, indebærer en forpligtelse for sagsøgerne i hovedsagen til at forlade det belgiske område, og at afgørelserne er ledsaget af et forbud mod indrejse på området. Som generaladvokaten har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, skal sådanne afgørelser således med henblik på de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, anses for »afgørelser om tilbagesendelse« som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 (jf. ligeledes i denne retning dom af 18.12.2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 39).

De to første spørgsmål

- 42 Med de to første spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst
- om artikel 5 og 11 i direktiv 2008/115 samt artikel 20 TEUF, i givet fald sammenholdt med chartrets artikel 7 og 24, skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet på medlemsstatens område af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke behandles alene af den grund, at denne tredjelandstatsborger er genstand for et forbud mod indrejse på nævnte område, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og nævnte tredjelandstatsborger består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes en afledt opholdsret, reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status
 - hvilke forhold, såfremt dette spørgsmål skal besvares bekræftende, der skal tages i betragtning med henblik på at bedømme, om der består et sådant afhængighedsforhold, og, såfremt unionsborgeren er mindreårig, hvilken betydning det skal tillægges, at der består et familiemæssigt bånd, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, og hvilken betydning bopælsordningen og det økonomiske ansvar i forhold til denne unionsborger, som er statsborger i den omhandlede medlemsstat, skal tillægges
 - hvilken betydning følgende i denne sammenhæng da kan have:
 - den omstændighed, at det afhængighedsforhold, som tredjelandstatsborgeren har påberåbt sig til støtte for sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er opstået, efter at der over for den pågældende blev vedtaget en afgørelse om indrejseforbud
 - den omstændighed, at nævnte indrejseforbud var blevet endeligt på det tidspunkt, hvor tredjelandstatsborgeren indgav sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, og
 - den omstændighed, at nævnte indrejseforbud er begrundet i den manglende efterkommelse af en forpligtelse til at vende tilbage eller i hensynet til den offentlige orden.

Undladelsen af at behandle en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med den begrundelse, at den person, der har indgivet ansøgningen, er genstand for et forbud mod indrejse på den omhandlede medlemsstats område

- 43 Det skal for det første fastslås, om artikel 5 og 11 i direktiv 2008/115 eller artikel 20 TEUF, i givet fald sammenholdt med chartrets artikel 7 og 24, skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet på nævnte medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som er genstand for et indrejseforbud, ikke behandles.

– *Direktiv 2008/115*

- 44 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2008/115 kun vedrører tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og således ikke har til formål fuldt ud at harmonisere medlemsstaternes regler om udlændinges ophold (dom af 1.10.2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, præmis 20). De fælles standarder og procedurer, der er indført ved direktiv 2008/115, vedrører således kun vedtagelsen af afgørelser om tilbagesendelse og disse afgørelses fuldbyrdelse (dom af 6.12.2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 29).

- 45 Der er navnlig ingen af dette direktivs bestemmelser, der regulerer den måde, hvorpå en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring skal behandles, når denne ansøgning, som det er tilfældet i sagerne i hovedsagen, er indgivet efter vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse, der er ledsaget af et indrejseforbud. Afvisningen af at behandle en sådan ansøgning under de omstændigheder, der er beskrevet i nærværende doms præmis 27, kan desuden ikke indebære, at den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat i nævnte direktiv, ikke skal finde anvendelse.

- 46 Heraf følger, at direktiv 2008/115, navnlig direktivets artikel 5 og 11, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet på medlemsstatens område af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke behandles alene af den grund, at denne tredjelandstatsborger er genstand for et forbud mod indrejse på nævnte område.

– *Artikel 20 TEUF*

- 47 Indledningsvis bemærkes, at artikel 20 TEUF ifølge Domstolens faste praksis giver enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, status som unionsborger, hvilket er tænkt som den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (jf. dom af 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31, af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 41, og af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

- 48 Unionsborgerskabet giver enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status (dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42, af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 45, og af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 61).

