Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 27. juni 2018 [1]

Sag C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
procesdeltagere:
H. Y. [2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – udelukkelse fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/86/EF – EU-retlige bestemmelser, der ved national ret er blevet gjort anvendelige på direkte og ubetinget vis – Domstolens kompetence – ret til familiesammenføring – en for flygtninge gunstigere ordning – artikel 12, stk. 1, tredje afsnit – afslag på en ansøgning – manglende overholdelse af fristen på tre måneder efter tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus – vejledende frist«

I. Indledning

1. Med denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) anmodes Domstolen for det første om at udtale sig om sin egen kompetence til at fortolke Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring [3] i en kontekst, hvor den nationale ret til gennemførelse af direktivet, selv om den i hovedsagen omhandlede situation udtrykkeligt er udelukket fra denne retsakts anvendelsesområde, ensidigt tilsigter at udvide anvendelsesområdet for direktiv 2003/86 til også at omfatte en sådan situation. Dette spørgsmål er ligeledes genstand for sag C-257/17, C og A, i hvilken mit forslag til afgørelse fremlægges i dag.

2. For det andet ønskes det nærmere bestemt oplyst, hvilken karakter den i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 omhandlede frist har, særligt om de nationale myndigheder kan afslå en ansøgning om familiesammenføring alene med den begrundelse, at fristen er overskredet.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – – Den 11.12.2017 meddelte den forelæggende ret Domstolen, at Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (den nederlandske statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, herefter »statssekretæren«) har frafaldet sine påstande i sagen vedrørende sagsøgeren H. Y., mens retten oplyste, at den fastholdt alle sine spørgsmål vedrørende sagerne angående K og B.

3 – EUT 2003, L 251, s. 12.

II. Sagens retlige og faktiske omstændigheder

A. Folkeretten

3. Artikel 3, stk. 1, i FN's konvention om barnets rettigheder, der er vedtaget og åbnet for undertegnelse, ratificering og tiltrædelse ved FN's Generalforsamlings resolution 44/25 af 20. november 1989, bestemmer, at »[i] alle foranstaltninger vedrørende børn […] skal barnets tarv komme i første række«.

4. I artikel 8, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), med overskriften »Ret til respekt for privatliv og familieliv« hedder det:

»Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.«

B. EU-retten

5. Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [4] (herefter »chartret) med overskriften »Respekt for privatliv og familieliv« fastsætter følgende:

»Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.«

6. Chartrets artikel 24, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. I alle handlinger vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller private institutioner, skal barnets tarv komme i første række.

3. Ethvert barn har ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, medmindre dette er i modstrid med dets interesser.«

7. Direktiv 2003/86 fastsætter betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. I henhold til anden betragtning til nævnte direktiv overholder direktivet de grundlæggende rettigheder og navnlig retten til respekt for familieliv, som anerkendes i en række folkeretlige instrumenter, herunder navnlig EMRK's artikel 8 og chartrets artikel 7.

8. Det fremgår af ottende betragtning til direktiv 2003/86, at »[s]ituationen for flygtninge kræver særlig opmærksomhed på grund af de årsager, som har tvunget dem til at flygte fra deres land, og som forhindrer dem i at have et familieliv i hjemlandet. Der bør derfor indføres gunstigere betingelser for udøvelsen af deres ret til familiesammenføring.«

9. Følgende fremgår af artikel 2, litra b), i direktiv 2003/86:

»I dette direktiv forstås ved:

b) »flygtning«: enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har opnået flygtningestatus som omhandlet i Genève-konventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967.«

4 – EUT 20[12, C 32, s. 391].

10. Artikel 3, stk. 2, litra c), i direktiv 2003/86 bestemmer, at »[d]ette direktiv finder ikke anvendelse, hvis referencepersonen:

c) har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat på grundlag af subsidiære former for beskyttelse i overensstemmelse med internationale forpligtelser, medlemsstaternes nationale lovgivning eller praksis, eller som ansøger om tilladelse til at opholde sig i landet på dette grundlag og afventer en afgørelse om sin stilling«.

11. Artikel 5, stk. 5, i direktiv 2003/86 fastsætter, at »[v]ed behandlingen af ansøgningen tager medlemsstaterne behørigt hensyn til mindreårige børns tarv«.

12. Artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 er affattet således:

»Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan medlemsstaten kræve, at ansøgeren godtgør, at referencepersonen råder over:

a) en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område, og som opfylder de generelle sikkerheds- og sundhedsstandarder i den pågældende medlemsstat

b) en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod

c) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer.«

13. Følgende fremgår af artikel 12, stk. 1, første og tredje afsnit, i direktiv 2003/86, der indgår i kapitel V med overskriften »Familiesammenføring af flygtninge«:

»Uanset artikel 7 kan medlemsstaterne for så vidt angår ansøgninger vedrørende de familiemedlemmer, […] ikke kræve, at flygtningen og/eller det eller de pågældende familiemedlemmer fremlægger bevis for, at flygtningen opfylder kravene i denne bestemmelse.

[…]

Medlemsstaterne kan kræve, at flygtningen opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, hvis der ikke indgives ansøgning om familiesammenføring inden for en periode på tre måneder efter, at der er givet status som flygtning.«

14. Artikel 17 i direktiv 2003/86 bestemmer følgende:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornys, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

15. Artikel 2, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse [5] bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse.«

C. Nederlandsk ret

16. Ifølge Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) svarer en anmodning om udstedelse af et visum til et længerevarende ophold som den i hovedsagen omhandlede til en ansøgning om indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring af en flygtning eller en person, der er omfattet af subsidiær beskyttelse. En sådan ansøgning indgives for et familiemedlem bosiddende i udlandet, eller såfremt familiemedlemmet er indrejst i Nederlandene på samme tid som referencepersonen. Efter indgivelsen af ansøgningen kan statssekretæren af egen drift meddele dette familiemedlem en opholdstilladelse på grundlag af asyl.

