



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

18. april 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – grænsekontrol, asyl og indvandring – indvandringspolitik – direktiv 2003/86/EF – ret til familiesammenføring – artikel 5, stk. 1 – indgivelse af en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på udøvelse af retten til familiesammenføring – en medlemsstats lovgivning, hvorefter referencepersonens familiemedlemmer er forpligtede til at indgive ansøgningen personligt ved denne medlemsstats kompetente diplomatiske repræsentation – umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at begive sig til den nævnte repræsentation – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7 og 24«

I sag C-1/23 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 2. januar 2023, indgået til Domstolen den samme dag, i sagen

X,

Y,

A, retligt repræsenteret ved X og Y,

B, retligt repræsenteret ved X og Y,

mod

État belge,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer for Tredje Afdeling, samt dommerne M. Safjan (refererende dommer), N. Jääskinen og M. Gavalec,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: fuldmægtig K. Hötzel,

* Processprog: fransk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

- X og Y samt A og B, retligt repræsenteret ved X og Y, ved avocats C. D'Hondt og P. Robert,
- den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede, bistået af avocats S. Matray og C. Piront,
- den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
- den spanske regering ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget,
- den franske regering ved B. Fodda og J. Illouz, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, som befuldmægtiget,
- Rådet for Den Europæiske Union ved R. Meyer og O. Segnana, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Azema og J. Hottiaux, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. marts 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12), artikel 23 og 24 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 subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (EUT 2011, L 337, s. 9) samt artikel 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side X og Y samt deres mindreårige børn A og B (herefter samlet »sagsøgerne i hovedsagen«) og på den anden side État belge vedrørende sidstnævntes afslag på at registrere den af X og hendes børn, A og B, indgivne ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/86

3 Anden og ottende betragtning til direktiv 2003/86 har følgende ordlyd:

»(2) Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[...]

(8) Situationen 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.«

4 Direktivets artikel 2 er affattet på følgende måde:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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

c) »referenceperson«: en tredjelandstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at blive ført sammen med ham/hende

d) »familiesammenføring«: indrejse og ophold i en medlemsstat for familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, der har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, med henblik på at bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse

[...]«

- 5 Det nævnte direktivs artikel 4, som er den eneste bestemmelse i direktivets kapitel II med overskriften »Familiemedlemmer«, fastsætter:
- »1. Hvis betingelserne i kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer:
- a) referencepersonens ægtefælle
 - b) mindreårige børn af referencepersonen og dennes ægtefælle [...]
- [...]«
- 6 Direktivets artikel 5, der er indeholdt i direktivets kapitel III med overskriften »Indgivelse og behandling af ansøgningen«, er sålydende:
- »1. Medlemsstaterne afgør, om det er referencepersonen eller de berørte familiemedlemmer, der for at udøve retten til familiesammenføring skal indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat.
- [...]
4. Medlemsstatens kompetente myndigheder giver den person, der har indgivet ansøgningen, skriftlig meddelelse om den afgørelse, der er truffet, hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest ni måneder efter ansøgningsdatoen.
- [...]
5. Ved behandlingen af ansøgningen tager medlemsstaterne behørigt hensyn til mindreårige børns tarv.«
- 7 Artikel 7 i direktiv 2003/86, der er indeholdt i direktivets kapitel IV med overskriften »Betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring«, bestemmer følgende i stk. 1:
- »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.«

- 8 Direktivets artikel 12 er indeholdt i dets kapitel V, som har overskriften »Familiesammenføring af flygtninge«. Nævnte artikels stk. 1 fastsætter:

»Uanset artikel 7 kan medlemsstaterne for så vidt angår ansøgninger vedrørende de familiemedlemmer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, 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.«

Direktiv 2011/95

- 9 Artikel 2 i direktiv 2011/95 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 [...]
- mindreårige børn af par som omhandlet i første led [...]