- 50 Traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere, er således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens rettigheder. Disse afledte rettigheders formål og begrundelse beror på den omstændighed, at en nægtelse af at anerkende dem kan gribe ind i navnlig unionsborgerens frie bevægelighed (dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den sekundære ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved denne status (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 43 og 44, og af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 63).
- 52 Nægtelsen af at tildele en opholdsret til en tredjelandstatsborger bringer imidlertid kun den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, såfremt der mellem denne tredjelandstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 65-67, af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 56, og af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 69).
- 53 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede nationale praksis vedrører de processuelle regler, hvorefter en tredjelandstatsborger inden for rammerne af en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring kan gøre gældende, at der består en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.
- 54 Selv om det ganske vist tilkommer medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for gennemførelsen af den afledte opholdsret, som i ganske særlige situationer som omhandlet i nærværende doms præmis 51 skal tildeles tredjelandstatsborgeren i medfør af artikel 20 TEUF, forholder det sig herved ikke desto mindre således, at disse betingelser imidlertid ikke må bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 76).
- 55 Den i hovedsagen omhandlede nationale praksis underlægger imidlertid behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring og den eventuelle tildeling af en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF et krav om, at den berørte tredjelandstatsborger først skal forlade Unionens område med henblik på at indgive en ansøgning om ophævelse eller suspension af det indrejseforbud, som den pågældende er genstand for. Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at der ikke foretages nogen vurdering af, hvorvidt der eventuelt består et afhængighedsforhold som nævnt i nærværende doms præmis 52 mellem denne tredjelandstatsborger og den pågældendes familiemedlem, som er unionsborger, så længe nævnte tredjelandstatsborger ikke har formået at få ophævet eller suspenderet sit indrejseforbud.
- 56 I modsætning til, hvad den belgiske regering har gjort gældende, kan det krav, som den omhandlede nationale praksis således pålægger tredjelandstatsborgeren om at forlade Unionens område med henblik på at ansøge om ophævelse eller suspension af det indrejseforbud, som den pågældende er genstand for, bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare, såfremt overholdelsen af dette krav – som følge af, at der består et afhængighedsforhold mellem nævnte tredjelandstatsborger og en

unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem – resulterer i, at unionsborgeren reelt vil være nødsaget til at ledsage tredjelandstatsborgeren og dermed også vil være nødsaget til at forlade Unionens område for en periode, der, således som den forelæggende ret har anført, er af ubestemt varighed.

- 57 Selv om det er korrekt, at en tredjelandstatsborgers nægtelse af et efterkomme en forpligtelse til at vende tilbage og til at samarbejde i forbindelse med udsendelsesproceduren ikke må give denne mulighed for, helt eller delvist, at unddrage sig retsvirkningen af et indrejseforbud (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, præmis 52), forholder det sig dermed ikke desto mindre således, at når en tredjelandstatsborger til den kompetente nationale myndighed har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med en unionsborger, der er statsborger i den omhandlede medlemsstat, kan denne myndighed ikke nægte at behandle denne ansøgning alene af den grund, at tredjelandstatsborgeren er genstand for et forbud mod indrejse på nævnte medlemsstats område. Det påhviler derimod denne medlemsstat at behandle nævnte ansøgning og at bedømme, om der mellem den omhandlede tredjelandstatsborger og den omhandlede unionsborger består et afhængighedsforhold, således at denne tredjelandstatsborger i princippet skal tildeles en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, idet nævnte unionsborger ellers reelt vil blive nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som den pågældende er tildelt ved denne status. Såfremt dette er tilfældet, skal den omhandlede medlemsstat således ophæve eller i det mindste suspendere den afgørelse om tilbagesendelse og det indrejseforbud, som nævnte tredjelandstatsborger er genstand for.
- 58 Det ville nemlig være i strid med det formål, der forfølges med artikel 20 TEUF, at nødsage tredjelandstatsborgeren til på ubestemt tid at forlade Unionens område med henblik på at få ophævet eller suspenderet det indrejseforbud, som den pågældende er genstand for, uden at det forinden er blevet efterprøvet, om der mellem nævnte tredjelandstatsborger og den unionsborger, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at sidstnævnte vil være nødsaget til at ledsage tredjelandstatsborgeren til dennes oprindelsesland, selv om der netop som følge af dette afhængighedsforhold i princippet burde tildeles nævnte tredjelandstatsborger en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.
- 59 I modsætning til, hvad den belgiske regering har gjort gældende, er artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 3, i direktiv 2008/115 ikke til hinder for en sådan konklusion.
- 60 Det er korrekt, at medlemsstaterne i henhold til artikel 11, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2008/115 kan overveje at ophæve eller suspendere et indrejseforbud, der ledsager en afgørelse om tilbagesendelse, som fastsætter en frist for frivillig udrejse, når tredjelandstatsborgeren har forladt området i fuld overensstemmelse med nævnte afgørelse. Det bemærkes imidlertid, at EU-lovgiver i artikel 11, stk. 3, tredje og fjerde afsnit, har fastsat en mulighed for, at medlemsstaterne ophæver eller suspenderer et sådant indrejseforbud i individuelle tilfælde af andre grunde end den, der er omhandlet i bestemmelsens første afsnit, uden at det herved er præciseret i disse to afsnit, at den tredjelandstatsborger, som er genstand for en afgørelse om indrejseforbud, skal have forladt den omhandlede medlemsstats område.
- 61 I modsætning til, hvad den belgiske regering har gjort gældende, forbyder artikel 3, nr. 6), og artikel 11, stk. 3, i direktiv 2008/115 dermed ikke medlemsstaterne at ophæve eller suspendere et indrejseforbud, når afgørelsen om tilbagesendelse ikke er blevet fuldbyrdet, og tredjelandstatsborgeren befinder sig på deres område.
- 62 Heraf følger, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet på medlemsstatens område af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke behandles

