



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremsat den 30. september 2021<sup>1</sup>

**Sag C-483/20**

**XXXX**

**mod**

**Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles politik for asyl og subsidiær beskyttelse – mindreårigt barn, som er blevet tildelt international beskyttelse i en medlemsstat – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 33, stk. 2, litra a) – afvisning af forælderens ansøgning om international beskyttelse som følge af tidligere tildeling af flygtningestatus i en anden medlemsstat – retten til respekt for familieliv – barnets tarv – artikel 7, 18 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – reel og påvist risiko for at blive udsat for en behandling, der er i strid med retten til respekt for familieliv – fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse – direktiv 2011/95/EU«

## Indhold

I.	Retsforskrifter .....	3
	A. EU-retten .....	3
	B. Belgisk ret .....	3
II.	Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål .....	4
III.	Retsforhandlingerne for Domstolen .....	4
IV.	Retlig bedømmelse .....	5
	A. Indledende betragtninger .....	5

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

B.	Om den ordning, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 . . . . .	6
1.	Ordlyds-, systematisk og teleologisk fortolkning . . . . .	6
2.	Ansøgninger om international beskyttelse afvises ikke automatisk . . . . .	8
C.	Om alvorlig risiko for behandling, der er i strid med chartrets artikel 7, sammenholdt med chartrets artikel 18 og 24 . . . . .	10
1.	Beskyttelse af familielivet som fastsat i direktiv 2011/95 og 2013/32 . . . . .	10
2.	Ansøgerens status i værtsmedlemsstaten . . . . .	12
a)	Om artikel 23 i direktiv 2011/95 . . . . .	12
b)	Om direktiv 2003/86 . . . . .	15
3.	Forholdet mellem ansøgeren og dennes familiemedlem . . . . .	19
D.	Foreløbig konklusion . . . . .	21
E.	Om konsekvenserne af, at ansøgningen om international beskyttelse kan antages til behandling . . . . .	22
V.	Forslag til afgørelse . . . . .	25

1. Migrationsforløb er ofte et resultat af to forbundne faktorer: tilfældighed og nødvendighed. I den sag, der er indbragt for Domstolen, nåede en syrisk statsborger efter at være rejst gennem Libyen og Tyrkiet til Østrig, i hvilket land han af nødvendighed indgav en ansøgning om international beskyttelse. Efter at være blevet tildelt flygtningestatus begav den berørte sig til Belgien for at slutte sig til sine to børn, herunder et mindreårigt, og indgav dér en ny ansøgning om international beskyttelse, som blev afvist under hensyntagen til den forudgående anerkendelse, der var blevet indrømmet i den første medlemsstat.

2. I denne sammenhæng opstår navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den grundlæggende ret til respekt for familieliv, som er fastsat i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), sammenholdt med den forpligtelse til at tage hensyn til barnets tarv, som fremgår af chartrets artikel 24, stk. 2, kan sætte den ordning, hvorefter ansøgninger om international beskyttelse kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32/EU<sup>2</sup>, ud af kraft – et spørgsmål, som Domstolen, for så vidt det er mig bekendt, ikke tidligere har behandlet.

<sup>2</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

## I. Retsforskrifter

### A. EU-retten

3. Ud over visse primærretlige bestemmelser, nærmere bestemt artikel 78 TEUF og chartrets artikel 7, 18 og 24, er artikel 2, 14, 33 og 34 i direktiv 2013/32, artikel 2, 23 og 24 i direktiv 2011/95/EU<sup>3</sup> samt artikel 2, 3 og 10 i direktiv 2003/86/EF<sup>4</sup> relevante i forbindelse med den foreliggende sag.

### B. Belgisk ret

4. Artikel 10, stk. 1, nr. 7, i loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udvisning) af 15. december 1980 (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584) bestemmer:

»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:

[...]

7° faderen og moderen til en udlænding, der er anerkendt som flygtning som omhandlet i artikel 48/3, eller som er berettiget til subsidiær beskyttelse, når disse personer ankommer for at bo sammen med den pågældende, for så vidt som den pågældende er under 18 år og er indrejst i kongeriget uden at være ledsaget af en voksen udlænding, der er ansvarlig for den pågældende ifølge lov, og den pågældende ikke i praksis har været i en sådan persons varetægt efterfølgende eller er blevet efterladt uden ledsagelse efter at være indrejst i kongeriget.

[...]«

5. Artikel 57/6 i lov om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udvisning, som ændret ved lov af 21. november 2017 (*Moniteur belge* af 12.3.2018, s. 19712), fastsætter:

»[...]

3. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [(generalkommissær for flygtninge og statsløse, Belgien)] kan afvise en ansøgning om international beskyttelse, når:

[...]

3° ansøgeren allerede er indrømmet international beskyttelse i en anden EU-medlemsstat

[...]«

<sup>3</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 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 (EUT 2011, L 337, s. 9).

<sup>4</sup> – Rådets direktiv af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

## II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6. Den 1. december 2015 opnåede sagsøgeren i hovedsagen, der er syrisk statsborger, flygtningestatus i Østrig. I begyndelsen af 2016 flyttede han til Belgien for dér at slutte sig til sine to døtre, herunder en mindreårig, som havde opnået subsidiær beskyttelsesstatus i Belgien den 14. december 2016. Sagsøgeren i hovedsagen er indehaver af forældremyndigheden over dette mindreårige barn, som han bor sammen med, men han har ikke opholdstilladelse i Belgien.

7. I juni 2018 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning om international beskyttelse i Belgien. Den 11. februar 2019 afviste Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissær for flygtninge og statsløse) denne ansøgning med den begrundelse, at en anden medlemsstat allerede havde indrømmet den berørte international beskyttelse. Ved dom af 8. maj 2019 gav Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ikke sagsøgeren i hovedsagen medhold i søgsmålet iværksat til prøvelse af denne afvisning.

8. Ved stævning indleveret den 21. maj 2019 har sagsøgeren i hovedsagen iværksat kassationsanke til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret. Han har gjort gældende, at overholdelsen af princippet om familiens enhed og barnets tarv under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder er til hinder for, at den belgiske stat kan gøre brug af sin mulighed for at afvise at realitetsbehandle hans ansøgning om international beskyttelse. Han har ligeledes gjort gældende, at overholdelsen af samme princip kræver, at han tildeles denne beskyttelse, bl.a. med henblik på, at han kan være omfattet af de fordele, der er omhandlet i artikel 24-35 i direktiv 2011/95, hvilket ikke savner enhver forbindelse med rationalet bag international beskyttelse.

9. Ifølge sagsøgte i hovedsagen finder princippet om familiens enhed, som kan føre til tildeling af en »afledt« status, ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet sagsøgeren i hovedsagen og dennes børn allerede har fået international beskyttelse. Sagsøgte i hovedsagen er i øvrigt af den opfattelse, at barnets tarv ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af dette princip eller tildelingen af den omhandlede beskyttelse.

10. Under disse omstændigheder har Conseil d'Etat (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er EU-retten, hovedsageligt [chartrets] artikel 18 og 24, artikel 2, 20, 23 og 31 i [direktiv 2011/95] og artikel 25, stk. 6, i [direktiv 2013/32,] til hinder for, at en medlemsstat i henhold til bemyndigelsen i artikel 33, stk. 2, litra a), i [direktiv 2013/32] afviser en ansøgning om international beskyttelse på grund af beskyttelse, som en anden medlemsstat allerede har tildelt, hvis den pågældende er far til et mindreårigt uledsaget barn, som har opnået beskyttelse i den første medlemsstat, den pågældende er den eneste forælder i kernefamilien, som er til stede ved barnets side, den pågældende bor sammen med barnet, og den nævnte medlemsstat har anerkendt, at den pågældende har forældremyndigheden over barnet? Kræver principperne om familiens enhed og barnets tarv derimod ikke, at denne forælder skal beskyttes af den stat, hvor barnet har opnået beskyttelse?«

## III. Retsforhandlingerne for Domstolen

11. Europa-Kommissionen såvel som den belgiske og den italienske regering har indgivet skriftlige indlæg.

## IV. Retlig bedømmelse

### A. Indledende betragtninger

12. Jeg finder det indledningsvis nødvendigt at fremsætte nogle bemærkninger med hensyn til rækkevidden af anmodningen om præjudiciel afgørelse, når henses til indholdet af de berørte parter skriftlige indlæg, idet den nævnte anmodning formelt set indeholder to problemstillinger, der er forelagt Domstolen:

- Den første problemstilling vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat har mulighed for på grundlag af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 at *afvise* en ansøgning om international beskyttelse, der indgives af en forælder, der bor sammen med sit mindreårige barn, som er berettiget til subsidiær beskyttelse i denne stat, når en anden medlemsstat forudgående har tildelt nævnte forælder en sådan beskyttelse.
- Den anden problemstilling vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den stat, hvor barnet har opnået subsidiær beskyttelse, nødvendigvis skal *tildeler* denne forælder international beskyttelse, vel at mærke i henhold til »principperne om familiens enhed og barnets tarv«.

13. Selv om disse to problemstillinger unægteligt er forbundet i henseende til en samlet overvejelse, som de indebærer vedrørende det fælles europæiske asylsystem og den beskyttelse af familielivet, som er fastsat i dette system, har de tydeligvis ikke samme genstand, idet afgørelsen af, hvorvidt en ansøgning om international beskyttelse kan antages til realitetsbehandling, ikke må forveksles med vurderingen af ansøgningens substans.

14. Jeg noterer imidlertid, at de berørte parter i deres indlæg har bestræbt sig på at godtgøre, at direktiv 2011/95 og 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 7, 18 og 24, ikke kræver, at en medlemsstat *tildeler* international beskyttelse i en situation som den, der foreligger for sagsøgeren i hovedsagen. Med andre ord kan der ikke som følge af en ansøgning, der alene har til formål at sikre familiesammenføring, indrømmes den berørte en status, der henhører under international beskyttelse. Det er med udgangspunkt i denne materielle vurdering, at de berørte parter enslydende har konkluderet, at en medlemsstat kan gøre brug af den mulighed, der er fastsat i artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, og således afvise den ansøgning om beskyttelse, som den nævnte sagsøger har indgivet. Dette ræsonnement giver efter min opfattelse anledning til kritik, idet der heri ses bort fra den strengt nødvendige, indledende undersøgelse af den specifikke problemstilling med hensyn til, hvorvidt ansøgninger om international beskyttelse kan antages til realitetsbehandling, og dermed fra spørgsmålet om fortolkningen af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32.

## ***B. Om den ordning, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32***

15. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 7, artikel 18 og artikel 24, stk. 2<sup>5</sup>, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat udøver den i denne bestemmelse fastsatte mulighed for at afvise en ansøgning om tildeling af international beskyttelse med den begrundelse, at en anden medlemsstat allerede har indrømmet ansøgeren en sådan beskyttelse, hvis denne ansøger er far til et mindreårigt barn, som er berettiget til subsidiær beskyttelse i den medlemsstat, hvori den nævnte ansøgning er indgivet, og hvis den pågældende er den eneste forælder, der bor sammen med barnet, og i denne forbindelse er indehaver af forældremyndigheden. Det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af<sup>6</sup>.