[...]«

Belgisk ret

- 10 Artikel 10 i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse i, ophold og etablering på samt udsendelse fra det nationale område) (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov af 15. december 1980«), gennemfører bl.a. artikel 12, stk. 1, i direktiv 2003/86 i belgisk ret. Nævnte artikel 10 har følgende ordlyd:

»1. Medmindre andet følger af artikel 9 og 12, har følgende personer uden videre ret til at opholde sig i Kongeriget i mere end tre måneder:

[...]

4) følgende familiemedlemmer til en udlænding, der i mindst 12 måneder har haft tidsubegrænset indrejse- eller opholdstilladelse i Kongeriget, eller som i mindst 12 måneder har haft tilladelse til at etablere sig dér. Fristen på 12 måneder finder ikke anvendelse, såfremt ægteskabet eller det registrerede partnerskab bestod på det tidspunkt, hvor referencepersonen ankom til Kongeriget, eller såfremt de har et mindreårigt fællesbarn. Disse betingelser med hensyn til opholdets art og

dets varighed finder ikke anvendelse, såfremt der er tale om familiemedlemmer til en udlænding, der i sin egenskab af person med international beskyttelsesstatus er blevet meddelt tilladelse til at opholde sig i Belgien i overensstemmelse med artikel 49, stk. 1, andet eller tredje afsnit, eller artikel 49/2, stk. 2 eller 3:

- referencepersonens udenlandske ægtefælle [...], som ankommer for at bo sammen med denne, forudsat at begge de berørte personer er mindst 21 år gamle; d]enne mindstealder nedsættes imidlertid til 18 år, såfremt ægteskabet eller i givet fald det registrerede partnerskab bestod, inden referencepersonen indrejste i Kongeriget
- deres børn, som ankommer for at bo sammen med dem, inden de er fyldt 18 år, og som er ugifte [...]

[...]

2. [...]

De i stk. 1, første afsnit, nr. 4-6, omhandlede udlændinge skal bevise, at referencepersonen råder over en passende bolig, som gør det muligt for denne person at modtage det eller de familiemedlemmer, der ansøger om at blive ført sammen med den pågældende, [...] og en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker risici i Belgien [...]

[...]

Den i stk. 1, første afsnit, nr. 4 og 5, omhandlede udlænding skal desuden bevise, at referencepersonen råder over de i stk. 5 omhandlede faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at den pågældende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og til at undgå, at de bliver en byrde for de offentlige myndigheder. Denne betingelse finder ikke anvendelse, hvis udlændingen kun sammenføres med de familiemedlemmer, der er omhandlet i stk. 1, første afsnit, nr. 4, andet og tredje led.

[...]

Andet til fjerde afsnit finder ikke anvendelse på familiemedlemmer til en udlænding, der er anerkendt som flygtning, eller til en udlænding med subsidær beskyttelsesstatus, som omhandlet i stk. 1, første afsnit, nr. 4-6, såfremt slægtskabsforholdet, ægteskabet eller det registrerede partnerskab bestod forud for denne udlændings indrejse i Kongeriget, og for så vidt som ansøgningen om opholdstilladelse i henhold til denne artikel er blevet indgivet senest et år efter, at der er truffet afgørelse om at tildele referencepersonen flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus.

[...]«

- 11 Artikel 12a, stk. 1, første afsnit, i lov af 15. december 1980, hvorved artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86 er blevet gennemført i belgisk ret, er sålydende:

»En udlænding, der erklærer, at vedkommende befinder sig i en af de i artikel 10 omhandlede situationer, skal indgive sin ansøgning til den belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentant, der er kompetent for så vidt angår vedkommendes bopælssted eller dennes opholdssted i udlandet.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 12 X og Y, der er syriske statsborgere, indgik ægteskab i Syrien i 2016. De har to børn, der er født i 2016 og 2018.
- 13 I 2019 forlod Y Syrien via Tyrkiet for at rejse til Belgien, mens X og deres to børn blev i byen Afrin, der er beliggende i det nordøstlige Syrien, og hvor de fortsat opholder sig på nuværende tidspunkt. Den 25. august 2022 tildelte den kompetente belgiske myndighed Y flygtningestatus i Belgien. Denne afgørelse blev forkyndt ved e-mail for Y's advokat den 29. august 2022.
- 14 Ved e-mail af 28. september 2022 og skrivelse af 29. september 2022 til Office des étrangers (udlændingekontoret, Belgien) (herefter »udlændingekontoret«) indgav advokaten for sagsøgerne i hovedsagen en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring på vegne af X samt børnene A og B, således at de kunne slutte sig til Y i Belgien (herefter »ansøgningen af september 2022«). I denne korrespondance anførte sagsøgerne i hovedsagen, at ansøgningen var blevet indgivet til udlændingekontoret via deres advokat, eftersom X og hendes børn befandt sig i »en usædvanlig situation, der i praksis forhindrer dem i at begive sig til en belgisk diplomatisk repræsentation med henblik på dér at indgive en ansøgning om familiesammenføring«, således som det kræves i henhold til belgisk lovgivning.
- 15 Den 29. september 2022 svarede udlændingekontoret, at det ifølge den nævnte lovgivning ikke var muligt at indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring pr. e-mail, og opfordrede sagsøgerne i hovedsagen til at kontakte den kompetente belgiske ambassade.
- 16 Ved anmodning om foreløbige forholdsregler af 9. november 2022 har sagsøgerne i hovedsagen anlagt sag mod État belge ved tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien), som er den forelæggende ret, med påstand om, at det pålægges denne medlemsstat at registrere ansøgningen af september 2022.
- 17 I denne henseende har de gjort gældende, at en ansøgning indgivet til udlændingekontoret skal modtages i henhold til EU-retten, henset til, at det er umuligt for X og hendes børn at begive sig til en kompetent belgisk diplomatisk repræsentation. Den belgiske lovgivning, hvorefter en flygtnings familiemedlemmer kun kan indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold personligt og kun ved en sådan diplomatisk repræsentation, selv i tilfælde, hvor det er umuligt for disse familiemedlemmer at begive sig dertil, er nemlig ikke i overensstemmelse med den nævnte ret.
- 18 Den forelæggende ret har bekræftet, at referencepersonens ægtefælle og mindreårige børn i henhold til belgisk lovgivning skal indgive deres ansøgning om familiesammenføring til den belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentant, som er kompetent for så vidt angår deres bopælssted eller deres opholdssted i udlandet, og der er ikke fastsat nogen undtagelse fra denne forpligtelse til fysisk tilstedeværelse ved indledningen af proceduren i en situation som den i hovedsagen omhandlede. I henhold til den nævnte lovgivning kan X og hendes børn derfor ikke indgive en sådan ansøgning i Belgien.
- 19 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at Afrin-regionen på nuværende tidspunkt er under Tyrkiets faktiske kontrol, og at X og hendes børn ikke har nogen reel mulighed for at forlade denne by for at begive sig til en kompetent belgisk diplomatisk repræsentation med henblik på dér at indgive en ansøgning om familiesammenføring. For det første kan X og hendes børn i

modsætning til, hvad État belge har anført, således ikke rejse til den belgiske diplomatiske repræsentation i Ankara (Tyrkiet) eller Istanbul (Tyrkiet), eftersom Tyrkiet ikke er sikkert for de personer, der flygter fra Syrien, og idet de tyrkiske grænser desuden er lukket for disse personer. For det andet er en rejse til det sydlige Syrien med henblik på at begive sig til Libanon eller Jordan ligeledes udelukket, idet en sådan rejse indebærer en frontlinjepassage.

