



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

23. november 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/95/EU – standarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – far til mindreårige flygtningebørn født i Belgien – far, der ikke er »f familiemedlem[...]« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra j) – ansøgning om tildeling af afledt international beskyttelse indgivet af den nævnte far – afslag – ingen forpligtelse for medlemsstaterne til at indrømme den berørte person ret til denne beskyttelse, hvis personen ikke individuelt opfylder betingelserne for tildeling – det nævnte direktivs artikel 23, stk. 2 – bestemmelsen ikke anvendelig«

I sag C-374/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 18. maj 2022, indgået til Domstolen den 8. juni 2022, i sagen

XXX

mod

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, samt dommerne F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (refererende dommer) og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- XXX ved avocate S. Janssens,
- den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede,

* Processprog: fransk.

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. april 2023,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra j), og artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere 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 (EUT 2011, L 337, s. 9).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side XXX, der er guineansk statsborger med ophold i Belgien, og på den anden side Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissær for flygtninge og statsløse, Belgien) vedrørende sidstnævntes afgørelse om afslag på den ansøgning om international beskyttelse, som XXX havde indgivet i denne medlemsstat.

Retsforskrifter

- 3 18., 19. og 38. betragtning til direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:
 - »(18) Medlemsstaterne bør først og fremmest tage hensyn til »barnets tarv« ved gennemførelsen af dette direktiv i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 1989 om barnets rettigheder[, der blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 20. november 1989 (*United Nations Treaty Series*, bind 1577, s. 3), og som trådte i kraft den 2. september 1990]. Ved vurderingen af barnets tarv bør medlemsstaterne især tage behørigt hensyn til princippet om familiens enhed, den mindreåriges trivsel og sociale udvikling, sikkerhedsovervejelser og den mindreåriges egen mening under hensyntagen til vedkommendes alder og modenhed.
 - (19) Begrebet familiemedlemmer bør udvides, således at der tages hensyn til de forskellige særlige omstændigheder ved afhængighed, og til det særlige hensyn, der skal tages til barnets tarv.
- [...]
- (38) Når medlemsstaterne træffer afgørelse om, hvorvidt personer er berettigede til de af dette direktiv omfattede ydelser, bør de tage behørigt hensyn til barnets tarv samt til de særlige omstændigheder i forbindelse med det afhængighedsforhold til en person med international beskyttelse, som nære slægtninge, der allerede befinder sig i medlemsstaten, og som ikke er familiemedlemmer til den pågældende person med international beskyttelse, står i. Under usædvanlige omstændigheder, hvor den nære slægtning til personen med international beskyttelse er en gift mindreårig, der dog ikke er ledsaget af sin ægtefælle, kan det være bedst at lade den mindreåriges tarv varetage af vedkommendes oprindelige familie.«

4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- j) »familiemedlemmer«: for så vidt familien allerede bestod i hjemlandet, følgende medlemmer af familien til personen med international beskyttelse, når de pågældende befinder sig i den samme medlemsstat i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse:
- ægtefællen til personen med international beskyttelse eller dennes ugifte samlever i et fast forhold, hvis ugifte par i den pågældende medlemsstats lovgivning eller praksis vedrørende tredjelandstatsborgere sidestilles med gifte par
 - mindreårige børn af par som omhandlet i første led eller af personen med international beskyttelse, såfremt børnene er ugifte, uanset om de efter national ret er født i eller uden for ægteskab eller er adopteret
 - faderen, moderen eller en anden voksen, som i henhold til lov eller praksis i den pågældende medlemsstat er ansvarlig for personen med international beskyttelse, hvis personen med international beskyttelse er mindreårig og ugift.«

5 Det nævnte direktivs artikel 3, der har overskriften »Gunstigere standarder«, fastsætter:

»Medlemsstaterne kan indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge eller som personer, der er berettigede til subsidær beskyttelse, og for fastsættelse af indholdet af international beskyttelse, for så vidt disse standarder er forenelige med dette direktiv.«

6 Direktivets artikel 23 med overskriften »Sikring af familiens enhed« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at familiens enhed kan opretholdes.

2. Medlemsstaterne sikrer, at familiemedlemmer til personen med international beskyttelse, som ikke individuelt er berettiget til en sådan beskyttelse, har ret til at gøre krav på de fordele, der er omhandlet i artikel 24-35, efter de nationale procedurer, for så vidt dette er foreneligt med familiemedlemmets personlige retlige status.

3. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse, såfremt familiemedlemmet er eller ville blive udelukket fra at få tildelt international beskyttelse i henhold til kapitel III og V.