17. Artikel 29, stk. 4, i wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (lov om generel revision af udlændingeloven, herefter »udlændingeloven 2000«) af 23. november 2000 bestemmer: »Den i artikel 28 omhandlede opholdstilladelse kan ligeledes meddeles et familiemedlem i henhold til stk. 2, som ikke blot har sluttet sig til den i stk. 1 omhandlede udenlandske statsborger inden for tre måneder fra meddelelsen af den i artikel 28 omhandlede opholdstilladelse til denne, hvis dette familiemedlem inden for denne frist på tre måneder har indgivet, eller der på dennes vegne er blevet indgivet en ansøgning om visum til ophold af mere end tre måneders varighed.«

III. Tvisterne i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

18. Sagsøgerne K og B (herefter »K og B« eller »sagsøgerne K og B«) er tredjelandsstatsborgere (fra Eritrea). De er henholdsvis ægtefælle til og mindreårig datter, født den 1. juli 2014, af en tredjelandsstatsborger bosiddende i Nederlandene (herefter »referenceperson FG«). Referenceperson FG har siden den 23. september 2014 haft en midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl (herefter »opholdstilladelse på grundlag af asyl«). Denne opholdstilladelse på grundlag af asyl giver ham subsidiær beskyttelse.

19. Efter et møde med en tredjepartsorganisation, VluchtelingenWerk Nederland [6], havde referenceperson FG oprindelig forstået, at det ikke var relevant at indgive en ansøgning om familiesammenføring. Referenceperson FG indgav dog i sidste ende en sådan ansøgning på grundlag af artikel 29, stk. 2 og 4, i udlændingeloven 2000 til fordel for K og B, men efter fristens udløb [7].

5 – EUT 2011, L 337, s. 9.

6 – Der er tale om en uafhængig organisation, der forsvarer flygtninges og personer med subsidiære beskyttelsesrettigheder i Nederlandene.

7 – Ansøgningen blev indgivet den 22.1.2015, dvs. en måned efter udløbet af den frist på tre måneder, der foreskrives i direktiv 2003/86.

20. Ved to beslutninger af henholdsvis den 20. april 2015 og den 8. november 2015 stadfæstede statssekretæren afslaget på den ansøgning om familiesammenføring, som referenceperson FG havde indgivet for sagsøgerne K og B, med den begrundelse, at ansøgningen ikke var indgivet inden for fristen på tre måneder, og at forsinkelsen ikke var undskyldelig i henhold til artikel 29, stk. 2 og 4, i udlændingeloven 2000.

21. Ved dom af 24. juni 2016 frifandt rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, herefter »retten i første instans«) statssekretæren i det af K og B iværksatte søgsmål til prøvelse af afslaget på deres ansøgning om familiesammenføring.

22. Sagsøgerne K og B har iværksat appel til prøvelse af dommen afsagt af retten i første instans ved den forelæggende ret. For det første har de foreholdt retten i første instans, at den ikke anerkendte, at vurderingen af, om overskridelsen af fristen på tre måneder var undskyldelig, skulle foretages på grundlag af formålet med fristen og årsagen til, at den findes. For det andet baserede retten i første instans ifølge K og B med urette sin dom på den omstændighed, at referenceperson FG vidste, at han skulle indgive ansøgningen inden for fristen på tre måneder, og at han burde have holdt sig mere præcist orienteret om muligheden for at indgive en ansøgning om familiesammenføring inden udløbet af denne frist. For det tredje har K og B foreholdt retten i første instans, at den ikke anerkendte, at den i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 omhandlede frist ikke kunne anvendes som en begrundelse for udelukkelse, og at statssekretæren burde have taget hensyn til proportionalitetsprincippet i sin vurdering. Desuden skal der ved denne vurdering i henhold til artikel 5, stk. 5, og artikel 17 i direktiv 2003/86 tages behørigt hensyn til barnets tarv. For det fjerde har K og B gjort gældende, at retten i første instans med urette ikke tog hensyn til, at henvisningen til en almindelig ansøgning om visum til et ophold af mere end tre måneders varighed med henblik på familiesammenføring, skader det mål, der forfølges med direktiv 2003/86, og direktivets effektive virkning.

23. Den forelæggende ret har for det første forelagt Domstolen et spørgsmål om dens kompetence, for så vidt som personer, der er omfattet af subsidiær beskyttelse, er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/86. I det omfang den nederlandske lovgiver har henvist til direktivets indhold, er det i Unionens interesse, at bestemmelser, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet[8]. Den forelæggende ret har imidlertid præciseret, at Unionen ikke i henhold til dom af 18. oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, herefter »Nolan-dommen«), har interesse i en ensartet fortolkning af en rent intern situation, der udtrykkeligt er udelukket fra denne retsakts anvendelsesområde[9]. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt Nolan-dommen fortsat finder anvendelse, for så vidt som denne dom ikke vedrører en situation, i hvilken EU-retten på direkte og ubetinget vis er blevet gjort anvendelig[10]. Domstolen citerer nemlig ikke længere denne dom, bl.a. ikke i dom af 15. november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), afsagt af Store Afdeling. Derfor er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt Nolan-dommen vil kunne foranledige Domstolen til at erklære sig inkompetent med hensyn til besvarelsen af denne anmodning om præjudiciel afgørelse.

24. For det andet har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86. Ifølge den forelæggende ret skal ansøgningen om familiesammenføring, når den er indgivet for sent, og denne overskridelse af fristen på tre måneder ikke er undskyldelig, fordi den kan tilskrives referenceperson FG, ikke realitetsbehandles. Statssekretæren har således hverken taget hensyn til artikel 5, stk. 5 (hensyntagen til barnets tarv), eller til artikel 17 (hensyntagen til individuelle omstændigheder) i direktiv 2003/86. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at en mere præcis fortolkning af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 er nødvendig for prøvelsen af de af sagsøgerne K og B fremførte klagepunkter.

8 – Den forelæggende ret har her henvist til dom af 18.10.2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 46), af 7.11.2013, Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, præmis 22), og af 16.6.2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, præmis 61 og 62).

9 – Jf. i denne retning Nolan-dommen, præmis 53-56.

10 – Jf. i denne retning Nolan-dommen, præmis 52.