- 20 Den forelæggende ret har anført, at for så vidt som artikel 5, stk. 1, direktiv 2003/86 overlader det til medlemsstaterne at afgøre, hvem blandt referencepersonen og familiemedlemmerne der kan indgive ansøgningen om familiesammenføring, synes det valg, som den belgiske lovgiver har foretaget, som udgangspunkt at være i overensstemmelse med denne bestemmelse. I det foreliggende tilfælde svarer dette valg imidlertid til at nægte referencepersonens ægtefælle og mindreårige børn enhver mulighed for at indgive en ansøgning om familiesammenføring. Det skal derfor undersøges, om afslaget på at tillade denne ægtefælle og disse børn at indgive en sådan ansøgning i Belgien i en sådan situation bringer dette direktivs effektive virkning i fare eller tilsidesætter de grundlæggende rettigheder, som direktivet tilsigter at beskytte, nemlig den ret til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved chartrets artikel 7, samt den ret til en hensyntagen til barnets tarv og den ret for barnet til regelmæssigt at have personlig forbindelse med begge sine forældre, som er fastsat i chartrets artikel 24.
- 21 Den forelæggende ret har endvidere anført, at État belge med henblik på at begrunde dette afslag har gjort gældende, at X' og hendes børns tilstedeværelse ved en belgisk diplomatisk repræsentation i Tyrkiet, Libanon eller Jordan er nødvendig for dér at kontrollere deres identitet ved indsamling af deres biometriske identifikatorer. Selv om dette formål om identifikation af ansøgere om familiesammenføring forekommer legitimt, er det imidlertid nødvendigt, at det af État belge indførte middel, nemlig et krav om ansøgernes tilstedeværelse ved en diplomatisk repræsentation allerede fra procedures indledning, overholder proportionalitetsprincippet.
- 22 På denne baggrund har tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en medlemsstats lovgivning, der kun tillader medlemmerne af en anerkendt flygtnings familie at indgive en ansøgning om [tilladelse til] indrejse og ophold på en diplomatisk repræsentation for denne stat, selv i tilfælde, hvor det ikke er muligt for de nævnte familiemedlemmer at begive sig til den pågældende repræsentation, forenelig med artikel 5, stk. 1, i direktiv [2003/86], eventuelt sammenholdt med det mål om at fremme familiesammenføring, der forfølges af samme direktiv, artikel 23 og 24 i direktiv [2011/95], [chartrets] artikel 7 og 24 [...] og pligten til at sikre EU-rettens effektive virkning?«

Om anmodningen om anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure

- 23 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement.
- 24 Til støtte for sin anmodning har den nævnte ret anført grunde vedrørende sikkerhedssituationen i Syrien og den omstændighed, at en forsinket afgørelse om registrering af ansøgningen om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring kan gøre denne

familiesammenføring mere vanskelig, idet belgisk ret fastsætter strengere krav, når ansøgningen om familiesammenføring indgives, efter at der er gået et år fra tildelingen af flygtningestatus til referencepersonen.

- 25 I denne henseende skal det for det første fastslås, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bl.a. bestemmelserne i direktiv 2003/86, som bl.a. er blevet vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 1, nr. 3), litra a), EF, nu artikel 79 TEUF. Denne retsakt henhører således under afsnit V i EUF-traktatens tredje del om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 107, stk. 1, kan den nævnte anmodning derfor undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 26 Hvad for det andet angår betingelsen om sagens hastende karakter fremgår det bl.a. af forelæggelsesafgørelsen, at de mindreårige børn A og B har været adskilt fra deres far i mere end tre år, og at den fortsatte opretholdelse af denne situation, der følger af den manglende registrering af ansøgningen af september 2022, kan være til alvorlig skade for disse børns fremtidige forhold til deres far (jf. analogt dom af 16.2.2023, Rzecznik Praw Dziecka m.fl. (Udsættelse af en afgørelse om tilbagegivelse), C-638/22 PPU, EU:C:2023:103, præmis 42).
- 27 På denne baggrund har Domstolens Tredje Afdeling den 11. januar 2023 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse undergives den præjudicielle hasteprocedure.