alene af den grund, at denne tredjelandstatsborger er genstand for et forbud mod indrejse på nævnte område, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og nævnte tredjelandstatsborger består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes en afledt opholdsret, reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status.

Spørgsmålet, om der i sagerne i hovedsagen består et afhængighedsforhold, der kan danne grundlag for en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF

- 63 For det andet skal der foretages en undersøgelse af, under hvilke omstændigheder der i de forenede sager i hovedsagen kan siges at foreligge et afhængighedsforhold, der kan danne grundlag for en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.
- 64 I denne henseende bemærkes, at de sager i hovedsagen, som er anlagt af henholdsvis K.A., M.Z. og B.A., vedrører ansøgninger om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet af myndige tredjelandstatsborgere, hvis far eller partner, som ligeledes er myndig, er belgisk statsborger. De sager i hovedsagen, som er anlagt af M.J., N.N.N., O.I.O. og R.I., vedrører derimod ansøgninger om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet af myndige tredjelandstatsborgere, hvis mindreårige børn er belgiske statsborgere.
- 65 Hvad for det første angår de sager i hovedsagen, der er anlagt af henholdsvis K.A., M.Z. og B.A., skal det indledningsvis fremhæves, at til forskel fra mindreårige – og i endnu højere grad såfremt disse mindreårige er små børn, såsom de unionsborgere, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) – er en voksen person i princippet i stand til at føre en tilværelse uafhængigt af sine familiemedlemmer. Heraf følger, at anerkendelsen af, at der mellem to voksne, som er medlemmer af samme familie, består et afhængighedsforhold, der kan skabe en ret til afledt ophold i medfør af artikel 20 TEUF, alene er mulig i særlige tilfælde, hvor den omhandlede person, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af.
- 66 I det foreliggende tilfælde synes ingen af de tre sager i hovedsagen, som vedrører et familieforhold mellem myndige personer, på baggrund af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at vise et afhængighedsforhold af en sådan art, at det ville kunne begrunde, at tredjelandstatsborgeren tildeles en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.
- 67 Hvad således for det første angår K.A. har den forelæggende ret begrænset sig til at bemærke, at hun forsørges af sin far, der er belgisk statsborger, uden at det af hverken forelæggelsesafgørelsen eller K.A.s indlæg fremgår, at dette afhængighedsforhold er af en sådan art, at K.A.s far ville være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt K.A. nægtes opholdsret i Belgien.
- 68 Hvad for det andet angår M.Z. er det alene på det økonomiske plan, at han er afhængig af sin far. Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 79 i forslaget til afgørelse, kan et sådant rent økonomisk afhængighedsforhold helt åbenlyst ikke nødsage M.Z.' far, der er belgisk statsborger, til at forlade Unionens område som helhed, såfremt M.Z. nægtes ret til ophold i Belgien.
- 69 Der er for det tredje intet i forelæggelsesafgørelsen, der tyder på, at der består noget som helst afhængighedsforhold mellem B.A. og hans registrerede partner.
- 70 Hvad for det andet angår de sager i hovedsagen, der er anlagt af M.J., N.N.N., O.I.O. og R.I., bemærkes, at Domstolen allerede har anset spørgsmålet om forældremyndigheden over barnet samt spørgsmålet om, hvorvidt barnets retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger, for at være relevante forhold med henblik på at afgøre, om et afslag på at tildele