4. Uanset stk. 1 og 2 kan medlemsstaterne afslå, begrænse eller inddrage de pågældende fordele under henvisning til statens sikkerhed eller den offentlige orden.

5. Medlemsstaterne kan beslutte, at denne artikel også finder anvendelse på andre nære slægtninge, der levede sammen som en del af familien på tidspunktet for udrejse fra hjemlandet, og som var helt eller hovedsagelig afhængige af personen med international beskyttelse på det pågældende tidspunkt.«

- 7 De fordele, som er opregnet i artikel 24-35 i direktiv 2011/95, vedrører opholdsret, rejседokumenter, adgang til beskæftigelse, adgang til uddannelse og til procedurer for anerkendelse af kvalifikationsbeviser, social bistand, lægehjælp, uledsagede mindreårige, adgang til bolig, fri bevægelighed inden for medlemsstaten, adgang til integrationsfaciliteter og endelig repatriering.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 XXX, der er guineansk statsborger, ankom til Belgien i 2007. Han indgav en første ansøgning om international beskyttelse, som blev afslået, efterfulgt af to andre ansøgninger i 2010 og 2011, som den kompetente belgiske myndighed afviste at behandle.
- 9 Den 29. januar 2019 indgav han en fjerde ansøgning om international beskyttelse. Til støtte for denne ansøgning gjorde han gældende, at han var far til to børn, der var født i Belgien i 2016 og 2018, og som dér var blevet indrømmet flygtningestatus ligesom deres mor.
- 10 Idet denne fjerde ansøgning blev afvist, anlagde XXX sag ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien), som frifandt den nævnte myndighed ved afgørelse af 17. april 2020.
- 11 Den forelæggende ret, for hvilken der er iværksat kassationsappel til prøvelse af den nævnte afgørelse, er i tvivl om, hvorvidt artikel 23 i direktiv 2011/95 finder anvendelse, således som XXX har hævdet, på hans situation, eftersom det af dette direktivs artikel 2, litra j), fremgår, at de i direktivet omhandlede familiemedlemmer til personen med international beskyttelse har denne status, »for så vidt [som] familien allerede bestod i hjemlandet«, og eftersom det af XXX' forklaringer fremgår, at hans familie ikke bestod i hjemlandet, men blev stiftet i Belgien. Dette er genstanden for det første og det andet præjudicielle spørgsmål.
- 12 Såfremt artikel 23 i direktiv 2011/95 finder anvendelse, har den forelæggende ret anført, at appellanten i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 23 i direktiv 2011/95, eftersom bestemmelsen ikke er blevet gyldigt gennemført i belgisk ret, har direkte virkning, hvilket indebærer en forpligtelse for Kongeriget Belgien til at tildele ham international beskyttelse. Selv om den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt der er grundlag for det hævdede, da nævnte artikel 23 kun nævner tildelingen af de fordele, der er omhandlet i dette direktivs artikel 24-35, og da denne tildeling ville være det maksimale, som kan følge af en eventuel direkte virkning af nævnte artikel 23, er retsinstanden af den opfattelse, at den er forpligtet til at forelægge Domstolen spørgsmål herom, idet den i det foreliggende tilfælde skal træffe afgørelse i sidste instans. Disse betragtninger har foranlediget den forelæggende ret til at stille det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål. Den nævnte retsinstant har i øvrigt anført, at den finder det hensigtsmæssigt at forelægge Domstolen et femte spørgsmål, hvis ordlyd er blevet foreslået den af appellanten i hovedsagen.
- 13 Selv om den forelæggende ret også på dette punkt er i tvivl om grundlaget for appellanten i hovedsagens argument om, at barnets tarv og respekten for familielivet indebærer, at faren til børn, der er anerkendt som flygtninge i Belgien, og som er født dér, skal tildeles international beskyttelse i henhold til det nævnte direktivs artikel 23, selv om denne far ikke opfylder de nødvendige betingelser for at opnå beskyttelsen, eftersom en sådan problemstilling synes at kunne løses ved at tildele faren en opholdstilladelse, der gør det muligt for ham at bo lovligt i Belgien, anser den forelæggende ret sig ligeledes for forpligtet til at forelægge Domstolen et

spørgsmål herom, henset til, at den træffer afgørelse i sidste instans. Under disse omstændigheder har den forelæggende ret besluttet at stille Domstolen det sjette præjudicielle spørgsmål, hvis ordlyd også er blevet foreslået den af appellanten i hovedsagen.