25. Henset til det ovenstående har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har Domstolen, henset til artikel 3, stk. 2, litra c), i […] direktiv 2003/86[…] og Nolan-dommen […], kompetence til at besvare den nederlandske rets præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af bestemmelser i dette direktiv i en retstvist, der vedrører opholdsret for et familiemedlem til en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, når dette direktiv i nederlandsk ret er blevet erklæret direkte og ubetinget anvendeligt på personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse?

2) Er ordningen i direktiv 2003/86[…] til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en ansøgning om familiesammenføring i henhold til de gunstigere bestemmelser i kapitel V kan afslås alene med den begrundelse, at den ikke blev indgivet inden for den i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, anførte frist?

Har det betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, at der i tilfælde af en overskridelse af den førnævnte frist kan indgives en ansøgning om familiesammenføring – uanset om det sker efter et afslag eller ej – hvorved det undersøges, om kravene i artikel 7 i direktiv 2003/86[…] er opfyldt, og der tages hensyn til de interesser og omstændigheder, der er nævnt i [nævnte direktivs] artikel 5, stk. 5, og artikel 17?«

26. Sagsøgerne K og B, den nederlandske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

27. I det fælles retsmøde med sag C-257/17, C og A, der blev afholdt for Domstolen den 19. marts 2018, har sagsøgerne C og A, sagsøgerne K og B, den nederlandske regering samt Kommissionen afgivet mundtlige indlæg.

IV. Bedømmelse

A. Domstolens kompetence

28. Referenceperson FG har en opholdstilladelse på grundlag af asyl, der giver ham subsidiær beskyttelse. Han indgav en ansøgning om familiesammenføring for sagsøgerne K og B i henhold til direktiv 2003/86.

29. Det fremgår af den entydige affattelse af artikel 3, stk. 2, litra c), i direktiv 2003/86, at den »[ikke] finder […] anvendelse, hvis referencepersonen […] har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat på grundlag af subsidiære former for beskyttelse i overensstemmelse med internationale forpligtelser, medlemsstaternes nationale lovgivning eller praksis« [11]. Referenceperson FG er således ikke omfattet ratione materiae af direktiv 2003/86 [12].

30. Den nederlandske regering besluttede imidlertid ensidigt at anvende de gunstigere bestemmelser om familiesammenføring af flygtninge, der findes i kapitel V i direktiv 2003/86, herunder artikel 12, der er genstand for den forelæggende rets andet spørgsmål, på personer med subsidiær beskyttelse og deres familiemedlemmer [13]. Den foreliggende sag er omfattet af national ret. Der er med andre ord tale om en udvidelse af anvendelsesområdet ratione materiae for den nederlandske ordning, udlændingeloven 2000, til at omfatte personer med subsidiær beskyttelse. Under disse omstændigheder skal det undersøges, om en fortolkning fra Domstolen af de i de præjudicielle spørgsmål omhandlede bestemmelser er berettiget, og dermed, om Domstolens kompetence kan fastslås, således som den forelæggende ret, den nederlandske regering og sagsøgerne i hovedsagen har hævdet, men som Kommissionen har bestridt.

31. I henhold til artikel 267 TEUF har Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne og af retsakter udstedt af Unionens institutioner. Det følger heraf, at det udelukkende tilkommer den nationale ret på grundlag af omstændighederne i hver enkelt sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [14]. Når de af de nationale retter forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten, er Domstolen således principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [15].

32. Det skal i denne henseende fremhæves, at Domstolen gentagne gange har erklæret sig kompetent til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudiciel afgørelse angående EU-retlige bestemmelser i situationer, i hvilke de faktiske omstændigheder i hovedsagen ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde. Det er således i Unionens interesse at sikre ensartethed i fortolkningen af en bestemmelse i en EU-retsakt og af bestemmelserne i de nationale retsakter, hvorved den gennemføres, og som gør den anvendelig uden for denne retsakts anvendelsesområde.

11 – Oprindeligt gav forslaget til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring af 1.12.1999 (KOM(1999) 638 endelig udg.) personer med subsidiær beskyttelse en ret til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer. Europa-Parlamentet støttede i sin udtalelse vedtaget på plenarforsamlingen den 6.9.2000 den generelle fremgangsmåde og de væsentligste retningslinjer i dette forslag, men krævede en begrænsning af anvendelsesområdet for forslaget til direktiv med henblik på at udelukke personer med subsidiære former for beskyttelse (ændringsforslag 19). Kommissionen ændrede som følge heraf forslaget med den begrundelse, at der endnu ikke fandtes et harmoniseret begrebet vedrørende »person med subsidiær beskyttelse«; jf. ændret forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring (KOM(2000) 624 endelig udg.).

12 – Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at direktiv 2003/86 pålægger medlemsstaterne at nægte personer med midlertidig eller subsidiær beskyttelse ret til familiesammenføring. Rådets direktiv 2001/55/EF af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT 2001, L 212, s. 12) giver udtrykkeligt personer med midlertidig beskyttelse ret til at blive familiesammenført med deres familiemedlemmer. Jf. i denne retning også Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification af 3.4.2014 (herefter »Kommissionens meddelelse om retningslinjerne«, COM(2014) 210 final, punkt 6.2, s. 25).

13 – Denne sag er ikke enestående. Ifølge Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 8.10.2008 om anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (KOM(2008) 610 endelig udg., s. 5) anvender Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige direktivet på personer med subsidiær beskyttelse på trods af ovennævnte udelukkelse. I Kommissionens meddelelse om retningslinjerne (jf. punkt 6.2, s. 25) tilskynder Kommissionen medlemsstaterne til at vedtage regler, der giver flygtninge og personer med midlertidig beskyttelse eller subsidiær beskyttelse de samme rettigheder, når deres behov for beskyttelse er de samme.

14 – Jf. i denne retning dom af 18.10.1990, Dzodzi (C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 33), af 7.7.2011, Agafiței m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, præmis 24 og 25), og af 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 15).

15 – Jf. i denne retning dom af 18.10.1990, Dzodzi (C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 35), af 16.3.2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, præmis 15), af 28.10.2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, præmis 24), af 7.7.2011, Agafiței m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, præmis 26), og af 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 16).