### *1. Ordlyds-, systematisk og teleologisk fortolkning*

16. Formålet med direktiv 2013/32 er ifølge artikel 1 heri at fastsætte fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 604/2013<sup>7</sup> ikke behandles, behøver medlemsstaterne i henhold til artikel 33, stk. 1, i direktiv 2013/32 ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises. I denne henseende er der i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 foretaget en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne »kan afvise« en ansøgning om international beskyttelse<sup>8</sup>. Det følger af ordlyden af artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32, at EU-lovgiver hverken har ønsket at pålægge medlemsstaterne i deres respektive lovgivninger at indføre en forpligtelse for de kompetente myndigheder til at undersøge, om ansøgninger om international beskyttelse kan antages til realitetsbehandling, eller til, når der foreligger en af de afvisningsgrunde, der er nævnt i denne bestemmelse, at fastsætte, at en ansøgning skal afvises, uden at der foretages en forudgående undersøgelse af substansen.

17. Der er således ikke alene tale om en mulighed, der er fastsat for medlemsstaterne<sup>9</sup>, men ligeledes om en undtagelse fra medlemsstaternes forpligtelse til at undersøge substansen i samtlige ansøgninger i overensstemmelse med ordlyden af 43. betragtning til dette direktiv<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> – Forelæggelsesafgørelsen nævner ikke udtrykkeligt chartrets artikel 7, men henviser til princippet om familiens enhed. Under alle omstændigheder tilkommer det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt skal de forelagte spørgsmål besvares på baggrund af alle bestemmelser i traktaten og den afledte ret, der kan være relevante for det rejste problem, herunder bestemmelser, som den nationale ret ikke har henvist til i forelæggelsesafgørelsen (dom af 29.10.2015, Nagy, C-583/14, EU:C:2015:737, præmis 21, og af 11.4.2019, Repsol Butano og DISA Gas, C-473/17 og C-546/17, EU:C:2019:308, præmis 38).

<sup>6</sup> – Jf. dom af 6.6.2013, MA m.fl. (C-648/11, EU:C:2013:367, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>7</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, berigtiget i EUT 2017, L 49, s. 50).

<sup>8</sup> – Jf. dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 29).

<sup>9</sup> – Jf. dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, herefter »dommen i sagen Ibrahim m.fl.«, EU:C:2019:219, præmis 58). Denne fakultative karakter fører nødvendigvis til mulige uoverensstemmelser mellem de nationale lovgivninger for så vidt angår den ordning, hvorefter ansøgninger om international beskyttelse kan afvises.

<sup>10</sup> – Jeg erindrer om, at undtagelser ifølge fast retspraksis skal fortolkes indskrænkende (dom af 29.4.2004, Kapper, C-476/01, EU:C:2004:261, præmis 72, af 12.11.2009, TeliaSonera Finland, C-192/08, EU:C:2009:696, præmis 40, og af 5.3.2015, Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, præmis 87).

Domstolen har således præciseret, at artikel 33 i direktiv 2013/32 har til formål at lette forpligtelsen for den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, ved at definere de tilfælde, hvor en sådan ansøgning kan afvises<sup>11</sup>. Medlemsstaterne kan i medfør af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse, og dermed afvise denne ansøgning, uden at der foretages en forudgående undersøgelse af substansen, en mulighed og en grund, som Kongeriget Belgien har gennemført i sin lovgivning.

18. Denne henvisning fra Domstolens side til en lettelse i medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelse til at behandle ansøgninger om international beskyttelse er udtryk for et af de formål, som EU-lovgiver har forfulgt med fastsættelsen af artikel 33 i direktiv 2013/32, nemlig formålet om procesøkonomi<sup>12</sup>. Lovgivers hensigt har således været at gøre det muligt for den anden medlemsstat, til hvilken ansøgningen om international beskyttelse er rettet, ikke at foretage en ny og fuldstændig undersøgelse af substansen i denne ansøgning, som den første medlemsstat allerede har vurderet og imødekommet. Formålet med denne ordning, hvorefter en ansøgning kan afvises, er at forenkle og lette den behandlingsbyrde, der påhviler de kompetente nationale myndigheder, med henblik på at afværge enhver blokering af systemet på grund af en forpligtelse for disse myndigheder til at behandle flere ansøgninger indgivet af den samme ansøger<sup>13</sup>. Aspektet med hensyn til procesøkonomi er desuden uadskilleligt fra det mål om hurtig behandling, som forfølges med direktiv 2013/32, idet det fremgår af ordlyden af 18. betragtning til dette direktiv, at både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse.

19. Endelig skal der nævnes et andet formål, som EU-lovgiver har forfulgt på tværs af flere retlige instrumenter, som udgør det fælles europæiske asylsystem, dvs. forordning nr. 604/2013<sup>14</sup>, direktiv 2011/95<sup>15</sup> og direktiv 2013/32<sup>16</sup>, nemlig begrænsning af de sekundære bevægelser i Unionen af ansøgere om international beskyttelse. Hvad angår tilnærmelsen af procedurereglerne kan den omstændighed, at den anden medlemsstat tvinges til at foretage en undersøgelse af substansen i en ansøgning om international beskyttelse, som den første medlemsstat allerede har imødekommet, i denne henseende tilskynde til, at visse tredjelandstatsborgere, som nyder international beskyttelse, søger et bedre beskyttelsesniveau eller mere fordelagtige materielle levevilkår, i strid med det ovennævnte formål.

20. Det kan imidlertid ikke udledes af ovenstående betragtninger, at gennemførelsen af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 fører til en slags automatisk afvisning af den anden ansøgning om international beskyttelse, der indgives i en medlemsstat af en tredjelandstatsborger, som allerede har opnået denne beskyttelse i en anden stat.

<sup>11</sup> – Jf. dom af 17.3.2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 43).

<sup>12</sup> – Jf. dommen i sagen *Ibrahim m.fl.*, præmis 77.

<sup>13</sup> – Jf. analogt for så vidt angår Dublin II-forordningen dom af 21.12.2011, *N.S. m.fl.* (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 79).

<sup>14</sup> – Jf. dom af 17.3.2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, præmis 52), og af 10.12.2020, *Minister for Justice and Equality (Ansøgning om international beskyttelse i Irland)* (C-616/19, EU:C:2020:1010, præmis 51 og 52).

<sup>15</sup> – Jf. 13. betragtning til direktiv 2011/95 og analogt med Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2006, L 326, s. 13) dom af 10.12.2020, *Minister for Justice and Equality (Ansøgning om international beskyttelse i Irland)* (C-616/19, EU:C:2020:1010, præmis 51 og 52).

<sup>16</sup> – Jf. 13. betragtning til direktiv 2013/32.

## 2. Ansøgninger om international beskyttelse afvises ikke automatisk

21. Det skal for det første fremhæves, at det under alle omstændigheder ikke er muligt at træffe hurtig afgørelse vedrørende en ansøgning om international beskyttelse, uden at der i overensstemmelse med 18. betragtning til direktiv 2013/32 forudgående udføres en korrekt og fuldstændig sagsbehandling af den berørtes situation<sup>17</sup>.

22. I denne forbindelse fastsætter dette direktiv utvetydigt forpligtelsen til at tilbyde ansøgeren om international beskyttelse en personlig samtale, inden der træffes afgørelse om den pågældendes ansøgning. Artikel 14, stk. 1, i direktiv 2013/32 fastsætter således i lighed med, hvad der var fastsat i artikel 12, stk. 1, i direktiv 2005/85, at ansøgeren, inden den besluttende myndighed træffer afgørelse, skal tilbydes en personlig samtale om sin ansøgning om international beskyttelse med en person, der i henhold til national ret er kompetent til at forestå en sådan samtale. Denne forpligtelse, der er en del af de grundlæggende principper og garantier i disse direktivers kapitel II, gælder såvel for afgørelser om antagelse til behandling som for afgørelser vedrørende realiteten. Den omstændighed, at den nævnte forpligtelse også finder anvendelse på afgørelser om antagelse til behandling, er udtrykkeligt bekræftet i artikel 34 i direktiv 2013/32 med overskriften »Særlige regler for samtalen om ansøgningens antagelse til behandling«, der i stk. 1 foreskriver, at medlemsstaterne, inden den besluttende myndighed træffer afgørelse om antagelse af ansøgningen om international beskyttelse til behandling, tillader, at ansøgerne fremsætter deres synspunkter til anvendelsen af de i dette direktivs artikel 33 anførte begrundelser i deres særlige situation, og at medlemsstaterne med henblik herpå afholder en personlig samtale om ansøgningens antagelse til behandling<sup>18</sup>.

23. Artikel 34, stk. 1, i direktiv 2013/32 præciserer ligeledes, at medlemsstaterne kun må gøre en undtagelse i henhold til dette direktivs artikel 42 fra reglen om, at de skal afholde en personlig samtale med ansøgeren om, hvorvidt dennes ansøgning om international beskyttelse kan antages til behandling, når der er tale om en fornyet ansøgning<sup>19</sup>. Den omstændighed, at EU-lovgiver inden for rammerne af det nævnte direktiv har valgt at fastsætte dels en klar og udtrykkelig forpligtelse for medlemsstaterne til at tilbyde ansøgeren om international beskyttelse en personlig samtale, inden der træffes afgørelse om den pågældendes ansøgning, dels et udtømmende katalog af undtagelser til denne forpligtelse, vidner om den grundlæggende betydning, som EU-lovgiver tillægger en sådan personlig samtale i forhold til asylproceduren<sup>20</sup>.

24. Den ret, som ansøgeren i henhold til artikel 14 og 34 i direktiv 2013/32 har til i forbindelse med en personlig samtale at kunne redegøre for sit synspunkt med hensyn til anvendeligheden af en sådan afvisningsgrund på den pågældendes særlige situation, skal principielt udøves, uden at familien er til stede, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 15, stk. 1, og skal ledsages af specifikke garantier, som er nærmere beskrevet i denne artikels stk. 2 og 3, der har til formål at sikre effektiviteten af denne ret<sup>21</sup>. Det skal ikke desto mindre anføres, at den kompetente

<sup>17</sup> – Det følger desuden af dommen i sagen Ibrahim m.fl. (præmis 98), at medlemsstaterne for at afgøre, om tredjelandsstatsborgere eller statsløse kan anerkendes som personer, der er berettiget til international beskyttelse, i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 skal foretage en vurdering af hver enkelt ansøgning om international beskyttelse.

<sup>18</sup> – Jf. dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 46-48).

<sup>19</sup> – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen ikke er et sådant tilfælde, hvilket er omhandlet i artikel 33, stk. 2, litra d), og i artikel 40 i direktiv 2013/32. I dom af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 58), præciserede Domstolen, at der forud for enhver fornyet ansøgning om international beskyttelse er indgivet en første ansøgning, der er blevet *endeligt afvist*, og med hensyn til hvilken den kompetente myndighed har foretaget en fuldstændig behandling med henblik på at afgøre, om den pågældende ansøger opfyldte betingelserne for at indrømmes international beskyttelse.