- 14) På denne baggrund har Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 2, litra j), og artikel 23 i [direktiv 2011/95] fortolkes således, at de finder anvendelse på en fader til to børn, der er født i Belgien, og som dér er blevet anerkendt som flygtninge, selv om den ovennævnte artikel 2, litra j), præciserer, at de familiemedlemmer til en person med international beskyttelse, der er omfattet af [det nævnte direktiv], er det, »for så vidt familien allerede bestod i hjemlandet«?
 - 2) Indebærer den omstændighed, som appellanten [i hovedsagen] har påberåbt sig i retsmødet, hvorefter hans børn står i et afhængighedsforhold til ham, og hvorefter hans børns tarv ifølge [ham] kræver, at han meddeles international beskyttelse, henset til 18., 19. og 38. betragtning til direktiv [2011/95], at begrebet familiemedlemmer til personen med international beskyttelse, som omhandlet i [det nævnte direktiv], skal udvides til at omfatte en familie, der ikke bestod i hjemlandet?
 - 3) Såfremt de to første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, kan artikel 23 i direktiv [2011/95] – som ikke er blevet gennemført i belgisk ret med henblik på at fastsætte, at der skal meddeles opholdstilladelse eller international beskyttelse til en fader til børn, der er anerkendt som flygtninge i Belgien, og som er født dér – da have direkte virkning?
 - 4) I bekræftende fald, giver artikel 23 i direktiv [2011/95], i mangel af gennemførelse, en fader til børn, der er anerkendt som flygtninge i Belgien, og som er født dér, ret til at gøre krav på de i [dette direktivs] artikel 24-35 omhandlede fordele, herunder en opholdstilladelse, der gør det muligt for ham at leve lovligt i Belgien med sin familie, eller ret til at opnå international beskyttelse, selv om denne fader ikke individuelt opfylder de nødvendige betingelser for at opnå international beskyttelse?
 - 5) Forpligter den effektive virkning af artikel 23 [i direktiv 2011/95], læst i lyset af artikel 7, 18 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og 18., 19. og 38. betragtning til [dette direktiv], en medlemsstat, der ikke har udformet sin nationale lovgivning på en sådan måde, at familiemedlemmer [i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i det nævnte direktivs artikel 2, litra j), eller i forhold til hvem der foreligger et individuelt afhængighedsforhold] til en person med en sådan status, kan gøre krav på visse fordele, hvis de ikke individuelt opfylder betingelserne for at opnå samme status, til at indrømme de nævnte familiemedlemmer en ret til afledt flygtningestatus, med henblik på at de kan gøre krav på de nævnte fordele for at opretholde familieenheden?
 - 6) Forpligter artikel 23 [i direktiv 2011/95], læst i lyset af artikel 7, 18 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og 18., 19. og 38. betragtning [til dette direktiv], en medlemsstat, der ikke har udformet sin nationale lovgivning på en sådan måde, at forældrene til en anerkendt flygtning kan nyde godt af de fordele, der er opregnet i direktivets artikel 24-35, til at give de nævnte forældre mulighed for at opnå en afledt international beskyttelse med henblik på, at barnets tarv kan komme i første række, og for at sikre den effektive virkning af barnets flygtningestatus?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 15 Således som det fremgår af Domstolens faste praksis, er proceduren efter artikel 267 TEUF et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister. Begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse er ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist. Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 267 TEUF, skal den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, være »nødvendig« for, at den forelæggende ret kan »afsig[e...] sin dom« i den sag, der verserer for den (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 43-45 og den deri nævnte retspraksis).
- 16 Domstolen har således gentagne gange fastslået, at det følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure bl.a. forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 17 Det fremgår af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen og de for Domstolen fremlagte sagsakter, at der i hovedsagen er anlagt sag ved den forelæggende ret til prøvelse af en afgørelse, hvorved appellanten i hovedsagen blev meddelt afslag på tildeling af den internationale beskyttelse, som han havde ansøgt om. Det fremgår derimod på ingen måde af den nævnte afgørelse eller af disse sagsakter, at appellanten konkret har ansøgt om en eller flere af de fordele, der er opregnet i artikel 24-35 i direktiv 2011/95, hvortil direktivets artikel 23, stk. 2, henviser, eller at den i hovedsagen omhandlede afgørelse vedrører et afslag på sådanne fordele.
- 18 Appellanten i hovedsagen har nemlig – snarere end konkret at ansøge om den ene eller den anden fordel blandt de fordele, der således er opregnet i artikel 24-35 i direktiv 2011/95, ved at henvende sig til den nationale myndighed, som kan indrømme eller nægte ham den pågældende fordel, og derefter anfægte et eventuelt afslag ved de kompetente nationale retsinstanser ved at redegøre for grundene til, at han mener at kunne tildeles den eller de pågældende fordele i medfør af direktiv 2011/95, og navnlig direktivets artikel 23 – valgt at ansøge om international beskyttelse ved at gøre gældende, at kun en sådan tildeling kan afhjælpe den omstændighed, at nævnte artikel 23 angiveligt ikke er blevet korrekt gennemført i national ret.
- 19 Således som Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) i det væsentlige med rette fastslog i sin afgørelse af 17. april 2020, der er anfægtet ved den forelæggende ret, og uanset, hvorvidt appellanten i hovedsagen, hvis familie ikke bestod i hjemlandet, i givet fald og uagtet ordlyden af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra j), kan påberåbe sig fordele i medfør af nævnte artikel 23, og hvorvidt sidstnævnte bestemmelse er blevet korrekt gennemført i national ret, skal det imidlertid fastslås, at den berørte person under alle omstændigheder ikke kan tildeles international beskyttelse, for så vidt som den pågældende ikke individuelt opfylder de betingelser, som EU-retten undergiver tildelingen af en sådan beskyttelse.
- 20 Domstolen har nemlig fastslået, at der i direktiv 2011/95 ikke er fastsat en afledt udvidelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus til familiemedlemmer til den person, som er blevet tildelt denne status, når disse familiemedlemmer ikke individuelt opfylder betingelserne for tildeling af en sådan status. Det fremgår i denne henseende af det nævnte direktivs artikel 23,