33. Domstolen har i denne sammenhæng præciseret, at en fortolkning fra Domstolens side af EU-retlige bestemmelser i en situation, der ikke er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, er begrundet, såfremt disse bestemmelser er gjort anvendelige på sådanne situationer i kraft af national ret på direkte og ubetinget vis med henblik på at sikre en ensartet behandling af disse situationer og af de situationer, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde [16]. Domstolen skal derfor efterprøve, om der foreligger tilstrækkeligt præcise oplysninger til, at det er muligt at fastslå, at der i national ret findes en sådan direkte og ubetinget henvisning til EU-retten. Det er således hovedsageligt på grundlag af de oplysninger, som den nationale ret har givet i forelæggelsesafgørelsen, at Domstolen kan afgøre, om den har kompetence til at besvare de spørgsmål, som er blevet forelagt for den [17].

34. I henhold til Nolan-dommen kan det ganske vist ikke hævdes eller antages, at Unionen på et område, som EU-lovgiver har undtaget fra den vedtagne retsakts anvendelsesområde, har en interesse i, at der anlægges en ensartet fortolkning af bestemmelserne i denne retsakt [18]. Det følger således af denne logik, at »[h]vis EU-lovgiver på en entydig måde angiver, at den vedtagne retsakt ikke finder anvendelse på et bestemt område, giver lovgiver nemlig afkald […] på at foretage en ensartet fortolkning og anvendelse af retsreglerne på det område, der er omfattet af undtagelsen« [19].

35. Dom af 19. oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, herefter »dommen i sagen Solar Electric Martinique«), der ligeledes vedrørte et tilfælde af udtrykkelig udelukkelse fra et EU-direktivs anvendelsesområde [20], har dog efter min opfattelse ændret nogle af begrundelserne i Nolan-dommen. Domstolen præciserede således i præmis 29 i dommen i sagen Solar Electric Martinique, at »[d]et *er ganske vist tænkeligt*, at der foreligger en interesse for Unionen i, at [begreberne i direktivet] underlægges en ensartet fortolkning for at undgå senere fortolkningsuoverensstemmelser« [21]. Selv om Nolan-dommen lod formode, at en sådan interesse forsvandt, hvis EU-lovgiver udtrykkeligt havde udelukket et område, bekræftede dommen i sagen Solar Electric Martinique således ikke en sådan fortolkning. Stadig vedrørende en situation, hvor der er tale om en udtrykkelig udelukkelse fra et direktivs anvendelsesområde, synes dom af 27. juni 2018, SGI og Valériane (C-459/17 og C-460/17), definitivt at gå væk fra den fremgangsmåde, der tidligere var fastlagt i Nolan-dommen, idet det af denne dom fremgår, at [*d]et er […] afgjort i Unionens interesse* [22], at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder de skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås, når der i national ret henvises direkte og ubetinget til en bestemmelse i det direktiv, som Domstolen anmodes om at fortolke [23].

36. Dette er også tilfældet her.

37. De af den forelæggende ret fremlagte oplysninger er således tilstrækkeligt nøjagtige og godtgør, at den nationale ret i overensstemmelse med EU-retten på direkte og ubetinget vis henviser til denne. Den forelæggende ret har således præciseret, at der med de nederlandske forskrifter og den nederlandske lovgivning indføres en fælles ordning for familiesammenføring af flygtninge og

16 – Jf. i denne retning dom af 28.3.1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, præmis 16), af 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 17 og 19), af 18.10.2012, Nolan (præmis 45 og 47), og af 19.10.2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, præmis 25 og 27).

17 – Jf. i denne retning kendelse af 12.5.2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, præmis 27 og 29), og mit forslag til afgørelse Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punkt 33).

18 – Jf. i denne retning Nolan-dommen, præmis 53, 54 og 56.

19 – Jf. i denne retning Nolan-dommen, præmis 55.

20 – Der var tale om en udelukkelse ratione loci fra anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (herefter »momsdirektivet«), men denne forskel i forhold til udelukkelsen ratione materiae i Nolan-dommen er uden betydning. Jf. mit forslag til afgørelse Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punkt 49).

21 – Min fremhævelse.

22 – Min fremhævelse.

23 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2018, SGI og Valériane (C-459/17 og C-460/17, præmis 27 og 28). Denne dom vedrørte ligesom dommen i sagen Solar Electric Martinique udelukkelse ratione loci fra momsdirektivets anvendelsesområde.

familiesammenføring af personer med subsidiær beskyttelse. Ifølge statssekretæren er dette valg begrundet i den omstændighed, at Kongeriget Nederlandene tillægger en opholdstilladelse på grundlag af asyl som følge af subsidiær beskyttelse og en opholdstilladelse på grundlag af asyl som følge af flygtningestatus de samme retsvirkninger. Den forelæggende ret har ligesom den nederlandske regering og sagsøgerne K og B vurderet, at den nederlandske lovgiver har gjort kapitel V i direktiv 2003/86 direkte og ubetinget anvendeligt på situationer, der i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, litra c), ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Den forelæggende ret har konkluderet, at direktiv 2003/86 finder tilsvarende anvendelse på personer med subsidiær beskyttelse.

38. Hvis Domstolen ikke havde kompetence til i den foreliggende sag at fortolke artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, ville den forelæggende ret være tvunget til selv at fortolke denne bestemmelse med henblik på en afgørelse af sagens realitet. I praksis vil en national rets fortolkning af en EU-retlig bestemmelse kunne påvirke indholdet af denne ret og føre i en noget anden retning end den fortolkning, som Domstolen ville have anlagt. Desuden ville det kunne afholde de nationale retter i den pågældende medlemsstat fra i fremtiden at forelægge et sådant spørgsmål for Domstolen. Under alle omstændigheder er det begreb, som den forelæggende ret ønsker fortolket, fuldt ud omfattet af EU-retten, og det finder anvendelse i en situation, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/86.