<sup>20</sup> – Jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 55 og 59).

<sup>21</sup> – Jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 64).



nationale myndighed kan finde det nødvendigt af hensyn til en tilfredsstillende sagsbehandling, at der er andre familiemedlemmer til stede, hvilket tydeligt viser, at der under proceduren tages hensyn til familieproblematikken.

25. Det skal for det andet præciseres, at Domstolen tidligere har anerkendt en undtagelse fra gennemførelsen af den ordning, hvorefter en ansøgning kan afvises i henhold til direktiv 2013/32, nærmere bestemt i henhold til direktivets artikel 33, stk. 2, litra a). Det følger af Domstolens praksis, at denne bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat udøver den i denne bestemmelse fastsatte mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at en anden medlemsstat allerede har indrømmet ansøgeren en sådan beskyttelse, når de forventelige levevilkår, som denne person vil leve under i sin egenskab af person med denne beskyttelsesstatus i denne anden medlemsstat, udsætter den pågældende for en alvorlig risiko for at blive underkastet umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4<sup>22</sup>.

26. Ifølge Domstolen udgør den mulighed, der er fastsat i artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, inden for rammerne af den fælles asylprocedure, der er indført ved dette direktiv, et udtryk for princippet om gensidig tillid, som i sammenhæng med det fælles europæiske asylsystem begrundes – og pålægger medlemsstaterne – en formodning for, at behandlingen af ansøgere om international beskyttelse i hver enkelt medlemsstat er i overensstemmelse med kravene i chartret, i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) (herefter »Genèvekonventionen«) og i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). Denne formodning og udøvelsen af den deraf følgende mulighed kan ikke begrundes, når det er godtgjort, at dette reelt ikke er tilfældet i en given medlemsstat<sup>23</sup>.

27. Det følger af denne retspraksis, at den formodning for, at de grundlæggende rettigheder er overholdt, som følger af princippet om gensidig tillid, kan betvivles, og at forudsætningen for det ræsonnement, som Domstolen har fulgt, vedrører alle de grundlæggende rettigheder<sup>24</sup>, herunder chartrets artikel 7 om beskyttelsen af familielivet og dets artikel 24, stk. 2, om forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, såvel som chartrets artikel 18, selv om Domstolen ved besvarelsen af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål i denne henseende har fastsat en undtagelse fra gennemførelsen af den ordning, hvorefter en ansøgning kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, for så vidt angår tilsidesættelse af chartrets artikel 1 og 4<sup>25</sup>.

28. I forbindelse med den foreliggende præjudicielle sag melder sig det spørgsmål, om afvisningen af ansøgningen om international beskyttelse under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder kan føre til en tilsidesættelse af ansøgerens grundlæggende rettigheder.

<sup>22</sup> – Jf. dommen i sagen Ibrahim m.fl., præmis 101, og kendelse af 13.11.2019, Hamed og Omar (C-540/17 og C-541/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:964, præmis 43).

<sup>23</sup> – Jf. i denne retning dommen i sagen Ibrahim m.fl., præmis 83-86, og kendelse af 13.11.2019, Hamed og Omar (C-540/17 og C-541/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:964, præmis 41).

<sup>24</sup> – Denne konklusion bekræftes af anvendelsen af formuleringen »herunder« i præmis 83 i dommen i sagen Ibrahim m.fl.

<sup>25</sup> – I dommen i sagen Ibrahim m.fl. (præmis 95-100), undersøgte Domstolen desuden, om der eventuelt forelå en tilsidesættelse af denne bestemmelse med hensyn til en medlemsstats systematiske afslag på tildeling af flygtningestatus til ansøgere om international beskyttelse, der opfyldte betingelserne i kapitel II og III i direktiv 2011/95, uden at der reelt var foretaget en vurdering. Selv om Domstolen fandt, at denne behandling ikke kunne anses for at være i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af chartrets artikel 18, fastslog Domstolen ikke desto mindre, at de øvrige medlemsstater kan afvise den nye ansøgning i medfør af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, sammenholdt med princippet om gensidig tillid, idet den medlemsstat, der har indrømmet subsidiær beskyttelse, skal genoptage den procedure, hvormed der kan opnås flygtningestatus.

### **C. Om alvorlig risiko for behandling, der er i strid med chartrets artikel 7, sammenholdt med chartrets artikel 18 og 24**

#### *1. Beskyttelse af familielivet som fastsat i direktiv 2011/95 og 2013/32*

29. Det er ubestridt, at udarbejdelsen af det fælles europæiske asylsystem har imødekommet EU-lovgivers ønske om at sikre, at de grundlæggende rettigheder for ansøgere om international beskyttelse, der udgår fra Genèvekonventionen, chartret og EMRK<sup>26</sup>, og navnlig retten til respekt for familieliv, overholdes.

30. Såvel direktiv 2011/95 som direktiv 2013/32 er blevet vedtaget på grundlag af artikel 78 TEUF og med henblik på at opfylde det formål, der er fastsat heri, dvs. en fælles EU-politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse, der er i overensstemmelse med Genèvekonventionen, samt for at sikre overholdelsen af chartrets artikel 18. Det fremgår desuden af tredje betragtning til disse to direktiver, at EU-lovgiver på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors tilsigtede, at det fælles europæiske asylsystem, som de nævnte direktiver bidrager til at fastlægge, bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen<sup>27</sup>. I denne henseende anerkendte slutakten fra den konference af FN's befuldmægtigede, som udarbejdede konventionens tekst, udtrykkeligt flygtningens »væsentlige rettighed« til familiens enhed og anbefalede, at signatarstaterne skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for opretholdelsen heraf og mere generelt for beskyttelsen af flygtningens familie, hvilket er udtryk for en tæt forbindelse mellem flygtningens ret til familiens enhed og rationalet bag international beskyttelse<sup>28</sup>.

31. Det tilsigtes i direktiv 2011/95, at »asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers« menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud (16. betragtning), ligesom det heri udtrykkeligt pålægges medlemsstaterne at sikre, at familiens enhed kan opretholdes, ved at fastsætte et vist antal rettigheder for familiemedlemmer til personen med international beskyttelse (artikel 23, stk. 1 og 2), idet formålet er at lette integrationen af disse personer i værtsmedlemsstaten. I 60. betragtning til direktiv 2013/32 nævnes, at direktivet respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som anerkendes i chartret. Dette direktiv tilstræber navnlig at sikre, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af bl.a. chartrets artikel 18 og 24 fremmes, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed. Selv om beskyttelsen af familielivet i henhold til chartrets artikel 7 ikke er opført som et af hovedformålene med det nævnte direktiv, erindres om, at denne bestemmelse ifølge fast retspraksis skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 2, og til at respektere barnets behov for regelmæssigt at have personlig forbindelse med begge sine forældre som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 3<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> – Retten til respekt for familieliv er sikret i EMRK's artikel 8, og ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) er familiens enhed en grundlæggende ret for en flygtning (Menneskerettighedsdomstolen, 10.7.2014, Tanda-Muzinga mod Frankrig, CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, § 75). Domstolen har i dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 53), præciseret, at selv om EMRK ikke som sådan tillægger en udlænding ret til at indrejse eller opholde sig på et bestemt lands område, kan den omstændighed, at en person nægtes indrejse i det land, hvor den pågældendes nære slægtninge bor, udgøre en indgriben i retten til respekt for familielivet, således som denne ret er beskyttet ved konventionens artikel 8, stk. 1.

<sup>27</sup> – Jf. i denne retning dommen i sagen Ibrahim m.fl., præmis 97, og dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 54).

<sup>28</sup> – Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:514, punkt 51) og generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed) (C-91/20, EU:C:2021:384, punkt 66).

<sup>29</sup> – Jf. 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).

32. Det fremgår klart af 33. betragtning til direktiv 2013/32, at medlemsstaterne først og fremmest bør tage hensyn til barnets tarv ved anvendelsen af dette direktiv<sup>30</sup>, i overensstemmelse med chartret og den internationale konvention om barnets rettigheder af 1989<sup>31</sup>, hvilket kommer til udtryk i en udtrykkelig og generel forpligtelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 25, stk. 6. Ved vurderingen af barnets tarv bør medlemsstaterne navnlig tage behørigt hensyn til den mindreåriges trivsel og sociale udvikling, herunder vedkommendes baggrund. Bestemmelserne i direktiv 2013/32 kan således ikke fortolkes på en sådan måde, at de tilsidesætter barnets grundlæggende ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse med sine forældre, hvis overholdelse utvivlsomt er bestemt af det overvejende hensyn til barnets tarv<sup>32</sup>. Jeg erindrer om, at det ikke blot påhviler 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<sup>33</sup>.

33. Det skal i denne sammenhæng<sup>34</sup> lægges til grund, at såfremt ansøgeren om international beskyttelse i tilfælde af tilbagesendelse til den medlemsstat, der oprindeligt har indrømmet vedkommende flygtningestatus eller subsidær beskyttelse, udsættes for en alvorlig risiko for en behandling, der er i strid med chartrets artikel 7, sammenholdt med artikel 18 og 24 heri, bør den medlemsstat, hvortil den nye ansøgning er blevet indgivet, ikke have mulighed for at gøre en afvisning af denne ansøgning gældende. Denne situation har efter min opfattelse den særlige karakter, som der i henhold til Domstolens praksis<sup>35</sup> kræves for at afkræfte den formodning, der følger af princippet om gensidig tillid.

34. Vurderingen af, hvorvidt der foreligger en alvorlig risiko for at blive underkastet en behandling, der er i strid med chartrets artikel 7, sammenholdt med artikel 18 og 24 heri, kan kun foretages efter at have givet ansøgeren mulighed for under den personlige samtale om ansøgningens antagelse til behandling, som er fastsat i artikel 14, stk. 1, og artikel 34, stk. 1, i direktiv 2013/32, at fremlægge alle oplysninger, navnlig af personlig art, der kan bekræfte, at en sådan risiko foreligger. Såfremt den besluttende myndighed påtænker at afvise en ansøgning om international beskyttelse i henhold til den i artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 omhandlede grund, bør denne samtale have til formål ikke alene at give ansøgeren mulighed for at blive hørt med hensyn til, om den pågældende rent faktisk har fået indrømmet international beskyttelse af en anden medlemsstat, men især muligheden for at redegøre for alle de forhold, der kendetegner

<sup>30</sup> – Hensyntagen til barnets tarv er i øvrigt en bestræbelse, som går på tværs af alle de retlige instrumenter, der udgør det fælles europæiske asylsystem.

<sup>31</sup> – Konventionen om barnets rettigheder, der blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling i resolution 44/25 af 20.11.1989, som trådte i kraft den 2.9.1990, og som er bindende for hver af medlemsstaterne, anerkender ligeledes princippet om respekt for familielivet. Det er anført i sjette betragtning til konventionen, at den er støttet på anerkendelsen af, at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø. I konventionens artikel 9 er det således fastsat, at deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje (stk. 1), og skal respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv (jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 57).