afledt opholdsret til en forælder, der er tredjelandstatsborger, til et barn, der er unionsborger, fører til, at barnet fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som barnet er tildelt ved sin status, idet barnet reelt vil være nødsaget til at ledsage sin forælder og dermed til at forlade Unionens område som helhed (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

- 71 Med henblik på nærmere bestemt at bedømme risikoen for, at det omhandlede barn, der er unionsborger, vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt barnets forælder, der er tredjelandstatsborger, nægtes ret til afledt ophold i den omhandlede medlemsstat, tilkommer det den forelæggende ret i hver af sagerne i hovedsagen at afgøre, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der består et faktisk afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, der er tredjelandstatsborger. Inden for rammerne af denne bedømmelse skal de kompetente myndigheder tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i chartrets artikel 7, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 70).
- 72 Den omstændighed, at den anden forælder, når denne er unionsborger, reelt er i stand til – og ønsker – at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, er et relevant forhold, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og barnet, således at barnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold. En sådan konstatering skal nemlig baseres på en hensyntagen til det pågældende barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder navnlig barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt (dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 71).
- 73 Den omstændighed, at den forælder, der er tredjelandstatsborger, bor sammen med det mindreårige barn, der er unionsborger, er et af de relevante forhold, som skal tages i betragtning med henblik på at bedømme, om der består et afhængighedsforhold mellem dem, uden at det imidlertid udgør en nødvendig betingelse herfor (jf. i denne retning dom af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 54).
- 74 Den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område måtte forekomme ønskværdigt, at medlemmer af den pågældendes familie, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med den pågældende på Unionens område, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren vil være nødsaget til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke tildeles (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 68, og af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 52).
- 75 Den omstændighed, at der består et familiemæssigt bånd, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, mellem den mindreårige unionsborger og dennes forælder, som er tredjelandstatsborger, er således ikke tilstrækkelig til, at der i medfør af artikel 20 TEUF tildeles nævnte forælder en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor det mindreårige barn er statsborger.
- 76 Det følger af nærværende doms præmis 64-75, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at
- såfremt unionsborgeren er myndig, er det alene muligt, at der består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det kan begrunde, at den omhandlede tredjelandstatsborger tildeles en afledt opholdsret i medfør af nævnte artikel, i særlige tilfælde, hvor den omhandlede person, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af.

- såfremt unionsborgeren er mindreårig, skal bedømmelsen af, om der består et sådant afhængighedsforhold, baseres på en hensyntagen til barnets tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder navnlig barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til hver af barnets forældre og den risiko, som adskillelsen fra den forælder, der er tredjelandsstatsborger, indebærer for barnets ligevægt; med henblik på at godtgøre, at der består et sådant afhængighedsforhold, er det ikke tilstrækkeligt, at der består et familiemæssigt bånd med denne tredjelandsstatsborger, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, og det er ikke nødvendigt, at barnet bor sammen med tredjelandsstatsborgeren.