39. Jeg er således af den opfattelse, at Unionen har interesse i en ensartet fortolkning, dels for at undgå forskellige anvendelser af EU-retten, dels for at sikre, at situationer, som medlemsstaten har valgt at bringe på linje med EU-retten, ikke behandles anderledes. Henset til det ovenstående har Unionen interesse i en ensartet fortolkning af de omtvistede bestemmelser. Desuden er de af den forelæggende ret fremlagte oplysninger tilstrækkeligt nøjagtige og godtgør, at den nationale ret i overensstemmelse med EU-retten indeholder en direkte og ubetinget henvisning til denne.

40. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at den har kompetence til at besvare de stillede spørgsmål.

B. Fortolkningen af tremånedersfristen i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86

1. Indledende bemærkninger

41. Det skal indledningsvis anføres, at retten til familiesammenføring – der anerkendes og reguleres ved direktiv 2003/86 – udgør et særskilt aspekt af retten til respekt for familieliv, der igen er en grundlæggende rettighed, der er fastsat i EMRK's artikel 8 og chartrets artikel 7, og dermed som sådan er beskyttet i Den Europæiske Unions retsorden [24]. Den direkte forbindelse mellem den grundlæggende ret til familieliv og retten til familiesammenføring anerkendes specifikt i anden betragtning til direktiv 2003/86 [25].

42. I denne sammenhæng har Domstolen således udtrykkeligt fastslået, at bestemmelserne i direktiv 2003/86 skal fortolkes på baggrund af de grundlæggende rettigheder, herunder navnlig på grundlag af retten til respekt for familieliv, som er fastlagt i både EMRK og i chartret [26]. Chartrets artikel 7 skal bl.a. sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, der er fastlagt i chartrets artikel 24, stk. 2, og til at respektere barnets behov for regelmæssigt at have personlig forbindelse med

24 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis), og mit forslag til afgørelse Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 20).

25 – Jf. punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

26 – Jf. i denne retning dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 44), og mit forslag til afgørelse Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 22).

begge sine forældre, der fremgår af chartrets artikel 24, stk. 3 [27]. Domstolen har ligeledes fastslået, at alle ansøgninger fra et barn eller en af forældremyndighedens indehavere om indrejse i eller udrejse fra en medlemsstat med henblik på familiesammenføring af medlemsstaten skal behandles på en positiv, human og hurtig måde [28].

43. Chartrets artikel 7 og 24 kan ganske vist ikke, om end de fremhæver vigtigheden af familielivet for børn, fortolkes således, at de fratager medlemsstaterne det manøvrerum, som de råder over, når de behandler ansøgninger om familiesammenføring [29]. Under en sådan behandling og ved afgørelsen af, om de i direktiv 2003/86 fastsatte betingelser er opfyldt, skal bestemmelserne i dette direktiv dog fortolkes og anvendes i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, som det i øvrigt fremgår af ordlyden af anden betragtning til direktiv 2003/86 og direktivets artikel 5, stk. 5, som pålægger medlemsstaterne at behandle de pågældende ansøgninger om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet [30].

44. Det skal fremhæves, at Domstolen har bekræftet betydningen af visse internationale instrumenter om beskyttelse af menneskerettighederne, særligt den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder [31] og konventionen om barnets rettigheder, som den tager hensyn til ved anvendelsen af de generelle principper i EU-retten. Konventionen om barnets rettigheder er ligesom de øvrige nævnte internationale instrumenter bindende for alle medlemsstaterne [32].

45. Domstolen har desuden påpeget, at den eventuelle skønsbeføjelse, som medlemsstaterne indrømmes i henhold til bestemmelserne i direktiv 2003/86, ikke skal udøves af disse på en måde, der bringer direktivets formål, som er at fremme familiesammenføring, eller direktivets effektive virkning i fare [33].

46. Domstolen har desuden fastslået, at det følger af artikel 17 i direktiv 2003/86, hvoraf det fremgår, at såfremt der gives afslag på en ansøgning om familiesammenføring, »tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet«, at medlemsstaterne har pligt til at foretage en individuel vurdering af ansøgningerne om familiesammenføring [34].

47. Det er på grundlag af ovennævnte principper, som fremgår af retspraksis, at den forelæggende rets andet spørgsmål skal besvares.

27 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:2006:429, præmis 57 og 58), af 23.12.2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, præmis 54), og af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 76), samt artikel 9, stk. 1, i konventionen om barnets rettigheder.

28 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:2006:429, præmis 57), og artikel 10, stk. 1, i konventionen om barnets rettigheder.

29 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:2006:429, præmis 59), og af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 79).

30 – Jf. i denne retning dom af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 80).

31 – Vedtaget og åbnet for undertegnelse, ratificering og tiltrædelse ved FN's Generalforsamlings resolution 2200 A (XXI) af 16.12.1966.

32 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 35-38).

33 – Jf. i denne retning dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 43), af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 74), og af 9.7.2015, K og A (præmis 50), samt mit forslag til afgørelse Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 25).

34 – Jf. analogt dom af 4.3.2010 Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 48), og af 9.7.2015, K og A (præmis 58 og 59), samt mine forslag til afgørelse Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 26) og Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 57).

2. Det andet præjudicielle spørgsmål

48. Det er ubestridt, at der i den foreliggende sag blev indgivet en ansøgning om familiesammenføring vedrørende sagsøgerne K og B efter udløbet af den frist på tre måneder, efter at der blev meddelt flygtningestatus (herefter »tremånedersfristen«), der er fastsat i artikel 29, stk. 2 og 4, i udlændingeloven 2000 til gennemførelse af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86[35].

49. I national ret betragtes overholdelsen af fristen på tre måneder for indgivelse af en ansøgning om familiesammenføring i henhold til artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 som en betingelse for, at ansøgningen kan behandles. Den forelæggende ret har præciseret, at ansøgningen om familiesammenføring i forbindelse med en sådan behandling ikke skal behandles på baggrund af artikel 5, stk. 5 (dvs. at der ikke tages hensyn til barnets tarv), og artikel 17 (det vil i det væsentlige sige, at der ikke tages hensyn til individuelle omstændigheder) i direktiv 2003/86[36]. Ifølge den forelæggende ret åbner artikel 29, stk. 2 og 4, i udlændingeloven 2000 ikke mulighed for, at der undtagelsesvis foretages en afvejning af interesser, eller for en anden form for lempelse.