<sup>32</sup> – Jf. analogt dom af 5.10.2010, McB. (C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>33</sup> – Jf. dom af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>34</sup> – For fuldstændighedens skyld kan der endvidere henvises til 17. betragtning til forordning nr. 604/2013 og artikel 17, stk. 2, heri, hvoraf det følger, at enhver medlemsstat kan fravige ansvarskriterierne, navnlig af humanitære og menneskelige grunde, for at sammenføre familiemedlemmer, slægtninge eller andre familierelationer og behandle en ansøgning om international beskyttelse, som er indgivet til den eller til en anden medlemsstat, selv om denne behandling ikke er dens ansvar i henhold til de bindende kriterier, som er fastsat i denne forordning.

<sup>35</sup> – Jf. dommen i sagen Ibrahim m.fl., præmis 84.

vedkommendes særlige situation med henblik på, at denne myndighed kan udelukke, at denne ansøger, hvis den pågældende tilbagesendes til en anden medlemsstat, udsættes for den ovennævnte risiko<sup>36</sup>.

35. For så vidt angår fastlæggelsen af, hvorvidt der foreligger en alvorlig risiko for tilsidesættelse af denne grundlæggende ret til respekt for familieliv, vurderet i forhold til forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, indebærer denne fastlæggelse, at der tages højde for to forhold: dels den retlige status, der gælder for ansøgeren om international beskyttelse i den medlemsstat, hvor vedkommende opholder sig sammen med det familiemedlem, som er berettiget til den nævnte beskyttelse, dels karakteren af den forbindelse, som den berørte har til det pågældende familiemedlem.

## *2. Ansøgerens status i værtsmedlemsstaten*

36. Den omstændighed, at ansøgeren har en status, der sikrer vedkommende en vis stabilitet og sikkerhed med hensyn til sit opholdssted i værtsmedlemsstaten, udelukker efter min opfattelse enhver risiko for, at vedkommende tilbagesendes til den første medlemsstat, og sikrer på tilsvarende vis familiens enhed i værtsmedlemsstaten. Jeg noterer i denne forbindelse, at de berørte parter har gjort gældende, at retten til respekt for familieliv og barnets tarv er sikret ved en række retlige instrumenter, der er tilpasset omstændighederne i den foreliggende sag, nærmere bestemt artikel 23 i direktiv 2011/95 og direktiv 2003/86, hvis gennemførelse gør det muligt at tilbyde sagsøgeren i hovedsagen en passende status.

### *a) Om artikel 23 i direktiv 2011/95*

37. Kapitel VII i direktiv 2011/95 med overskriften »Indholdet af international beskyttelse« har til formål at definere de rettigheder, som ansøgere om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, hvis ansøgning er blevet imødekommet, kan nyde godt af<sup>37</sup>, herunder sikring af familiens enhed i overensstemmelse med dette direktivs artikel 23. Denne bestemmelse pålægger nemlig medlemsstaterne at udforme deres nationale lovgivning således, at de i direktivets artikel 2, litra j), omhandlede familiemedlemmer til en person med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus på visse betingelser har ret til at gøre krav på de i artikel 24-35 i direktiv 2011/95 omhandlede 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<sup>38</sup>. Formålet med dette særlige regelsæt er bedst muligt at sikre, at personen med international beskyttelse og dennes familiemedlemmer integreres i værtsmedlemsstaten.

38. Anvendelsen af artikel 23 i direktiv 2011/95 er betinget af, at tre kumulative betingelser er opfyldt. For det første skal den potentielle modtager af de omhandlede fordele være et familiemedlem som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra j). For det andet må den pågældende ikke individuelt være berettiget til international beskyttelse. For det tredje skal den

<sup>36</sup> – Jf. analogt dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 49 og 53).

<sup>37</sup> – Jf. analogt dom af 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 68).

<sup>38</sup> – Jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 68).

pågældendes personlige retlige status være forenelig med indrømmelsen af de fordele, der er omhandlet i direktiv 2011/95<sup>39</sup>. Jeg finder det relevant at foretage en nærmere undersøgelse af de to første betingelser.

39. For det første omhandler artikel 2, litra j), i direktiv 2011/95 familiemedlemmer til personen med international beskyttelse, når de pågældende befinder sig i den samme medlemsstat i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse, for så vidt familien allerede bestod i hjemlandet. Faderen, moderen eller en anden voksen, som er ansvarlig for en mindreårig, er omfattet af definitionen af »familiemedlem«. Den familiemæssige tilknytning skal således foreligge forud for familiens indrejse i værtsmedlemsstaten<sup>40</sup>, og de pågældende familiemedlemmer skal befinde sig i denne stat »i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse«, en formulering, der ganske vist ikke er særligt tydelig. Jeg deler i den henseende den fortolkning af dette udtryk, som generaladvokat Richard de la Tour anlagde i sit forslag til afgørelse i sagen Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed)<sup>41</sup>, og hvorefter en sådan betingelse indebærer, at familiemedlemmerne har ledsaget personen med international beskyttelse fra hjemlandet til værtsmedlemsstaten, for at denne person kan indgive sin ansøgning, og dermed har vist deres vilje til at blive sammen. Denne fortolkning følger af 16. betragtning til direktiv 2011/95, hvori det præciseres, at EU-lovgiver skal sikre, at »asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers« rettigheder respekteres fuldt ud<sup>42</sup>.

40. Sagsøgeren i hovedsagen, der er far til en mindreårig datter, der tilsyneladende ikke er gift, og som har subsidær beskyttelsesstatus, kan falde ind under kategorien »familiemedlemmer« som omhandlet i artikel 2, litra j), tredje led, i direktiv 2011/95, for så vidt som han opfylder de to underliggende betingelser, der er nævnt ovenfor, hvilket for den anden af disse betingelsers vedkommende ikke fremgår klart af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen. Det fremgår nemlig af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af den kassationsanke, som sagsøgeren i hovedsagen har iværksat, at nævnte sagsøger flygtede fra sit land i slutningen af 2013 og ankom til Østrig i 2014, hvor han den 1. december 2015 opnåede flygtningestatus. Han forlod derefter Østrig i begyndelsen af 2016 for at »slutte sig til« sine døtre i Belgien, som havde opnået subsidær beskyttelsesstatus i dette land den 14. december 2016, og indgav først sin ansøgning om international beskyttelse dér den 14. juni 2018. Det kan udledes af denne genkaldelse af de faktiske omstændigheder, at sagsøgeren og dennes børn har haft adskilte migrationsforløb, idet førstnævnte ikke har ledsaget sine døtre på deres rejse fra oprindelseslandet til værtsmedlemsstaten.

<sup>39</sup> – Det skal præciseres, at det kan vise sig at være utilstrækkeligt, at disse tre betingelser er opfyldt, hvis den pågældende person er omfattet af én af de situationer, hvor tildeling af international beskyttelse er udelukket i henhold til kapitel III og V i direktiv 2011/95. Ligeledes fremgår det af denne retsakts artikel 23, stk. 4, at medlemsstaterne til enhver tid kan afslå, begrænse eller inddrage de i denne bestemmelses stk. 1 og 2 omhandlede fordele under henvisning til statens sikkerhed eller den offentlige orden.

<sup>40</sup> – Direktiv 2011/95 har ikke til formål at beskytte den familiemæssige tilknytning, der opstår efter asylansøgerens indrejse i værtsmedlemsstaten. Derved adskiller det sig fra direktiv 2003/86, der ligeledes finder anvendelse på familieforhold, der er stiftet efter referencepersonens indrejse på den pågældende medlemsstats område [jf. artikel 2, litra d), i direktiv 2003/86].

<sup>41</sup> – C-91/20, EU:C:2021:384, præmis 55.

<sup>42</sup> – Dette andet krav udgør en ny forudsætning for sontring i forhold til den ordning for familiesammenføring, der blev indført ved direktiv 2003/86, eftersom dette direktiv i artikel 5, stk. 3, bestemmer, at ansøgningen om familiesammenføring, medmindre der foreligger en undtagelse, indgives, »mens familiemedlemmerne opholder sig uden for den medlemsstat, på hvis område referencepersonen har ophold«.

41. For det andet finder artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 alene anvendelse på familiemedlemmer til personen med international beskyttelse, som ikke individuelt er *berettiget* til international beskyttelse<sup>43</sup>. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter således, at der foretages en undersøgelse af substansen i den ansøgning om international beskyttelse, som det pågældende familiemedlem har indgivet, og som har resulteret i et negativt udfald med hensyn til opfyldelsen af de materielle betingelser for tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, således som disse betingelser er nærmere angivet i artikel 9 og 10 henholdsvis artikel 15 i direktiv 2011/95. Ifølge ordlyden af artikel 32 i direktiv 2013/32 kan medlemsstaterne kun anse en ansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95. Det er imidlertid ubestridt, at der ikke forud for en afgørelse om at afvise en ansøgning om international beskyttelse, der træffes i henhold til artikel 33 i direktiv 2013/32, foretages en vurdering af substansen i ansøgningen, hvilket EU-lovgiver netop af procesøkonomiske hensyn har haft til hensigt at fritage den pågældende medlemsstat fra. Gennemførelsen af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 henhører alene under tilfælde, hvor ansøgningen om international beskyttelse ikke kommer i modstrid med en afvisningsgrund.

42. Der kan ligeledes stilles spørgsmålstejn ved muligheden for – alene for så vidt angår dette specifikke spørgsmål om anvendeligheden af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 – at tage den særlige afvisningsgrund i artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 i betragtning. Den oprindelige afgørelse om tildeling af international beskyttelse indgår, efter at der er foretaget en undersøgelse af substansen i en ansøgning herom, i den normative ordning, der er indført ved direktiv 2011/95, og som omfatter begreber og kriterier, der er fælles for medlemsstaterne. Jeg erindrer om, at artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 inden for rammerne af den fælles asylprocedure, der er indført ved dette direktiv, udgør et udtryk for princippet om gensidig tillid, som bl.a. for så vidt angår et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed pålægger hver af medlemsstaterne at lægge til grund, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten<sup>44</sup>. Selv om der på det nuværende retlige udviklingstrin ikke findes nogen »europæisk« flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, der er fælles for alle medlemsstaterne, udgør gennemførelsen af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 en form for stiltiende anerkendelse af, at den første medlemsstat foretager en korrekt vurdering af, om ansøgningen om international beskyttelse kan imødekommes.

43. Under disse omstændigheder, uanset om man ser på afgørelsen af, at ansøgningen skal afvises, alene ud fra den processuelle karakter eller i sammenhæng med den ovenfor nævnte særlige afvisningsgrund, mener jeg, at den situation, der er opstået som følge af denne afgørelse, kan begrunde en konklusion, hvorefter sagsøgeren i hovedsagen, der uomtvisteligt har flygtningestatus, ikke er berettiget til de fordele, der er omhandlet i artikel 24-35 i direktiv

<sup>43</sup> – Det berørte familiemedlem kan med andre ord ikke nyde den maksimale beskyttelse, idet risikoen for forfølgelse eller alvorlige trusler mod den pågældende ikke er betydelig, men er berettiget til forskellige fordele, som sætter vedkommende i en situation, der nærmer sig den situation, som gælder for den person, der er berettiget til beskyttelsen, med det formål at sikre opretholdelsen af familiens enhed i forhold til denne person.