Betydningen af, på hvilket tidspunkt afhængighedsforholdet er opstået

- 77 For det tredje skal det fastslås, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det er uden betydning, at det afhængighedsforhold, som tredjelandsstatsborgeren har påberåbt sig til støtte for sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er opstået, efter at der over for den pågældende er blevet vedtaget et indrejseforbud.
- 78 I denne henseende bemærkes dels, at den opholdsret, som tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, tildeles i medfør af artikel 20 TEUF, er en afledt opholdsret, som har til formål at beskytte unionsborgerens ret til fri bevægelighed og ophold, dels, at det er på grund af afhængighedsforholdet mellem unionsborgeren og det medlem af unionsborgerens familie, der er tredjelandsstatsborger som omhandlet i nærværende doms præmis 52, at tredjelandsstatsborgeren skal tildeles en ret til ophold i den medlemsstat, hvor nævnte unionsborger er statsborger.
- 79 Under disse omstændigheder ville unionsborgerens effektive virkning blive tilsidesat, hvis der automatisk skulle gives afslag på en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, såfremt et sådant afhængighedsforhold mellem unionsborgeren og det medlem af unionsborgerens familie, der er tredjelandsstatsborger, er opstået på et tidspunkt, hvor tredjelandsstatsborgeren allerede var genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, der er ledsaget af et indrejseforbud, og tredjelandsstatsborgeren dermed vidste, at den pågældende havde ulovligt ophold. I et sådant tilfælde vil et sådant afhængighedsforhold mellem unionsborgeren og tredjelandsstatsborgeren nemlig pr. definition ikke kunne være blevet taget i betragtning i forbindelse med den afgørelse om tilbagesendelse, ledsaget af et indrejseforbud, som tredjelandsstatsborgeren er genstand for.
- 80 Domstolen har i øvrigt i dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), og af 10. maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354), allerede anerkendt, at tredjelandsstatsborgere, som er forældre til mindreårige unionsborgere, der aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed, tildeles en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, selv om disse tredjelandsstatsborgere på tidspunktet for unionsborgerens fødsel opholdt sig ulovligt på den omhandlede medlemsstats område.
- 81 Det følger af det ovenstående, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det er uden betydning, at det afhængighedsforhold, som tredjelandsstatsborgeren har påberåbt sig til støtte for sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er opstået, efter at der over for den pågældende er blevet vedtaget en afgørelse om indrejseforbud.

Den endelige karakter af indrejseforbuddet

- 82 For det fjerde skal det fastslås, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det er uden betydning, om den afgørelse om indrejseforbud, som tredjelandsstatsborgeren er genstand for, var blevet endelig på det tidspunkt, hvor den pågældende indgav sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.

- 83 Som det fremgår af nærværende doms præmis 57-61, kræver hensynet til den effektive virkning af artikel 20 TEUF i denne henseende, at et sådant indrejseforbud ophæves eller suspenderes, såfremt der mellem nævnte tredjelandstatsborger og den unionsborger, der er den pågældendes familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det begrundes, at tredjelandstatsborgeren i medfør af artikel 20 TEUF tildeles en ret til afledt ophold på den omhandlede medlemsstats område.
- 84 Heraf følger, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det er uden betydning, om den afgørelse om indrejseforbud, som tredjelandstatsborgeren er genstand for, var blevet endelig på det tidspunkt, hvor den pågældende indgav sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.