50. Statssekretæren vurderer dog, om en overskridelse af tremånedersfristen er undskyldelig af humanitære årsager, men afvejer ikke interesser og undersøger ikke, om årsagen til, at fristen er overskredet, med rimelighed kan tilskrives den pågældende referenceperson eller medlemmer af dennes familie. Såfremt ansøgningen ikke er blevet indgivet inden for den fastsatte frist, og statssekretæren ikke vurderer, at overskridelsen er undskyldelig, giver denne afslag på ansøgningen uden at behandle den. Statssekretæren tager heller ikke hensyn til bestemmelserne i artikel 5, stk. 5, eller artikel 17 i direktiv 2003/86.

51. Ifølge den forelæggende ret har en flygtning derimod mulighed for at indgive en almindelig ansøgning om visum til et længerevarende ophold med henblik på familiesammenføring i henhold til den almindelige procedure i direktiv 2003/86, uanset om det sker efter et afslag på grund af en overskridelse af tremånedersfristen, der ifølge statssekretæren ikke er undskyldelig, eller ej. Ifølge statssekretæren kan referenceperson FG, der har overskredet tremånedersfristen, ikke længere gøre bestemmelserne i direktiv 2003/86's kapitel V gældende. I dette tilfælde vurderer statssekretæren, om betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 er opfyldt. Statssekretæren kan dog give flygtningen/referencepersonen dispensation fra forpligtelsen til at råde over faste og regelmæssige indtægter og fra forpligtelsen til at betale gebyrer, idet ansøgningen behandles i henhold til EMRK's artikel 8.

52. Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, først og fremmest om direktiv 2003/86 er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter der kan gives afslag på en ansøgning om familiesammenføring i henhold til de gunstigere bestemmelser i kapitel V alene med den begrundelse, at den ikke er blevet indgivet inden for tremånedersfristen. Dernæst ønsker den forelæggende ret oplyst, om der i tilfælde af en overskridelse af den førnævnte frist kan indgives en ansøgning om familiesammenføring – uanset om det sker efter, at der er truffet beslutning om afslag, eller ej – hvorved det undersøges, om kravene i nævnte direktivs artikel 7 er opfyldt, og der tages hensyn til de interesser og omstændigheder, der er nævnt i artikel 5, stk. 5, og artikel 17 i direktiv 2003/86.

53. Den forelæggende ret overvejer to fortolkninger af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86. I forbindelse med den første fortolkning har den forelæggende ret vurderet, at det af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 kan udledes, at der med denne bestemmelse indføres en betingelse om, at ansøgningen om familiesammenføring skal indgives inden for en frist på tre måneder. I modsætning til artikel 7 i direktiv 2003/86 er tremånedersfristen ikke en åben norm, hvis indhold skal præciseres i

35 – Ansøgningen om familiesammenføring blev indgivet fire måneder efter, at der var blevet meddelt flygtningestatus.

36 – Ifølge den forelæggende ret kan den undskyldelige karakter af overskridelsen af fristen ikke vurderes i forhold til formålet med fristen på tre måneder og årsagen til, at den findes, eftersom der i forbindelse med denne vurdering ikke kan foretages nogen afvejning af interesser.

national ret ligesom de krav, der er opstillet i nævnte artikel, og som Domstolen har fortolket i dom af 4. marts 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), og af 21. april 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Domstolen har ved bedømmelsen af artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86 taget hensyn til proportionalitetsprincippet og direktivets artikel 17. Artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 synes ikke at kræve hverken en behandling eller en afvejning af interesser, når dette krav ikke er opfyldt. Omvendt følger den anden fortolkning, som den forelæggende ret overvejer, af en læsning af artikel 5, stk. 5, sammenholdt med artikel 17 i direktiv 2003/86. Det synes at fremgå heraf, at medlemsstaterne i forbindelse med indgivelse af en ansøgning og ved behandlingen af denne, skal tage behørigt hensyn til det mindreårige barns interesser, og de skal, såfremt der gives afslag på ansøgningen, vurdere referencepersonens individuelle omstændigheder, eller de individuelle omstændigheder, som gør sig gældende for den person, der har ret til familiesammenføring.

54. Jeg kan fuldt ud tilslutte mig denne anden fortolkning.

55. Inden jeg går over til at behandle spørgsmålene om rækkevidden og selve arten af den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, vil jeg redegøre for den sammenhæng, som denne artikel indgår i.

56. Direktiv 2003/86 sondrer mellem to ordninger for familiesammenføring: Dels en almindelig ordning, der henvender sig til tredjelandsstatsborgere, og for hvilken de materielle vilkår navnlig er opstillet i nævnte direktivs artikel 7, dels en såkaldt »gunstigere« [37] ordning eller en »fortrinsret« [38] vedrørende familiesammenføring af flygtninge, for hvilken vilkårene er opstillet i kapitel V i direktiv 2003/86, særlig i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, der ønskes fortolket. Sidstnævnte artikel udgør en integrerende del af kapitel V i direktiv 2003/86 og gør det i lyset af ottende betragtning til direktivet og under hensyntagen til flygtningenes situation muligt at tage særligt hensyn til flygtninge og i denne forbindelse opstille gunstigere vilkår for deres udøvelse af retten til familiesammenføring. Opbygningen af direktiv 2003/86 bekræfter den gunstigere ordning, der indrømmes flygtningene, eftersom flere af direktivets bestemmelser, navnlig artikel 10, artikel 11, stk. 2, og artikel 12, stk. 1 og 2 [39], afviger fra den almindelige ordning, der er fastlagt i direktivet.

57. Det følger heraf, at når en flygtning-referenceperson indgiver en ansøgning om familiesammenføring på grundlag af artikel 12, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/86, kan medlemsstaterne »[u]anset artikel 7 […] ikke kræve, at flygtningen […] fremlægger bevis for, at flygtningen opfylder kravene i denne bestemmelse«. Den ordning, der finder anvendelse på flygtninge-referencepersoner, er væsentligt forenklet og yder dermed større beskyttelse af deres ret til familiesammenføring.