<sup>44</sup> – Jf. i denne retning dommen i sagen Ibrahim m.fl., præmis 84 og 85.

2011/95, idet samme retsakts artikel 23, stk. 2, ikke finder anvendelse<sup>45</sup>. Sidstnævnte bestemmelse kan således ikke sikre sagsøgeren i hovedsagen en løsning med henblik på at opnå en opholdstilladelse, der vil gøre det muligt for ham at opholde sig i den samme medlemsstat som sine børn og dermed undgå enhver risiko for, at den grundlæggende ret til respekt for familieliv vil kunne krænkes.

*b) Om direktiv 2003/86*

44. Ifølge artikel 1 er formålet med direktiv 2003/86 at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område. De formål, der generelt forfølges med dette direktiv, således som de er nævnt i fjerde og ottende betragtning hertil, er at fremme integrationen af de pågældende tredjelandstatsborgere ved at lade dem føre et normalt familieliv og at fastsætte gunstigere vilkår for flygtninges udøvelse af deres ret til familiesammenføring, henset til deres særlige situation<sup>46</sup>.

45. Disse betingelser, som er fastsat i kapitel V i direktiv 2003/86, vedrører i henhold til ordlyden heraf alene familiesammenføring af »flygtninge«. I direktivets artikel 3, stk. 2, litra c), præciseres det bl.a., at dette direktiv 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. En sådan formulering kan forklares med, at der på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2003/86 ikke fandtes en subsidiær beskyttelsesstatus i EU-retten. Det må konstateres, at de EU-retlige rammer for asyl i høj grad har udviklet sig med anerkendelsen af en sådan status i direktiv 2004/83/EF<sup>47</sup> og med tilnærmelsen af de to beskyttelsesordninger med direktiv 2011/95. Det fremgår af 8., 9. og 39. betragtning til sidstnævnte direktiv, at EU-lovgiver ønskede at indføre en ensartet status for alle personer med international beskyttelse og derfor valgte at give personer med subsidiær beskyttelsesstatus de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har, med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> – Jeg noterer, at Kommissionen i punkt 39 i sine indlæg har anerkendt, at artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 ikke finder anvendelse, i betragtning af, at sagsøgeren i hovedsagen har flygtningestatus, hvilket sagsøgte i hovedsagen ligeledes har anerkendt. Den italienske regering har derimod (punkt 27 i dens indlæg) anført, at »selv om sagsøgeren i hovedsagen ikke kan få tildelt flygtningestatus (da der allerede er indrømmet en sådan status i en anden medlemsstat), kan den pågældende under alle omstændigheder opnå en opholdstilladelse i den stat, hvor hans mindreårige datter har fået tildelt subsidiær beskyttelse«, såvel som de andre fordele, der er omhandlet i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95. Hvis dette anbringende, som er utilstrækkeligt begrundet, skal kunne tiltrædes, vil det indebære en antagelse af, at de kompetente belgiske myndigheder skal kunne påtænke at tildele sagsøgeren flygtningestatus, samtidig med at de afviser den anden ansøgning om international beskyttelse på grundlag af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, og begrunder anvendelsen af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 ud fra det hensyn, at den pågældende ikke opfylder betingelserne for at opnå en sådan status, hvilket i sig selv kan forekomme inkonsekvent.

<sup>46</sup> – Jf. dom af 12.12.2019, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster)* (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 34 og 58).

<sup>47</sup> – Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12).

<sup>48</sup> – Jf. dom af 1.3.2016, *Alo og Osso* (C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 32), og af 13.9.2018, *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 42). Det skal fremhæves, at Kommissionen i 2011 ved hjælp af en grønbog om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) (KOM(2011) 735 endelig), iværksatte en debat om en mulig ændring af dette direktiv. Et af de punkter, der blev behandlet, vedrørte netop spørgsmålet om udelukkelse af subsidiær beskyttelse fra direktivets anvendelsesområde. Til trods for støtte fra en række internationale organisationer blev der ikke foretaget nogen omarbejdning af det nævnte direktiv, hvorved personer med subsidiær beskyttelsesstatus kunne blive omfattet af direktivets anvendelsesområde.

46. Til trods for denne betydelige udvikling og for den omstændighed, at Europarådets menneskerettighedskommissær<sup>49</sup> har rejst tvivl med hensyn til den forskellige behandling af de to omhandlede former for status, har Domstolen fastslået, at direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at det ikke finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til en person med subsidiær beskyttelsesstatus. Domstolen har i denne henseende fastslået, at for så vidt som inspirationen til de fælles kriterier for tildeling af subsidiær beskyttelse er blevet fundet i de gældende ordninger i medlemsstaterne, som de tilsigter at harmonisere, i givet fald ved at erstatte dem, ville artikel 3, stk. 2, litra c), i direktiv 2003/86 i høj grad berøves sin effektive virkning, såfremt bestemmelsen skulle fortolkes således, at den ikke omfatter personer med den i EU-retten fastsatte subsidiære beskyttelsesstatus<sup>50</sup>. Det er imidlertid ubestridt, at det mindreårige barn til sagsøgeren i hovedsagen, som er den potentielle »referenceperson« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86, er i besiddelse af en opholdstilladelse i Belgien som følge af den subsidiære beskyttelsesstatus, som barnet har, hvilket udelukker familiesammenføring i dette land i henhold til den ovennævnte retspraksis.

47. Under hensyntagen til denne konstatering har Kommissionen henvist dels til muligheden for at indgive en ansøgning om familiesammenføring i Østrig, i hvilket land sagsøgeren i hovedsagen har flygtningestatus, dels til den belgiske lovgivning, som tillader en sådan sammenføring, når referencepersonen har subsidiær beskyttelsesstatus, særligt i forhold til faderen eller moderen til en person med en sådan status, når disse personer ankommer for at bo sammen med den pågældende, for så vidt som den pågældende er under 18 år, er indrejst i Belgien uden at være ledsaget af en voksen udlænding, der er ansvarlig for den pågældende ifølge lov, og den pågældende ikke i praksis har været i en sådan persons varetægt efterfølgende eller er blevet efterladt uden ledsagelse efter at være indrejst. Hvad angår den første ovenanførte løsning rejser denne efter min opfattelse flere vanskeligheder, der kan kvalificeres som »hævebegrundende«.

48. For det første kan gennemførelsen af direktiv 2003/86 føre til, at en familie midlertidigt adskilles. I henhold til artikel 2, litra a)-d), i direktiv 2003/86 finder direktivet kun anvendelse på referencepersoner, der er tredjelandstatsborgere, med andre ord på enhver person, der ikke er unionsborger som omhandlet i artikel 20, stk. 1, TEUF, og som »har lovligt ophold i en medlemsstat«, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at slutte sig til med ham/hende, og på familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, der slutter sig til referencepersonen med henblik på at bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse. Ansøgningen skal principielt indgives og behandles, mens familiemedlemmerne opholder sig uden for den medlemsstat, på hvis område referencepersonen har ophold<sup>51</sup>. Sagsøgeren i hovedsagen kunne således i givet fald blive nødsaget til at forlade

<sup>49</sup> – Europarådets menneskerettighedskommissær har udtrykt tvivl med hensyn til, hvorvidt udelukkelsen af personer med subsidiær beskyttelsesstatus fra den ordning, der er fastsat i direktiv 2003/86, er forenelig med EMRK (»Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe«, Document thématique (gennemførelse af retten til familiesammenføring af flygtninge i Europa, temadokument), 2017). Menneskerettighedsdomstolen har i forbindelse med, at den skulle træffe afgørelse om, hvorvidt det var foreneligt med EMRK's artikel 8 at fastsætte en ventetid på tre år på tildeling af familiesammenføring til personer med subsidiær eller midlertidig beskyttelsesstatus, i dom af 9.7.2021, M.A mod Danmark (CE:ECHR:2021:0709JUD000669718), fastslået, at denne bestemmelse var blevet tilsidesat. Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid i den nævnte dom fremhævet, at situationen for personer med subsidiær beskyttelse ikke er den samme som den, der gælder for flygtninge (§ 153), og at medlemsstaterne har en vid skønsmargen for så vidt angår adgang til familiesammenføring for personer med subsidiær beskyttelse (§ 155). Menneskerettighedsdomstolen har således ikke rejst tvivl om sondringen mellem de to former for beskyttelsesstatus.

<sup>50</sup> – Jf. dom af 7.11.2018, K og B (C-380/17, EU:C:2018:877, præmis 33), og af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 34). Vedrørende retslærens konklusion med hensyn til en streng fortolkning af direktiv 2003/86 jf. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law (Volume 1: EU Immigration and Asylum Law)*, 4. udg., OUP, Oxford, 2016, s. 402.

<sup>51</sup> – Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2003/86 bestemmer, at medlemsstaterne afgør, om det er referencepersonen eller de berørte familiemedlemmer, der skal indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold.



Belgien og sine døtre<sup>52</sup> for at begive sig til Østrig og slå sig ned dér alene, idet han i dette land kan tage lovligt ophold under hensyntagen til den flygtningestatus, som han er blevet tildelt. Hans børn ville derimod ikke kunne indrejse i dette land, så længe ansøgningen behandles, hvilket kan vare ni måneder, en frist, der kan forlænges. Artikel 5, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2003/86 og syvende betragtning hertil giver ikke desto mindre medlemsstaterne mulighed for at fravige den almindelige regel i første afsnit og acceptere, at en ansøgning indgives, når familiemedlemmerne allerede befinder sig på dens område, vel at mærke »på visse betingelser«, som det henhører under medlemsstaternes vide skønsmargen at fastlægge.

49. For det andet er det muligt, at sagsøgeren i hovedsagen ikke er omfattet af samtlige bestemmelser i direktiv 2003/86, hvori der fastsættes en gunstigere behandling af flygtninges ansøgninger om familiesammenføring. Dette direktivs artikel 12, stk. 1, fastsætter som en undtagelse, at medlemsstaterne ikke for så vidt angår en flygtning eller dennes familie kan kræve bevis for, at referencepersonen råder over en passende bolig, en sygeforsikring og faste indtægter, der kan dække forsørgelsen for referencepersonen og dennes familie. Ud over den omstændighed, at undtagelsen ikke vedrører familiesammenføring af myndige børn, giver tredje afsnit i samme stykke i denne bestemmelse medlemsstaterne mulighed for at kræve, at flygtningen opfylder betingelserne i det nævnte direktivs artikel 7, hvis der ikke indgives ansøgning om familiesammenføring inden for en periode på tre måneder efter, at der er givet status som flygtning. I den foreliggende sag er det åbenbart, at ansøgningen om familiesammenføring vil blive indgivet mere end tre måneder efter, at der er givet flygtningestatus, hvilket skete den 1. december 2015. Opfyldelsen af de nævnte betingelser kan vise sig at være særligt problematisk for sagsøgeren i hovedsagen, der i flere år har boet i Belgien sammen med sine børn.