Begrundelsen for indrejseforbuddet

- 85 For det femte skal det fastslås, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det er uden betydning, at den afgørelse om indrejseforbud, som den tredjelandstatsborger, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er genstand for, er begrundet i den pågældendes manglende efterkommelse af sin forpligtelse til at vende tilbage eller i hensynet til den offentlige orden.
- 86 Indledningsvis skal det fremhæves, at i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/115 er medlemsstaterne forpligtede til at vedtage en afgørelse om indrejseforbud, såfremt den tredjelandstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ikke har efterkommet sin forpligtelse til at vende tilbage, eller såfremt den pågældende ikke er blevet indrømmet en frist for frivillig udrejse, hvilket i henhold til direktivets artikel 7, stk. 4, kan være tilfældet, såfremt den pågældende person udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.
- 87 Hvad for det første angår den manglende efterkommelse af forpligtelsen til at vende tilbage bemærkes, at det er uden betydning, at indrejseforbuddet er blevet vedtaget med en sådan begrundelse.
- 88 Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 53-62, 79 og 80, kan en medlemsstat nemlig ikke afvise at behandle en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet af en tredjelandstatsborger på medlemsstatens område, alene af den grund, at denne tredjelandstatsborger i kraft af, at den pågældende ikke har efterkommet sin forpligtelse til at vende tilbage, opholder sig ulovligt på nævnte område, uden forinden at undersøge, om der mellem denne tredjelandstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at der bør tildeles nævnte tredjelandstatsborger en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.
- 89 Det bemærkes desuden dels, at den ret til ophold i værtsmedlemsstaten, som artikel 20 TEUF indrømmer en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, følger direkte af denne artikel, og ikke forudsætter, at tredjelandstatsborgeren allerede råder over en anden ret til ophold på den omhandlede medlemsstats område, dels, at eftersom tredjelandstatsborgerens ret til indrømmelse af denne opholdsret består fra det tidspunkt, hvor afhængighedsforholdet mellem tredjelandstatsborgeren og unionsborgeren er opstået, kan denne tredjelandstatsborger fra dette tidspunkt, og så længe afhængighedsforholdet varer, ikke længere anses for at opholde sig ulovligt på den omhandlede medlemsstats område som omhandlet i artikel 3, nr. 2), i direktiv 2008/115.
- 90 Hvad for det andet angår den omstændighed, at indrejseforbuddet følger af hensynet til den offentlige orden, bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 20 TEUF ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende navnlig opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed. For så vidt som situationen for sagsøgerne i hovedsagen er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal der imidlertid ved

bedømmelsen heraf tages hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i chartrets artikel 7, idet denne artikel i givet fald skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 81, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 36).

- 91 Endvidere skal begreberne »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« som begrundelse for at fravige retten til ophold for unionsborgere eller deres familiemedlemmer fortolkes strengt. Begrebet »den offentlige orden« forudsætter således under alle omstændigheder, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Hvad angår begrebet »den offentlige sikkerhed« fremgår det af Domstolens praksis, at det omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser dermed kan påvirke den offentlige sikkerhed. Domstolen har ligeledes fastslået, at bekæmpelse af handel med euforiserende stoffer begået i en organiseret bande eller af terror er omfattet af begrebet »den offentlige sikkerhed« (jf. i denne retning dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 82 og 83, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 37-39).
- 92 I denne sammenhæng bemærkes, at såfremt et afslag på opholdsret er begrundet i, at der, navnlig henset til de strafbare forhold, som er begået af en tredjelandstatsborger, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, vil et sådant afslag være i overensstemmelse med EU-retten, selv hvis det medfører en forpligtelse for den unionsborger, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, til at forlade Unionens område (jf. i denne retning dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 84, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 40).
- 93 Denne konklusion kan derimod ikke drages automatisk alene på grundlag af den omstændighed, at den berørte person er tidligere straffet. Den kan i givet fald kun drages på grundlag af en konkret bedømmelse af samtlige aktuelle og relevante omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, hensynet til barnets tarv og de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 85, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 41).
- 94 Denne bedømmelse skal således navnlig tage hensyn til vedkommendes personlige adfærd, varigheden og lovligheden af den pågældendes ophold på den berørte medlemsstats område, karakteren og grovheden af den begåede overtrædelse, i hvilken grad den pågældende udgør en umiddelbar fare for samfundet, de eventuelle berørte børns alder og helbredstilstand samt deres familiemæssige og økonomiske situation (dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 86, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 42).
- 95 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede nationale praksis ikke pålægger den kompetente nationale myndighed at foretage en sådan konkret bedømmelse af samtlige relevante omstændigheder i den foreliggende sag, inden en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, afvises.
- 96 Den forelæggende ret har endvidere anført, at det ikke fremgår af de afgørelser, der er anfægtet for den, at der er blevet foretaget en sådan konkret bedømmelse i forbindelse med vedtagelsen af den afgørelse om tilbagesendelse, ledsaget af et indrejseforbud, som hver af sagsøgerne i hovedsagen er genstand for. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, er den kompetente nationale myndighed under alle omstændigheder ikke desto mindre forpligtet til på det tidspunkt, hvor den påtænker at afvise en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, der er indgivet af

tredjelandstatsborgeren, at foretage en sådan bedømmelse, såfremt de faktiske omstændigheder siden vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse har udviklet sig på en sådan måde, at tredjelandstatsborgeren nu ikke længere kan nægtes opholdsret (jf. analogt dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 79 og 82, og af 11.11.2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, præmis 45 og 47).