Om det præjudicielle spørgsmål

Spørgsmålet om, hvorvidt genstanden for det præjudicielle spørgsmål fortsat er relevant

- 28 Det fremgår af de skriftlige indlæg, som sagsøgerne i hovedsagen og den belgiske regering har indgivet, at udlændingekontoret ved e-mail af 3. februar 2023 underrettede sagsøgerne i hovedsagen om, at det, henset til deres situation og undtagelsesvist, tillod dem at indgive deres ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring til en belgisk diplomatisk eller konsulær repræsentation efter eget valg uden at skulle give personligt fremmøde på tidspunktet for indgivelsen.
- 29 I lyset af denne e-mail har den belgiske regering principalt gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse har mistet sin genstand, for så vidt som det ikke længere er påkrævet, at sagsøgerne i hovedsagen giver personligt fremmøde ved den kompetente diplomatiske eller konsulære repræsentation for at indgive deres ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring.
- 30 Det skal i denne henseende bemærkes, at proceduren efter artikel 267 TEUF er 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 (dom af 30.6.2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

- 31 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. Såfremt det derfor viser sig, at det er åbenbart, at de forelagte spørgsmål ikke længere er relevante for tvistens afgørelse, må Domstolen fastslå, at den ikke kan træffe afgørelse (dom af 30.6.2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I det foreliggende tilfælde finder tvisten i hovedsagen sit udspring i den anmodning om foreløbige forholdsregler, der blev indgivet den 9. november 2022 med påstand om registrering af ansøgningen af september 2022 og om, at enhver forsinkelse i denne registrering straffes med en daglig tvangsbøde. Således som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende i deres skriftlige indlæg og i retsmødet for Domstolen, har de fortsat en klar interesse i, at denne ansøgning registreres.
- 33 Det fremgår nemlig af artikel 5, stk. 4, i direktiv 2003/86, at de kompetente nationale myndigheder hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest ni måneder efter datoen for indgivelse af ansøgningen om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring meddeler deres afgørelse om denne ansøgning. Som generaladvokaten har anført i punkt 28 i forslaget til afgørelse, og henset til den sikkerhedssituation, som X og børnene A og B befinder sig i, samt til den omstændighed, at de har været adskilt fra Y i mere end tre år, er det således klart, at det tidspunkt, hvor denne ansøgning anses for at være gyldigt indgivet, har betydning for dem. Sagsøgerne i hovedsagen har således fortsat en interesse i, at den frist, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 5, stk. 4, og som de kompetente nationale myndigheder har til at træffe afgørelse om deres ansøgning, begynder at løbe hurtigst muligt.
- 34 Det skal bemærkes, at e-mailen af 3. februar 2023 ikke udgør en accept fra udlændingekontorets side af at registrere ansøgningen af september 2022, men en simpel opfordring til at indgive en ny ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring uden at skulle begive sig personligt til den valgte diplomatiske eller konsulære repræsentation på tidspunktet for indgivelsen af denne nye ansøgning.
- 35 På denne baggrund skal det fastslås, at Domstolens besvarelse af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål fortsat er nødvendig for løsningen af tvisten i hovedsagen.
- 36 Der skal derfor træffes afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse.

Realiteten

- 37 Indledningsvis skal det bemærkes, at den forelæggende ret med sit eneste spørgsmål har anmodet Domstolen om oplysninger vedrørende såvel artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86 som artikel 23 og 24 i direktiv 2011/95, der vedrører sikring af familiens enhed og opholdstilladelser. Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 31 i forslaget til afgørelse, synes disse sidstnævnte bestemmelser ikke at være relevante med hensyn til den i hovedsagen omhandlede situation, eftersom de nævnte bestemmelser i henhold til det nævnte direktivs artikel 2, litra j), ikke finder anvendelse på en flygtnings familiemedlemmer, der ikke befinder sig på den pågældende medlemsstats område, men fortsat på et tredjelandets område.
- 38 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86, sammenholdt med chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til

hinder for en national lovgivning, som med henblik på indgivelse af en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring opstiller et krav om, at familiemedlemmerne til referencepersonen, navnlig til en anerkendt flygtning, personligt begiver sig til den diplomatiske eller konsulære repræsentation for en medlemsstat, der har kompetencen for så vidt angår deres bopælssted eller deres opholdssted i udlandet, herunder i en situation, hvor det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for dem at begive sig til denne repræsentation.