50. For det tredje kan gennemførelsen af direktiv 2003/86 føre til, at søskende adskilles<sup>53</sup>. Dette direktivs artikel 4, stk. 2, litra b), bestemmer nemlig, at medlemsstaterne »kan« tillade indrejse og ophold for myndige ugifte børn af referencepersonen, hvis disse »af helbredsgrunde objektivt set ikke er i stand til at forsørge sig selv«. Der gælder således ingen forpligtelse for medlemsstaterne til at tillade, at myndige børn af referencepersonen indrejser på deres område, og såfremt der gives tilladelse, er denne nødvendigvis betinget af kravet om, at der skal foreligge bevis for et afhængighedsforhold til den pågældende forælder, og en sådan situation fremgår ikke af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen.

51. For det fjerde ville familiesammenføring i Østrig reelt have til følge, at børnene ville fortabe den subsidiære beskyttelsesstatus, som Kongeriget Belgien har indrømmet dem, og de deraf følgende fordele. Såfremt de berørte endvidere skulle beslutte at ansøge om international beskyttelse i Østrig, kunne de blive mødt med den samme afvisningsgrund som den, der blev gjort gældende over for deres far, og som er genstand for tvisten i hovedsagen<sup>54</sup>. Som følge af familiesammenføring tildelt i medfør af direktiv 2003/86 ville børnene af sagsøgeren i hovedsagen opnå status af familiemedlemmer til referencepersonen, hvilket i retlig henseende ville betyde en afhængighedssituation i forhold til denne person, som ville kunne vare i flere år,

<sup>52</sup> – Det fremgår, at situationen er særligt kompleks, eftersom han ifølge kassationssagen bor sammen med sin mindreårige datter, sin partner (der er syrisk flygtning, og hos hvem hans datter er anbragt i plejefamilie), deres fælles barn og sin partners børn.

<sup>53</sup> – Menneskerettighedsdomstolen har anerkendt, at der kan være tale om familieliv blandt søskende, og har præciseret, at det i sager om anbringelse af børn skal undgås at splitte søskendeflokken, eftersom dette kan være i strid med barnets tarv (Menneskerettighedsdomstolen, 18.2.1991, Moustaquim mod Belgien, CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, § 36, og 6.4.2010, Mustafa og Armağan Akin mod Tyrkiet, CE:ECHR:2010:0406JUD000469403, § 19).

<sup>54</sup> – I den østrigske lovgivning, der gennemfører direktiv 2013/32, er det fastsat, at en asylansøgning afvises, hvis en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse: artikel 4, litra a), i Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005), som er tilgængelig på følgende adresse (på tysk): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>

før disse børn ville kunne opnå selvstændig opholdstilladelse<sup>55</sup>. Desuden består der flere faktiske forskelle mellem de fordele, som familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger har ret til på grundlag af direktiv 2003/86, og de rettigheder, der indrømmes personer med international beskyttelse, en sammenligning, der er ugunstig for de førstnævnte<sup>56</sup>. Til denne konstatering kan føjes forventelige tilpasningsvanskeligheder i forbindelse med et nyt opholdssted i en anden medlemsstat efter at have tilbragt flere år i Belgien, foruden et brud med de sociale og følelsesmæssige bånd, der måtte være knyttet i dette land.

52. Der erindres i denne forbindelse om, at bestemmelserne i direktiv 2003/86 skal 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. Ud over sidstnævnte formål tilsigter det nævnte direktiv at yde tredjelandstatsborgere, navnlig de mindreårige, beskyttelse<sup>57</sup>. Henset til ovenstående betragtninger finder jeg det vanskeligt at argumentere for, at gennemførelsen af direktiv 2003/86 med henblik på familiesammenføring i den medlemsstat, der har tildelt flygtningestatus, og som dermed har bragt denne regel i anvendelse, er forenelig med de ovenanførte grundlæggende rettigheder, som gælder for det mindreårige barn. Denne løsning ville navnlig medføre fortabelse af den subsidiære beskyttelsesstatus og de dertil knyttede fordele, som i princippet ikke ville kunne generhverves i det nye værtsland, samt muligvis en adskillelse af søskendeflokken, en mildest talt paradoksalt konsekvens i sammenhæng med familiesammenføring.

53. Hvad angår den anden løsning, der tager udgangspunkt i, at familiesammenføring på visse betingelser er tilladt efter belgisk lovgivning, erindres om den mulighed, som medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 5, i direktiv 2003/86 har for alene på grundlag af deres nationale ret at indrømme ret til indrejse og ophold på gunstigere vilkår. Kommissionen anførte i denne forbindelse i sine retningslinjer for anvendelsen af direktiv 2003/86, at behovet for humanitær beskyttelse hos personer under subsidiær beskyttelse ikke er anderledes end flygtninges behov herfor, og opfordrede som følge heraf medlemsstaterne til at vedtage regler, der tildeler flygtninge og personer under subsidiær eller midlertidig beskyttelse de samme rettigheder<sup>58</sup>. Selv om mange medlemsstater i deres nationale lovgivning har fastsat en mulighed for, at personer med subsidiær beskyttelse kan indgive en ansøgning om familiesammenføring på samme vilkår som dem, der gælder for flygtninge, er der fortsat uoverensstemmelser mellem de nævnte lovgivninger, idet der i nogle lovgivninger stadig er betydelige forskelle mellem behandlingen af flygtninge og behandlingen af personer med subsidiær beskyttelse for så vidt angår betingelserne

<sup>55</sup> – Jf. artikel 13 og 15 i direktiv 2003/86. I dom af 14.3.2019, Y.Z. m.fl. (Svig i forbindelse med familiesammenføring) (C-557/17, EU:C:2019:203, præmis 47), fastslog Domstolen, at det følger af formålet med direktiv 2003/86, således som dette formål fremgår af fjerde betragtning, såvel som af en samlet læsning af direktivet, navnlig af dets artikel 13, stk. 3, og artikel 16, stk. 3, at så længe de pågældende familiemedlemmer ikke har opnået en selvstændig opholdsret på grundlag af direktivets artikel 15, er deres opholdsret en ret, som er afledt af den pågældende referencepersoners ret, og som er bestemt til at fremme denne sidstnævntes integration.

<sup>56</sup> – Artikel 29, 30 og 32 i direktiv 2011/95 fastsætter flere rettigheder og fordele for personer med international beskyttelse, som i direktiv 2003/86 ikke er omhandlet for referencepersonens familiemedlemmer, nærmere bestemt adgang til social bistand, lægehjælp og bolig. Nævnte familiemedlemmer har ret til adgang til lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed i henhold til artikel 14 i direktiv 2003/86, men medlemsstaterne kan fastsætte en frist på 12 måneder, før de tillader, at denne aktivitet kan udøves, og de kan begrænse adgangen for myndige ugifte børn.

<sup>57</sup> – Jf. dom af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 46 og 56).

<sup>58</sup> – COM(2014) 210 final, punkt 6.2, s. 25 og 26.

for adgang til familiesammenføring<sup>59</sup>. Det må i det foreliggende tilfælde konstateres, at det fremgår af den kassationsanke, som sagsøgeren i hovedsagen har iværksat ved den forelæggende ret, at han forgæves har forsøgt at opnå familiesammenføring med sin mindreårige datter, da han ikke har været i stand til at fremlægge den dokumentation, som den kompetente kommunale myndighed har krævet til dette særlige formål. Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at den berørte ikke har opholdstilladelse i Belgien<sup>60</sup>.

54. Under disse omstændigheder og i almindelighed er det sandsynligt, at en tredjelandstatsborger, der allerede har fået tildelt international beskyttelse i en første medlemsstat, begiver sig til en anden medlemsstat for at slutte sig til sin familie og indgiver en ny ansøgning om beskyttelse i denne anden medlemsstat, samtidig med, at vedkommende får udstedt en opholdstilladelse i henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2003/86 eller i henhold til en gunstigere national gennemførelseslovgivning. I modsat fald kan denne statsborger tildeles en national beskyttelsesstatus af andre årsager, der ikke beror på behovet for international beskyttelse, men som skyldes medfølelse eller humanitære skønsmæssige hensyn, som falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 2011/95. Det fremgår nemlig af artikel 2, litra h) in fine, i direktiv 2011/95, at dette direktiv tillader, at de medlemsstater, der er værtslande, i overensstemmelse med deres nationale lovgivning kan indrømme en »anden form for« national beskyttelse, hvortil er knyttet rettigheder, der gør det muligt for personer, der ikke er berettiget til flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, at opholde sig på deres område<sup>61</sup>. Det skal i disse to tilfælde efterprøves, om disse former for status er af en sådan karakter, at de sikrer, at opholdsstedet og dermed familiens enhed i denne stat opnår en vis stabilitet. I bekræftende fald bør værtsmedlemsstaten efter min opfattelse kunne udøve den mulighed, som den i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 har for at afvise ansøgningen om international beskyttelse, uafhængigt af enhver undersøgelse af forholdet mellem ansøgeren og det pågældende familiemedlem<sup>62</sup>.

### 3. Forholdet mellem ansøgeren og dennes familiemedlem

55. Det skal fremhæves, at de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7, således som det fremgår af forklaringerne til chartret og i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og rækkevidde som de rettigheder, der er sikret ved EMRK's artikel 8, således som denne bestemmelse er fortolket i Menneskerettighedsdomstolens praksis. I sager, som

<sup>59</sup> – Dertil kommer, at visse stater, såsom Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige, stillet over for udfordringerne i forbindelse med migrationskrisen i 2015, midlertidigt har begrænset muligheden for familiesammenføring for personer med subsidiær beskyttelse (Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring af 29.3.2019, COM(2019) 162 final, s. 4, »The »Essential Right« to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification«, UNHCR (FN's flygtningehøjkommissær), s. 142-145, og »Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe« (gennemførelse af retten til familiesammenføring af flygtninge i Europa), temadokument udgivet af Europarådets menneskerettighedskommissær, 2017, s. 32-34).

<sup>60</sup> – Sagsøgeren i hovedsagen er således til stede på en medlemsstats område uden åbenbart at opfylde betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i denne og opholder sig alene af denne grund ulovligt, selv om han er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse i en anden medlemsstat med den begrundelse, at sidstnævnte har tildelt ham flygtningestatus. Under disse omstændigheder skal han straks vende tilbage til denne anden stats område i henhold til artikel 6, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) og kan efter omstændighederne blive genstand for tvungen overførsel til denne anden stat i overensstemmelse med national lovgivning i den stat, hvor han opholder sig (dom af 24.2.2021, M m.fl. (Overførsel til en medlemsstat), C-673/19, EU:C:2021:127, præmis 30, 33 og 45-48).

<sup>61</sup> – Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 116-118), og af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 61).