58. Hvis ansøgningen om familiesammenføring ikke er indgivet inden for den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, fremgår det dog af nævnte artikel, at »[m]edlemsstaterne *kan* kræve, at flygtningen *opfylder betingelserne* [40] i artikel 7, stk. 1«. Flygtninge-referencepersonen skal i dette tilfælde fremlægge bevis for, at denne råder over en bolig, der kan betragtes som normal, en sygeforsikring samt faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige.

37 – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.7.2014, Mugenzi mod Frankrig, stævning nr. 52701/09 (CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54). Menneskerettighedsdomstolen fremhævede, at familiens enhed er en grundlæggende ret for en flygtning, og at familiesammenføring udgør et grundlæggende element, der giver personer, som er flygtet fra forfølgelse, mulighed for at få et normalt liv igen. Den fremhævede ligeledes, at den har anerkendt, at opnåelse af en sådan international beskyttelse udgør et bevis for de pågældende personers sårbarhed. Der hersker enighed på internationalt og europæisk plan om, at flygtninge skal være omfattet af en gunstigere procedure for familiesammenføring end den, der gælder for andre udlændinge, som det fremgår af flygtningehøjkommissærens mandat og af normerne i direktiv 2003/86.

38 – Generaladvokat Bots forslag til afgørelse A og S (C-550/16, EU:C:2017:824, punkt 29).

39 – Disse artikler afviger fra artikel *4, 5, 7 og 8* i direktiv 2003/86.

40 – Min fremhævelse.

59. Dette betyder ikke, at der kan gives afslag på ansøgningen ipso jure, når tremånedersfristen er overskredet, men blot, at medlemsstaterne, stadig i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet i henhold til artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, kan kræve, at flygtninge-referencepersonen opfylder de materielle krav i dette direktivs artikel 7, stk. 1. En overskridelse af den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, har således ikke nogen proceduremæssige konsekvenser, som f.eks. at ansøgningen om familiesammenføring ikke kan behandles, og et krav om, at der skal indgives en ny ansøgning på grundlag af bestemmelser i den almindelige ordning, der blev indført ved direktiv 2003/86, men derimod eventuelt materielle konsekvenser, dvs. den enkle mulighed for, at medlemsstaterne alene kan kræve betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 opfyldt.

60. Med andre ord behandles ansøgningen om familiesammenføring og dermed opfyldelsen af anvendelsesbetingelserne for artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 inden for rammerne af den ansøgning, der er indgivet i henhold til direktivets kapitel V.

61. Denne fremgangsmåde bekræftes efter min opfattelse af de mål, der forfølges med direktiv 2003/86, navnlig bestemmelserne vedrørende flygtninge.

62. For det første skal man holde sig for øje, at målet med direktiv 2003/86 er, at »[f]amiliesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet«, særlig for flygtninge, hvis personlige situation »[forhindrer dem i] at leve et normalt familieliv« [41]. Såvel årsagerne til, at fristen eventuelt er overskredet, som opfyldelsen af de betingelser, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86, skal behandles under hensyntagen til den gunstigere status, som flygtninge indrømmes med direktivet. Denne gunstigere status hænger sammen med de praktiske vanskeligheder, som flygtningene støder på, og som adskiller sig fra de vanskeligheder, som andre tredjelandsstatsborgere støder på [42].

63. Medlemsstaterne må ikke anvende deres skønsbeføjelse på en måde, der skader formålet med direktiv 2003/86, som er at fremme familiesammenføring og den effektive virkning heraf [43].

64. Kræves det af en flygtning-referenceperson, der har overskredet den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, at denne indgiver en ny ansøgning om familiesammenføring i henhold til den almindelige ordning, der er fastlagt i dette direktiv, vil det imidlertid gå ud over den fortrinsret, som flygtninge oprindeligt har til familiesammenføring, og fratage de gunstigere bestemmelser i kapitel V, som flygtninge-referencepersoner, der pr. definition er svagere, er omfattet af, deres effektive virkning.

65. Som fremhævet i punkt 41-47 i dette forslag til afgørelse, skal bestemmelserne i direktiv 2003/86 fortolkes og anvendes i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, som det i øvrigt fremgår af anden betragtning til og artikel 5, stk. 5, i direktiv 2003/86. Årsagerne til, at den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, eventuelt er overskredet, og betingelserne i direktivets artikel 7, stk. 1, skal således behandles i lyset af artikel 5, stk. 5, og artikel 17 i direktiv 2003/86.

41 – Fjerde og ottende betragtning til direktiv 2003/86.

42 – Jf. i denne retning Grønbog om retten for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) (KOM(2011) 735 endelig) i punkt 4.2, »Øvrige spørgsmål vedrørende asyl«, s. 7.

43 – Jf. punkt 45 i dette forslag til afgørelse.

66. Det påhviler således ikke blot medlemsstaterne at fortolke deres nationale ret på en måde, der er forenelig med EU-retten, men også at sikre, at de ikke lægger en fortolkning af den afledte ret til grund, som kommer i konflikt med grundlæggende rettigheder, der beskyttes ved Unionens retsorden [44].

67. Artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 kan dermed ikke fortolkes eller anvendes således, at denne anvendelse tilsidesætter de grundlæggende rettigheder, som er fastslået i ovennævnte bestemmelser i chartret.

68. For det tredje følger det af den systematiske fortolkning af direktiv 2003/86, at direktivets artikel 5, stk. 5, og artikel 17 er såkaldte »horisontale« bestemmelser, der er obligatoriske [45]. De anvendes i forbindelse med enhver proceduremæssig behandling og realitetsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring som ledende principper i tilknytning til alle direktivets bestemmelser, herunder overholdelsen af tremånedersfristen. EU-lovgiver har således pålagt medlemsstaterne at tage »behørigt hensyn til mindreårige børns tarv« [46]. Denne fortolkning bekræftes af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/86 om indgivelse og behandling af ansøgningen om familiesammenføring, hvoraf det fremgår, at de nationale myndigheder ved behandlingen af denne ansøgning overholder bestemmelserne i direktivets artikel 5, idet princippet om børns tarv fremgår af denne artikels stk. 5.