- 39 Det nævnte direktivs artikel 5 fastsætter i stk. 1, at medlemsstaterne afgør, om det er referencepersonen eller de berørte familiemedlemmer, der for at udøve retten til familiesammenføring skal indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat.
- 40 Det følger af denne bestemmelse, at det tilkommer medlemsstaterne at afgøre dels, hvilken person der er berettiget til at indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på udøvelsen af retten til familiesammenføring, dels hvilke myndigheder der har kompetence til at registrere en sådan ansøgning.
- 41 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at selv om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86 således indrømmer medlemsstaterne et skøn i denne henseende, må dette skøn ikke anvendes af disse på en måde, der ville være i strid med direktivets mål og til hinder for dets effektive virkning (jf. analogt dom af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 53, og af 12.12.2019, G.S. og V.G. (Trussel mod den offentlige orden), C-381/18 og C-382/18, EU:C:2019:1072, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Hvad angår det med direktiv 2003/86 forfulgte mål har Domstolen gentagne gange fastslået, at det med dette direktiv tilsigtes at fremme familiesammenføring og at yde tredjelandstatsborgere, navnlig de mindreårige, beskyttelse. Med henblik på at opfylde dette mål pålægger nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, medlemsstaterne præcise positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder. Bestemmelsen forpligter således medlemsstaterne til at tillade familiesammenføring for visse af referencepersonens familiemedlemmer, uden at de kan udøve deres skøn, forudsat at de betingelser, der er fastsat i direktivets kapitel IV, er opfyldt (dom af 12.12.2019, G.S. og V.G. (Trussel mod den offentlige orden), C-381/18 og C-382/18, EU:C:2019:1072, præmis 60 og 61 samt den deri nævnte retspraksis).
- 43 Direktiv 2003/86 har i øvrigt, således som det fremgår af ottende betragtning hertil, til formål at indrømme tredjelandstatsborgere, der er blevet tildelt flygtningestatus, en øget beskyttelse, for så vidt som der herved er blevet indført gunstigere betingelser for udøvelsen af deres ret til familiesammenføring, idet deres situation 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.
- 44 For det andet anerkender direktiv 2003/86, således som det fremgår af anden betragtning hertil, de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er fastsat i chartret. Det påhviler dermed 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 (dom af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 53 og 54 samt den deri nævnte retspraksis).

- 45 I denne henseende skal det bemærkes, at chartrets artikel 7, som indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved artikel 8, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nævnte anden betragtning til direktivet udtrykkeligt henviser til, anerkender retten til respekt for privatlivet og familielivet. Denne bestemmelse i chartret skal sammenholdes med chartrets artikel 24, stk. 2, vedrørende forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv og med artiklens stk. 3 vedrørende barnets behov for regelmæssigt at have personlig forbindelse med begge sine forældre (dom af 16.7.2020, État belge (Familiesammenføring – mindreårigt barn), C-133/19, C-136/19 og C-137/19, EU:C:2020:577, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det følger heraf, at bestemmelserne i direktiv 2003/86 skal fortolkes og anvendes i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, således som det fremgår af ordlyden af anden betragtning til direktivet 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 (dom af 16.7.2020, État belge (Familiesammenføring – mindreårigt barn), C-133/19, C-136/19 og C-137/19, EU:C:2020:577, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Det påhviler således de kompetente nationale myndigheder at foretage en afbalanceret og rimelig bedømmelse af alle de involverede rettigheder og interesser og herved navnlig at tillægge de berørte børns rettigheder og interesser vægt (jf. i denne retning dom af 13.3.2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det er i lyset af samtlige ovenstående betragtninger, at det skal undersøges, om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86, sammenholdt med chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, er til hinder for, at en medlemsstat opstiller et krav om, at referencepersonens familiemedlemmer giver personligt fremmøde ved denne medlemsstats kompetente diplomatiske eller konsulære repræsentation på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring, selv når et sådant fremmøde er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt på grund af deres konkrete situation.
- 49 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 12a, stk. 1, første afsnit, i lov af 15. december 1980, som gennemfører artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86 i belgisk ret, fastsætter, at det tilkommer referencepersonens familiemedlemmer og ikke referencepersonen selv at indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring, og at disse familiemedlemmer skal indgive en sådan ansøgning ved at møde op hos den belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentant, der er kompetent for så vidt angår deres bopælssted eller deres opholdssted i udlandet.
- 50 Som den forelæggende ret har anført, fastsætter belgisk ret ikke nogen undtagelser fra dette krav om personligt fremmøde ved indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring i situationer, hvor et sådant fremmøde er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, navnlig i situationer, hvor referencepersonens familiemedlemmer bor i en konfliktzone og ved at rejse risikerer at udsætte sig selv for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller endog at bringe deres liv i fare.
- 51 Det bemærkes imidlertid, at med henblik på at nå det med direktiv 2003/86 forfulgte mål om at fremme familiesammenføring, således som dette mål er anført i nærværende doms præmis 42, er det nødvendigt, at medlemsstaterne i sådanne situationer udviser den fornødne fleksibilitet for at