<sup>62</sup> – Det er ganske vist sandsynligt, at det ved tildeling af en sådan status i praksis kan afværges, at der indgives en ansøgning om international beskyttelse i den medlemsstat, der er familiens værtsland, eller at tildelingen fører til, at en sådan ansøgning trækkes tilbage.

kombinerer familieliv<sup>63</sup> og immigration, foretager Menneskerettighedsdomstolen en afvejning af de foreliggende interesser, herunder af de berørtes personlige interesse i at have et familieliv på et givet område og statens generelle interesser, i dette tilfælde i at føre kontrol med migrationen. Når det drejer sig om børn, har Menneskerettighedsdomstolen anført, at der skal tages hensyn til barnets tarv. På dette særlige punkt har denne domstol fastslået, at der, især i international ret, er bred enighed om, at i alle afgørelser vedrørende børn skal barnets tarv veje tungest. Hensynet til barnets tarv er ganske vist ikke afgørende i sig selv, men må helt sikkert tillægges stor vægt. Således tager Menneskerettighedsdomstolen i sager om familiesammenføring særligt hensyn til de berørte mindreårige børns situation, herunder navnlig deres alder, til deres forhold i det eller de pågældende lande og til, i hvor høj grad de er afhængige af deres forældre<sup>64</sup>.

56. Jeg noterer, at Domstolen ligeledes har anvendt dette begreb om »afhængighedsforhold« i sin praksis vedrørende migrationssager<sup>65</sup>. Det drejer sig således om tildeling af en afledt opholdsret på Unionens område til en tredjelandstatsborger på grundlag af artikel 20 TEUF og 21 TEUF på foranledning af et familiemedlem, der har status af unionsborger, når der mellem disse to personer består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed<sup>66</sup>. Der kan ligeledes henvises til Domstolens praksis vedrørende det i artikel 17 i direktiv 2003/86 fastsatte krav om individuel vurdering af ansøgninger om familiesammenføring, i forbindelse med hvilken der bør tages hensyn til alle de relevante elementer i den foreliggende sag med særlig vægt på de berørte børns interesser og på ønsket om at begunstige familielivet, idet børnenes afhængighed af forældrene indgår i disse momenter<sup>67</sup>.

57. Henset til disse omstændigheder bør den vurdering, som den kompetente nationale myndighed som opfølgning på den personlige samtale i henhold til artikel 14 og 34 i direktiv 2013/32 skal foretage, af, hvorvidt der foreligger en alvorlig risiko for en behandling, der er i strid med chartrets artikel 7, sammenholdt med artikel 24 heri, udføres under hensyntagen til alle de relevante elementer i den foreliggende sag, herunder navnlig barnets alder, dets situation i det pågældende land<sup>68</sup> og dets afhængighed af forældrene under hensyntagen til barnets fysiske og følelsesmæssige udvikling samt graden af den følelsesmæssige tilknytning til sine forældre, idet alt dette karakteriserer den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for forholdet mellem forældrene og barnet og for barnets ligevægt. Den omstændighed, at forælderen bor sammen med det mindreårige barn, er et af de relevante forhold, som skal tages i betragtning med henblik på at bedømme, om der består et afhængighedsforhold mellem dem, uden at det imidlertid udgør en nødvendig betingelse herfor<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> – Sagsøgeren i hovedsagen har siden 2016 opholdt sig i Belgien og boet sammen med sin mindreårige datter. Denne situation må utvivlsomt betragtes som et »familieliv«, som krævet af Menneskerettighedsdomstolen i dennes praksis vedrørende EMRK's artikel 8, hvori denne domstol har anført, at betegnelsen »familieliv« kan omfatte forholdet mellem et barn født inden for eller uden for ægteskab og dets far, uafhængigt af, om moderen er til stede i hjemmet, og at den beskyttelse, som denne bestemmelse yder, gælder alle familiens medlemmer (Menneskerettighedsdomstolen, 3.10.2014, Jeunesse mod Nederlandene, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, § 117).

<sup>64</sup> – Menneskerettighedsdomstolen, 3.10.2014, Jeunesse mod Nederlandene (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 109 og 118).

<sup>65</sup> – Det følger desuden af 16. betragtning til forordning nr. 604/2013 og artikel 16 heri, at for at sikre fuld overholdelse af princippet om familiens enhed og barnets tarv udgør eksistensen af et afhængighedsforhold mellem en ansøger om international beskyttelse og visse medlemmer af dennes familie et bindende ansvarskriterium.

<sup>66</sup> – Jf. i denne retning dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 52).

<sup>67</sup> – Jf. i denne retning dom af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 59).

<sup>68</sup> – Det følger af dom af 14.3.2019, Y.Z. m.fl. (Svig i forbindelse med familiesammenføring) (C-557/17, EU:C:2019:203, præmis 54), at der kan tages hensyn til, hvor længe barnet og dets forælder har opholdt sig i værtsmedlemsstaten, hvor gammel barnet var ved ankomsten til denne medlemsstat, og til, om barnet eventuelt er vokset op og har fået en uddannelse dér, samt hvorvidt barnet og forælderen har familiemæssig, økonomisk, kulturel og social tilknytning til og i den nævnte medlemsstat.

<sup>69</sup> – Jf. analogt dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 71-73).

#### ***D. Foreløbig konklusion***

58. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå, at artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat udøver den i denne bestemmelse fastsatte mulighed for at afvise en ansøgning om tildeling af flygtningestatus med den begrundelse, at en anden medlemsstat allerede har indrømmet ansøgeren en sådan status, hvis denne ansøger i tilfælde af tilbagesendelse til denne anden medlemsstat udsættes for en alvorlig risiko for en behandling, der er uforenelig med retten til respekt for familieliv i henhold til chartrets artikel 7, sammenholdt med den forpligtelse til at tage hensyn til barnets tarv, som er fastsat i chartrets artikel 24, stk. 2. Denne fortolkning er efter min opfattelse ikke i strid med dette direktivs formål eller, mere generelt, med formålene i det fælles europæiske asylsystem.

59. Hvad angår procesøkonomiske hensyn kan det ikke med føje gøres gældende, at de kompetente nationale myndigheder er pålagt en yderligere eller en uforholdsmæssigt tung arbejdsbyrde med hensyn til de processuelle krav, der allerede nu er opstillet i direktiv 2013/32, og nærmere bestemt med hensyn til forpligtelsen til at tilbyde en personlig samtale forud for enhver afgørelse, herunder afgørelser om afvisning af ansøgningen. Gennemførelsen af en sådan samtale gør det muligt både at bestemme ansøgerens familiemæssige situation nærmere og, efter omstændighederne, at vurdere vedkommendes behov for international beskyttelse. Denne procedure giver således den kompetente myndighed mulighed for bedst muligt og hurtigt at vurdere ansøgerens situation i såvel den berørtes som medlemsstatens interesse, hvilket bidrager til målet om en hurtig behandling og til kravet om, at behandlingen af ansøgningen skal være udtømmende.

60. For så vidt angår forebyggelse af de sekundære bevægelser er det min opfattelse, at situationen for sagsøgeren i hovedsagen, der efter at have opnået flygtningestatus var flyttet til en anden medlemsstat med henblik på at slutte sig til sine børn og bo sammen med dem, ikke i egentlig forstand henhører under dette begreb. I modsætning til, hvad der er anført i 13. betragtning til direktiv 2013/32, er denne flytning inden for Unionen ikke udelukkende udsprunget af en forskel i medlemsstaternes retlige rammer, men er begrundet i opfyldelsen af en grundlæggende rettighed i henhold til chartrets artikel 7. Med andre ord er sagsøgerens fremgangsmåde ikke en del af det, der almindeligvis benævnes »forum shopping« på asylområdet, idet den berørte ikke har søgt at opnå en bedre retsbeskyttelse eller at spekulere i forskelle i det sociale sikkerhedsniveau, som medlemsstaterne tilbyder, med det formål at opnå bedre materielle levevilkår. Hvad angår de betingelser, der danner baggrund for bestemmelsen om, at medlemsstaterne ikke må gennemføre artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, er risikoen for, at der opstår en »blokering« af systemet, efter min opfattelse desuden lidet sandsynlig.

61. Den løsning, der forfægtes i dette forslag til afgørelse, er efter min opfattelse fuldt ud i overensstemmelse med andre formål, som EU-lovgiver har forfulgt i hele udarbejdelsen af det fælles europæiske asylsystem, nemlig harmonisering af standarderne på området for navnlig asylprocedurer, beskyttelse og integration i værtsmedlemsstaten af personer med international beskyttelse og deres familiemedlemmer samt hovedvægt på barnets tarv, når der træffes afgørelser. Den fortolkning, der foreslås af artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, er efter min opfattelse hensigtsmæssig i en sammenhæng, der er kendetegnet ved, at de situationer, som ansøgere om international beskyttelse inden for Unionen kan befinde sig i, er forskelligartede. Den omstændighed, at denne bestemmelse er fakultativ for medlemsstaterne, at visse nationale lovgivninger, der gennemfører artikel 3 i direktiv 2011/95, automatisk anerkender flygtningestatus som en afledt ret for et familiemedlem til en person med international

beskyttelse, og at de nationale gennemførelser af direktiv 2003/86 undertiden har givet anledning til, at flygtningestatus sidestilles med subsidiær beskyttelsesstatus, bidrager til denne forskelligartethed, i strid med målet med en harmoniseringsproces, hvori det tilsigtes, at ansøgere om international beskyttelse behandles ensartet og hensigtsmæssigt, hvor på Unionens område de end befinder sig.

### ***E. Om konsekvenserne af, at ansøgningen om international beskyttelse kan antages til behandling***

62. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at det pålægger værtsmedlemsstaten at udvide den ret til international beskyttelse, som er indrømmet et mindreårigt barn, til at omfatte den forælder, der bor sammen med barnet, i overensstemmelse med retten til respekt for familieliv som fastsat i chartrets artikel 7, sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv i henhold til chartrets artikel 24, stk. 2. Besvarelsen af dette spørgsmål forudsætter efter min opfattelse, at der fremsættes en række bemærkninger i forhold til konsekvenserne af, at værtsmedlemsstaten ikke kan gennemføre den mulighed, som den har i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, og dermed af, at ansøgningen om international beskyttelse kan antages til behandling.

63. Der erindres for det første om, at den ordning, hvorefter en ansøgning kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, er en undtagelse fra medlemsstaternes forpligtelse til at undersøge realiteten med hensyn til alle ansøgninger om international beskyttelse, dvs. til at vurdere, om den pågældende ansøger kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95. Sidstnævnte direktiv fastsætter i overensstemmelse med sin artikel 1 for det første standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for det andet en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for det tredje indholdet af en sådan beskyttelse. Således som Domstolen allerede har fastslået, fremgår det af artikel 13 og 18 i direktiv 2011/95, sammenholdt med de i direktivets artikel 2, litra d) og f), indeholdte definitioner af begreberne »flygtning« og »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«, at den i dette direktiv omhandlede internationale beskyttelse principielt skal tildeles enhver tredjelandstatsborger eller statsløs, som har en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, eller som løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast som omhandlet i nævnte direktivs artikel 15<sup>70</sup>.