at direktivet begrænser sig til at pålægge medlemsstaterne at udforme deres nationale lovgivning således, at sådanne familiemedlemmer efter de nationale procedurer, for så vidt som dette er foreneligt med familiemedlemmets personlige retlige status, har ret til visse fordele, som bl.a. omfatter udstedelse af en opholdstilladelse, adgang til beskæftigelse eller adgang til uddannelse, og som har til formål at opretholde familiens enhed (dom af 4.10.2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 68, og af 9.11.2021, Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed), C-91/20, EU:C:2021:898, præmis 36).

- 21 EU-retten er ganske vist ikke til hinder for, at en medlemsstat i henhold til gunstigere nationale bestemmelser – som de i artikel 3 i direktiv 2011/95 omhandlede – tildeler »familiemedlemmer« til en person med en sådan beskyttelse en afledt flygtningestatus med henblik på at opretholde familiens enhed, dog på betingelse af, at dette er foreneligt med det nævnte direktiv.
- 22 Dette forbliver imidlertid en mulighed for medlemsstaterne, som den belgiske lovgiver – således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af de for Domstolen fremlagte sagsakter – ikke har udøvet med hensyn til de familiemedlemmer til en person med international beskyttelse, der ikke individuelt opfylder betingelserne for tildeling af denne beskyttelse.
- 23 Det fremgår i øvrigt af denne doms præmis 12 og 13, at den forelæggende ret selv er i tvivl om muligheden for at støtte en ret til international beskyttelse som den, der er ansøgt om i hovedsagen, på artikel 23 i direktiv 2011/95, men at den – eftersom den i det foreliggende tilfælde skal træffe afgørelse i sidste instans – ikke desto mindre har fundet sig forpligtet til at stille Domstolen spørgsmål herom.
- 24 Under disse omstændigheder, og henset til den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i denne doms præmis 15 og 16, og til genstanden for tvisten i hovedsagen, således som denne er blevet præciseret i nærværende doms præmis 17 og 18, er det kun fornødent at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål, i det omfang det med disse spørgsmål tilsigtes at afgøre, om en person, der befinder sig i appellanten i hovedsagens situation, har ret til international beskyttelse, idet anmodningen om præjudiciel afgørelse i øvrigt ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 25 Henset til samtlige ovenstående betragtninger, og navnlig til de forhold, der er anført i denne doms præmis 20-22, skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 23 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den ikke pålægger medlemsstaterne at indrømme en forælder til et barn, der har flygtningestatus i en medlemsstat, ret til at opnå international beskyttelse i denne medlemsstat.

Sagsomkostninger

- 26 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 de 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 (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 23 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

skal fortolkes således, at

den ikke pålægger medlemsstaterne at indrømme en forælder til et barn, der har flygtningestatus i en medlemsstat, ret til at opnå international beskyttelse i denne medlemsstat.

Underskrifter