69. Desuden kræver behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring på grundlag af artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, sammenholdt med ottende betragtning til direktivet, »særlig opmærksomhed«. Ved behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring skal de nationale myndigheder individualisere behandlingen af ansøgningerne om familiesammenføring, dvs. at de skal tage hensyn til omstændighederne i hver enkelt sag [47] og foretage en udtømmende evaluering af alle de relevante elementer i den pågældende sag [48], idet de, såfremt der gives afslag på ansøgningen, skal tage hensyn til »arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet [49]« [50]. I forbindelse med denne behandling skal de nationale myndigheder navnlig tage hensyn til omstændighederne ved tilgængeligheden af oplysninger om den frist på tre måneder, inden for hvilken flygtninge-referencepersonen skal indgive sin ansøgning om familiesammenføring, som f.eks. disse oplysningers klarhed, tilgængelighed og hensigtsmæssighed [51], der kan være en årsag til, at tremånedersfristen er overskredet. En så kort frist, der ikke tager hensyn til personlige omstændigheder, som kan begrunde en eventuel overskridelse af denne frist, bevirker, at flygtninge afskrækkes fra at indgive en ansøgning om familiesammenføring, og dermed begrænses den effektive virkning af direktiv 2003/86 [52].

44 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:2006:429, præmis 105), og af 23.12.2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, præmis 34).

45 – Jf. i denne retning Grønbog om retten for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) (KOM(2011) 735 endelig) punkt 5.5, s. 9.

46 – Jf. artikel 5, stk. 5, i direktiv 2003/86.

47 – Jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 64).

48 – Jf. i denne retning Kommissionens meddelelse om retningslinjerne, punkt 7 »Overall principles« og 7.4 »Individual assessment«, s. 29.

49 – Artikel 17 i direktiv 2003/86.

50 – *Flygtningene oplever eksempelvis mistet kontakt eller problemer med at opretholde kontakten med deres familiemedlemmer, der er blevet i hjemlandet, eller de kan opleve problemer med at finde deres familiemedlemmer, eller de er måske uvidende om, hvorvidt de fortsat er i live. Det kan inden for en forholdsvis kort frist efter meddelelsen af opholdstilladelse på grundlag af asyl være kompliceret at organisere flytning af familiemedlemmer, der skal møde op på en ambassade eller på et konsulat, eller at samle den dokumentation, der er nødvendig for ansøgning om familiesammenføring (jf. i denne retning* Grønbog om retten for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) (KOM(2011) 735 endelig), *punkt 5.5, s.* 9).

51 – Jf. i denne retning Kommissionens meddelelse om retningslinjerne punkt 7.1 »Availability of information«, s. 26. Desuden *råder den person, der har ret til familiesammenføring, måske ikke over alle mulighederne for at orientere sig i forbindelse med de administrative skridt, idet denne ikke mestrer alle nuancerne i sproget i modtagelseslandet og ikke har kendskab til, hvordan de nationale forvaltninger fungerer.*

52 – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 57).

70. Følgelig skal der tages hensyn til alle de særlige omstændigheder i en sag, og afvejningen af de individuelle interesser og almenhedens interesser skal svare til den afvejning, der sker i tilsvarende sager. Desuden skal afvejningen af de individuelle interesser og almenhedens interesser være rimelig og proportional, idet der tages hensyn til barnets tarv[53]. Ingen elementer som f.eks. en overskridelse af fristen kan i sig selv automatisk føre til en beslutning om at give afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet inden for rammerne af den gunstigere procedure i kapitel V i direktiv 2003/86.

71. Det fremgår af disse betragtninger, at fristen i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 ikke kan betragtes som en præklusionsfrist, der bringer den gunstigere ordning for flygtninge-referencepersoner til ophør.

72. Det andet spørgsmål må herefter efter min opfattelse besvares med, at ordningen i direktiv 2003/86/EF er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en ansøgning om familiesammenføring på grundlag af de gunstigere bestemmelser i direktivets kapitel V kan afvises alene med den begrundelse, at den ikke er blevet indgivet inden for den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, for så vidt som denne frist ikke kan betegnes som en præklusionsfrist, og ansøgningen skal behandles i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, der pålægger medlemsstaterne at behandle ansøgninger under hensyntagen til de berørte børns tarv med henblik på at begunstige familielivet og undgå at skade såvel formålet med direktiv 2003/86 som dets effektive virkning. Desuden kan den manglende hensyntagen til de vejledende principper i nævnte direktiv i tilfælde af afslag på en ansøgning om familiesammenføring i henhold til artikel 12 i direktiv 2003/86 på grund af overskridelsen af tremånedersfristen i direktivets artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, ikke begrundes i den omstændighed, at behandlingen af en anden ansøgning indgivet i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 vil tage hensyn til disse vejledende principper.

V. Forslag til afgørelse

73. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), således:

»1) Domstolen har kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, og som vedrører fortolkningen af bestemmelserne i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring i en sag om opholdsret til et familiemedlem til en person med subsidiær beskyttelse, for så vidt som direktivets bestemmelser i national ret anses for direkte og ubetinget at finde anvendelse på personer med subsidiær beskyttelse.

2) Ordningen i direktiv 2003/86 er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en ansøgning om familiesammenføring på grundlag af de gunstigere bestemmelser i direktivets kapitel V kan afvises alene med den begrundelse, at den ikke er blevet indgivet inden for den frist på tre måneder, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86, for så vidt som denne frist ikke kan betegnes som en præklusionsfrist, og ansøgningen skal behandles i lyset af artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der pålægger medlemsstaterne at behandle ansøgninger under hensyntagen til de berørte børns tarv med henblik på at begunstige familielivet og undgå at skade såvel formålet med direktiv 2003/86 som dets effektive virkning. Desuden kan den manglende hensyntagen til de vejledende principper i dette direktiv i tilfælde af afslag på en ansøgning om familiesammenføring i henhold til artikel 12 i dette direktiv på grund af overskridelsen af

53 – Jf. analogt dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 62-64), og af 6.12.2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 81).

tremånedersfristen i direktivets artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, ikke begrundes i den omstændighed, at behandlingen af en anden ansøgning indgivet i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/86 vil tage hensyn til disse vejledende principper.«