gøre det muligt for de berørte effektivt at kunne indgive deres ansøgning om familiesammenføring rettidigt ved at gøre indgivelsen af denne ansøgning lettere og ved navnlig at tillade anvendelse af fjernkommunikationsmidler.

- 52 I mangel af en sådan fleksibilitet gør et ufravigeligt krav om personligt fremmøde på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen – ligesom det er tilfældet for det krav, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning – det nemlig ikke muligt at tage hensyn til eventuelle hindringer, som kan forhindre den faktiske indgivelse af en sådan ansøgning og dermed gøre det umuligt at udøve retten til familiesammenføring, hvorved referencepersonens adskillelse fra sine familiemedlemmer og sidstnævntes ofte vanskelige situation opretholdes. Navnlig forholder det sig således, at når de pågældende befinder sig i et land, der er ramt af en væbnet konflikt, kan mulighederne for at rejse til de kompetente diplomatiske eller konsulære repræsentationer være betydeligt begrænsede, således at disse personer, som desuden kan være mindreårige, for at opfylde kravet om personligt fremmøde vil være tvunget til at afvente, at sikkerhedssituationen gør det muligt for dem at rejse, idet de ellers udsætter sig selv for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller endog bringer deres liv i fare.
- 53 Hvad angår den særlige situation for flygtninge, såsom Y i hovedsagen, skal det tilføjes, at den mangel på nogen som helst grad af fleksibilitet fra den pågældende medlemsstats side, der forhindrer deres familiemedlemmer i at indgive deres ansøgning om familiesammenføring uanset omstændighederne, kan have til følge, at de berørte personer ikke vil kunne overholde den frist, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/86 eller ved den bestemmelse i national ret, som gennemfører sidstnævnte bestemmelse, og at deres familiesammenføring derfor i strid med det i nærværende doms præmis 43 nævnte mål om at være særligt opmærksom på flygtninges situation vil kunne blive undergivet de i direktivets artikel 7, stk. 1, fastsatte yderligere betingelser, der er vanskeligere at opfylde.
- 54 Henset til disse betragtninger skal det fastslås, at kravet om personligt fremmøde på tidspunktet for indgivelsen af en ansøgning om familiesammenføring, uden at der tillades undtagelser fra dette krav for at tage hensyn til den konkrete situation, som referencepersonens familiemedlemmer befinder sig i, og navnlig til den omstændighed, at det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for dem at opfylde det nævnte krav, medfører, at udøvelsen af retten til familiesammenføring i praksis gøres umulig, således at en sådan lovgivning, når den anvendes uden den fornødne fleksibilitet, er i strid med det med direktiv 2003/86 forfulgte mål og fratager direktivet dets effektive virkning.
- 55 For det andet, og som anført i nærværende doms præmis 44, anerkender direktiv 2003/86 de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er fastsat i chartret.
- 56 I denne henseende bemærkes, at en national bestemmelse, der uden undtagelser kræver, at referencepersonens familiemedlemmer skal give personligt fremmøde for at indgive en ansøgning om familiesammenføring, selv når dette fremmøde er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, tilsidesætter retten til respekt for familiens enhed som fastsat i chartrets artikel 7, i givet fald sammenholdt med chartrets artikel 24, stk. 2 og 3.
- 57 Således som generaladvokaten har anført i punkt 65 i forslaget til afgørelse, udgør en sådan forpligtelse nemlig i strid med chartrets artikel 52, stk. 1, et indgreb i retten til respekt for familiens enhed, der ikke står i forhold til det ganske vist legitime formål, som den belgiske regering har påberåbt sig, om bekæmpelse af svig i forbindelse med familiesammenføring.