- 97 Heraf følger, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at det er uden betydning, at den afgørelse om indrejseforbud, som den tredjelandstatsborger, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er genstand for, er begrundet i manglende efterkommelse af en forpligtelse til at vende tilbage. Såfremt en sådan afgørelse er begrundet i hensynet til den offentlige orden, kan dette hensyn kun medføre, at tredjelandstatsborgeren nægtes en ret til afledt ophold i medfør af nævnte artikel, hvis det fremgår af en konkret bedømmelse af samtlige omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, hensynet til barnets tarv og de grundlæggende rettigheder, at den pågældende udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden.

Det tredje spørgsmål

- 98 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5 i direktiv 2008/115 og chartrets artikel 7 og 24 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national praksis, hvorefter der vedtages en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandstatsborger, der allerede har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ledsaget af en afgørelse om indrejseforbud, som stadig er i kraft, uden at der tages hensyn til de forhold i den pågældendes familieliv og navnlig til dennes mindreårige barns tarv, der er nævnt i en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet efter vedtagelsen af et sådant indrejseforbud.
- 99 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål skal det tredje spørgsmål forstås således, at det udelukkende omfatter de tilfælde, hvor tredjelandstatsborgeren ikke kan indrømmes en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF.
- 100 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at det fremgår af ordlyden af anden betragtning til direktiv 2008/115, at formålet med dette er at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, således at personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed. Som det fremgår af såvel dets titel som dets artikel 1, fastlægger direktiv 2008/115 med henblik herpå »fælles standarder og procedurer«, som skal anvendes af hver medlemsstat ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 Det fremgår i øvrigt af sjette betragtning til direktivet, at medlemsstaterne over for tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på deres område skal vedtage en afgørelse om tilbagesendelse som foreskrevet i direktivets artikel 6, stk. 1, efter en retfærdig og gennemsigtig procedure.
- 102 I henhold til artikel 5 i direktiv 2008/115, der har overskriften »Non-refoulement, barnets tarv, familieliv og helbredstilstand«, skal medlemsstaterne nærmere bestemt, når de gennemfører direktivet, tage behørigt hensyn til dels barnets tarv, familielivet og den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand, dels respektere non-refoulement-princippet (dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 48).
- 103 Det følger heraf, at når den kompetente nationale myndighed påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, skal denne myndighed nødvendigvis respektere de forpligtelser, der følger af artikel 5 i direktiv 2008/115, og høre den berørte person vedrørende disse punkter. I denne henseende påhviler det sidstnævnte at samarbejde med den kompetente nationale myndighed i forbindelse med høringen

med henblik på at give den alle relevante oplysninger om vedkommendes personlige og familiemæssige situation, herunder navnlig de oplysninger, der taler imod vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse (dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 49 og 50).

- 104 Artikel 5 i direktiv 2008/115 er derfor til hinder for, at en medlemsstat vedtager en afgørelse om tilbagesendelse uden at tage hensyn til de relevante forhold vedrørende den omhandlede tredjelandstatsborgers familieliv, som denne tredjelandstatsborger har gjort gældende – også når det er til støtte for en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring – med henblik på at gøre indsigelse imod, at der vedtages en sådan afgørelse, selv hvis nævnte tredjelandstatsborger allerede har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ledsaget af et indrejseforbud.
- 105 Som det er fremhævet i nærværende doms præmis 103, er den berørte person imidlertid forpligtet til loyalt at samarbejde med den kompetente nationale myndighed. Denne pligt til loyalt samarbejde kræver, at den pågældende hurtigst muligt oplyser nævnte myndighed om enhver relevant udvikling i den pågældendes familieliv. Tredjelandstatsborgerens ret til, at der inden vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse tages hensyn til udviklingen af den pågældendes familiemæssige situation, kan nemlig ikke bruges som instrument til at genåbne eller forlænge den administrative procedure på ubestemt tid (jf. analogt dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 71).
- 106 Når tredjelandstatsborgeren således, som det er tilfældet i sagerne i hovedsagen, allerede har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, og forudsat at tredjelandstatsborgeren inden for rammerne af denne første procedure har kunnet gøre forhold vedrørende sit familieliv gældende, som allerede bestod på dette tidspunkt, og som ligger til grund for den pågældendes ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, kan den kompetente nationale myndighed ikke bebrejdes, at den ikke under den senere indledte tilbagesendelsesprocedure har taget hensyn til disse forhold, idet den berørte person skulle have påberåbt sig disse forhold på et tidligere tidspunkt i sagsforløbet.
- 107 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 5 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter der vedtages en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandstatsborger, der allerede har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ledsaget af en afgørelse om indrejseforbud, som stadig er i kraft, uden at der tages hensyn til de forhold i den pågældendes familieliv og navnlig til dennes mindreårige barns tarv, der er nævnt i en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet efter vedtagelsen af et sådant indrejseforbud, medmindre den berørte person skulle have påberåbt sig disse forhold på et tidligere tidspunkt.