- 58 De i nærværende doms præmis 56 og 57 anførte betragtninger understøttes af den omstændighed, at proceduren for ansøgning om familiesammenføring forløber etapevis, således som det fremgår af opbygningen af artikel 5 i direktiv 2003/86. Medlemsstaterne kan således anmode om, at referencepersonens familiemedlemmer giver personligt fremmøde på et senere trin i denne procedure, bl.a. med henblik på at kontrollere de pågældendes familiemæssige tilknytning og identitet, uden at det med henblik på behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring er nødvendigt at kræve et sådant fremmøde allerede ved indgivelsen af ansøgningen.
- 59 For at der ikke skal foreligge et indgreb i det med direktiv 2003/86 forfulgte mål om at fremme familiesammenføringen og de grundlæggende rettigheder, som direktivet tilsigter at beskytte, skal medlemsstaten, når den opstiller et krav om, at referencepersonens familiemedlemmer skal give personligt fremmøde på et senere trin i proceduren, imidlertid gøre et sådant fremmøde lettere, bl.a. ved at udstede konsulære dokumenter eller passérsedler, og begrænse antallet af fremmøder til det strengt nødvendige. Det påhviler således den nævnte medlemsstat at fastsætte en mulighed for, at den kontrol af den familiemæssige tilknytning og identiteten, der kræver disse familiemedlemmers tilstedeværelse, foretages ved slutningen af proceduren og om muligt på samme tidspunkt, hvor de i givet fald får udstedt de dokumenter, hvorved de får tilladelse til indrejse på den pågældende medlemsstats område.
- 60 På baggrund af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86, sammenholdt med chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, som med henblik på indgivelse af en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring opstiller et krav om, at familiemedlemmerne til referencepersonen, navnlig til en anerkendt flygtning, personligt begiver sig til den diplomatiske eller konsulære repræsentation for en medlemsstat, der har kompetencen for så vidt angår deres bopælssted eller deres opholdssted i udlandet, herunder i en situation, hvor det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for dem at begive sig til denne repræsentation, idet dette dog ikke berører medlemsstatens mulighed for at kræve, at disse familiemedlemmer giver personligt fremmøde på et senere trin af proceduren for ansøgning om familiesammenføring.

Sagsomkostninger

- 61 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, sammenholdt med artikel 7 samt artikel 24, stk. 2 og 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, som med henblik på indgivelse af en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring opstiller et krav om, at familiemedlemmerne til referencepersonen, navnlig til en anerkendt

flygtning, personligt begiver sig til den diplomatiske eller konsulære repræsentation for en medlemsstat, der har kompetencen for så vidt angår deres bopælssted eller deres opholdssted i udlandet, herunder i en situation, hvor det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for dem at begive sig til denne repræsentation, idet dette dog ikke berører medlemsstatens mulighed for at kræve, at disse familiemedlemmer giver personligt fremmøde på et senere trin af proceduren for ansøgning om familiesammenføring.

Underskrifter