Det fjerde spørgsmål

- 108 Henset til besvarelsen af det første til det tredje spørgsmål er det ufornuddent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 109 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) 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 direktivets artikel 5 og 11, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet på medlemsstatens område af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke behandles alene af den grund, at denne tredjelandstatsborger er genstand for et forbud mod indrejse på nævnte område.
- 2) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at:
 - Den er til hinder for en medlemsstats praksis, hvorefter en sådan ansøgning ikke behandles alene af den nævnte grund, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og nævnte tredjelandstatsborger består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes en afledt opholdsret, reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status.
 - Såfremt unionsborgeren er myndig, er det alene muligt, at der består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det kan begrunde, at den omhandlede tredjelandstatsborger tildes en afledt opholdsret i medfør af nævnte artikel, i særlige tilfælde, hvor den omhandlede person, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af.
 - Såfremt unionsborgeren er mindreårig, skal bedømmelsen af, om der består et sådant afhængighedsforhold, baseres på en hensyntagen til barnets tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder navnlig barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til hver af barnets forældre og den risiko, som adskillelsen fra den forælder, der er tredjelandstatsborger, indebærer for barnets ligevægt. Med henblik på at godtgøre, at der består et sådant afhængighedsforhold, er det ikke tilstrækkeligt, at der består et familiemæssigt bånd med denne tredjelandstatsborger, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, og det er ikke nødvendigt, at barnet bor sammen med tredjelandstatsborgeren.
 - Det er uden betydning, at det afhængighedsforhold, som tredjelandstatsborgeren har påberåbt sig til støtte for sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er opstået, efter at der over for den pågældende er blevet truffet en afgørelse om indrejseforbud.
 - Det er uden betydning, om den afgørelse om indrejseforbud, som tredjelandstatsborgeren er genstand for, var blevet endelig på det tidspunkt, hvor den pågældende indgav sin ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring.
 - Det er uden betydning, at den afgørelse om indrejseforbud, som den tredjelandstatsborger, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, er genstand for, er begrundet i manglende efterkommelse af en forpligtelse til at vende tilbage. Såfremt en sådan afgørelse er begrundet i hensynet til den offentlige orden, kan dette hensyn kun medføre, at tredjelandstatsborgeren nægtes en ret til afledt ophold i medfør af nævnte artikel, hvis det fremgår af en konkret

bedømmelse af samtlige omstændigheder i den foreliggende sag i lyset af proportionalitetsprincippet, hensynet til barnets tarv og de grundlæggende rettigheder, at den pågældende udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden.

- 3) Artikel 5 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter der vedtages en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandstatsborger, der allerede har været genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, ledsaget af en afgørelse om indrejseforbud, som stadig er i kraft, uden at der tages hensyn til de forhold i den pågældendes familieliv og navnlig til dennes mindreårige barns tarv, der er nævnt i en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring, som er indgivet efter vedtagelsen af et sådant indrejseforbud, medmindre den berørte person skulle have påberåbt sig disse forhold på et tidligere tidspunkt.

Underskrifter

i — Der er foretaget en sproglig rettelse i præmis 51 og i dokumentets sidehoved efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.