64. I det tilfælde, hvor en medlemsstat står over for en situation, der forhindrer den i at gøre brug af den mulighed, som den har i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, tilkommer det den følgelig at behandle den ansøgning om international beskyttelse, som er blevet indgivet til den, og at efterprøve, hvorvidt ansøgeren om international beskyttelse opfylder de materielle betingelser for tildeling af denne beskyttelse som beskrevet ovenfor. Medlemsstaten skal således betragte og behandle den pågældende tredjelandstatsborger som en førstegangsansøger om international beskyttelse, uafhængigt af den beskyttelse, som en anden medlemsstat allerede har tildelt vedkommende. EU-lovgiver har inden for rammerne af den ordning, hvorefter en ansøgning kan afvises i henhold til artikel 33 stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32, tydeligt taget højde

<sup>70</sup> – Jf. dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 48 og 49).

for konsekvenserne af en sådan situation<sup>71</sup>, og – idet denne bestemmelse ellers ville blive frataget enhver effektiv virkning – kan den omstændighed, at en første medlemsstat forudgående har indrømmet international beskyttelse, på ingen måde tages i betragtning på ny i forbindelse med undersøgelsen af substansen i denne ansøgning<sup>72</sup>.

65. For det andet har samtlige berørte parter i det væsentlige fremhævet, at den ansøgning, som sagsøgeren i hovedsagen har indgivet, har til formål at sikre, at familien er samlet, endog alene er begrundet i dette formål, idet den pågældende ikke er drevet af et behov for international beskyttelse, der allerede er opfyldt i Østrig. Hans ansøgning er således ifølge nævnte parter ikke i egentlig forstand en ansøgning om international beskyttelse og kan under hensyntagen til ordlyden og den overordnede opbygning af direktiv 2011/95 samt formålene hermed ikke føre til tildeling af en status, der henhører under en sådan beskyttelse. Jeg finder det i denne forbindelse nødvendigt at sondre klart mellem selve det retlige instrument, dvs. ansøgningen om international beskyttelse, og indholdet i de argumenter og beviser, der er fremført til støtte herfor, samt den eventuelle underliggende begrundelse, som ansøgeren om international beskyttelse har haft.

66. Begrebet »ansøgning om international beskyttelse« defineres i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/32 som en »anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, hvor der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af [direktiv 2011/95], og som kan søges særskilt«. En sådan ansøgning skal endvidere anses for at være indgivet til en myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32, så snart den pågældende person har tilkendegivet, at vedkommende ønsker at modtage international beskyttelse, uden at tilkendegivelsen heraf kan undergives nogen form for administrative formaliteter<sup>73</sup>. Det fremgår utvetydigt af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen den 14. juni 2018 i Belgien indgav en ansøgning, der blev betragtet som en ansøgning om international beskyttelse og behandlet som en sådan af de kompetente myndigheder, som afviste den på grundlag af nationale gennemførelsesbestemmelser til artikel 33, stk. 2, litra a), i direktiv 2013/32.

67. Med hensyn til realiteten har Domstolen allerede fastslået, at medlemsstaterne i henhold til artikel 13 i direktiv 2011/95 tildeler tredjelandsstatsborgere og statsløse, der opfylder de materielle betingelser for anerkendelse som flygtninge i medfør af kapitel II og III, flygtningestatus, uden at de i denne forbindelse råder over en skønsbeføjelse<sup>74</sup>. Samme løsning finder analog anvendelse for så vidt angår den subsidiære beskyttelsesstatus i betragtning af den tilsvarende formulering i artikel 18 i direktiv 2011/95<sup>75</sup>. Spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren har haft en underliggende og til formålet velegnet begrundelse med hensyn til opretholdelsen af familiens enhed i den pågældende medlemsstat, er i det foreliggende tilfælde uden betydning fra

<sup>71</sup> – I overensstemmelse med artikel 32 i direktiv 2013/32 kan medlemsstaterne med forbehold af dette direktivs artikel 27 om proceduren, hvis ansøgningen trækkes tilbage, kun anse en ansøgning for grundløs, hvis den besluttende myndighed fastslår, at ansøgeren ikke kan indrømmes international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU. Ansøgningen kan sågar afvises som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8, litra b), i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 32, stk. 2, heri, hvis den omhandlede omstændighed er defineret således i national lovgivning, hvilket kan være tilfældet, hvis ansøgningen om international beskyttelse indgives af en tredjelandsstatsborger fra et sikkert oprindelsesland.

<sup>72</sup> – Den belgiske regerings indlæg (punkt 36, 37, 56, 58 og 61), hvorefter anerkendelse af international beskyttelsesstatus alene er forbeholdt personer, der opfylder betingelserne herfor – hvilket ikke er tilfældet for tredjelandsstatsborgere som sagsøgeren i hovedsagen, der allerede i en medlemsstat har fået tildelt en sådan status, som beskytter ham mod enhver form for forfølgelse eller alvorlig overlast – er i den forbindelse efter min opfattelse ikke relevante.

<sup>73</sup> – Jf. dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 97).

<sup>74</sup> – Jf. dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 89).

<sup>75</sup> – Jf. i denne retning dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 36).

det øjeblik, hvor de ovenanførte betingelser er opfyldt. I denne sammenhæng kan vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse, der alene er støttet på nødvendigheden af familiemæssig enhed i forhold til den person, der er omfattet af en sådan beskyttelse, uafhængigt af enhver hævde af, at der er risiko for forfølgelse eller alvorlige trusler mod ansøgeren, henset til bestemmelserne i direktiv 2011/95, udelukkende resultere i et afslag med hensyn til substansen. Det skal i denne henseende fremhæves, at der i dette direktiv ikke er fastsat en udvidelse af status som flygtning eller den subsidiære beskyttelsesstatus til familiemedlemmer til den person, som er blevet tildelt denne status, hvilket ikke indebærer, at der aldrig kan tages hensyn til den familiemæssige tilknytning for så vidt angår tildeling af international beskyttelse<sup>76</sup>.

68. For det tredje, således som det fremgår af 12. betragtning til direktiv 2011/95, er formålet med bestemmelserne i dette direktiv at sikre, at der anvendes fælles kriterier til identifikation af personer, som har behov for international beskyttelse, og at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater<sup>77</sup>. Desuden er rammen for tildeling af international beskyttelse i henhold til 11. og 12. betragtning til og artikel 1 i direktiv 2013/32 baseret på princippet om en »ensartet procedure« og en række fælles minimumsstandarder<sup>78</sup>. Henset til disse omstændigheder er det tilladt at mene, at når de situationer, som ansøgere om international beskyttelse befinder sig i, udviser en reel lighed, bør de blive behandlet på samme måde af de kompetente nationale myndigheder i de forskellige medlemsstater og føre til det samme resultat med hensyn til realiteten. Sagsøgeren i hovedsagen burde med andre ord i princippet indrømmes flygtningestatus i Belgien, hvilket ville føre til en situation med kumulation af international beskyttelse. Selv om det ikke udtrykkeligt er omhandlet i direktiv 2011/95 eller 2013/32, at en sådan situation foreligger, eller at den er ophørt, udgør denne omstændighed ikke desto mindre en mulig konsekvens af, at gennemførelsen af artikel 33, stk. 2, litra a), med hensyn til denne sidstnævnte standard, er fakultativ for medlemsstaterne, og Domstolen har stiltiende, men uundgåeligt, anerkendt den i sin praksis vedrørende denne bestemmelse<sup>79</sup>.

69. For fuldstændighedens skyld med hensyn til vurderingen af en sådan situation henleder jeg opmærksomheden på, at artikel 14 i direktiv 2011/95, sammenholdt med artikel 11 heri, særligt hvad angår flygtningestatus, opregner de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan eller skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge denne status. Ingen af de omhandlede tilfælde, der skal fortolkes indskrænkende i henhold til De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge<sup>80</sup>, omfatter en situation med dobbelt anerkendelse. Det skal imidlertid fremhæves, at artikel 45 i direktiv 2013/32, hvori det fastsættes, hvilke garantier de berørte personer nyder, hvis den kompetente nationale myndighed i henhold til artikel 14 i direktiv 2011/95 overvejer at fratage dem den internationale beskyttelse, som de er blevet indrømmet, i stk. 5 indeholder en undtagelse. Det fremgår af denne, at medlemsstaterne kan beslutte, at international beskyttelse ophører ved lov, når personen med en sådan beskyttelse utvetydigt har givet afkald på sin

<sup>76</sup> – Jf. dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 68). Domstolen præciserede nemlig i den nævnte dom, at artikel 3 i direktiv 2011/95 under visse betingelser giver mulighed for, såfremt et medlem af en familie tildeles international beskyttelse, at udvide denne beskyttelse til andre medlemmer af familien. Domstolen fastslog ligeledes, at selv om en ansøgning om international beskyttelse ikke som sådan kan imødekommes med den begrundelse, at et medlem af ansøgerens familie har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, skal der derimod tages hensyn til sådanne trusler mod et medlem af ansøgerens familie for at afgøre, om ansøgeren på grund af sin familiemæssige tilknytning til den truede person selv er udsat for trusler om forfølgelse eller alvorlig overlast.

<sup>77</sup> – Jf. dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 79).

<sup>78</sup> – Jf. dom af 25.7.2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, præmis 30).

<sup>79</sup> – Jf. dommen i sagen Ibrahim m.fl. og kendelse af 13.11.2019, Hamed og Omar (C-540/17 og C-541/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:964).

<sup>80</sup> – Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til 1951-konventionen og 1967-protokollen om flygtninges retsstilling), december 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3, punkt 116.



anerkendelse som en sådan person, hvilket efter min opfattelse kan omfatte en situation, hvor beskyttelse, der er blevet indrømmet i en første medlemsstat, resulterer i en ansøgning og en efterfølgende tildeling i en anden medlemsstat. Endelig er det mere end sandsynligt, at situationen med dobbelt anerkendelse vil medføre, at den midlertidige opholdstilladelse, der er blevet tildelt automatisk i den første medlemsstat i henhold til artikel 24 i direktiv 2011/95, ikke vil blive fornyet, da den pågældende ikke har indgivet en ansøgning herom, eller i betragtning af den omstændighed, at den pågældende ikke har opholdt sig på det nationale område i en given periode, og at han har opnået en ny opholdstilladelse i den anden medlemsstat. Det fremgår imidlertid af 40. betragtning til direktiv 2011/95, at medlemsstaterne inden for de grænser, som internationale forpligtelser sætter, kan bestemme, at tildeling af ydelser, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, social sikring, lægehjælp og integrationsfaciliteter, kræver forudgående udstedelse af en opholdstilladelse. Disse forhold kan relativisere betydningen og de praktiske konsekvenser af dobbelt anerkendelse af international beskyttelse.

70. Endelig skal det anføres, at da selv en høj sandsynlighed aldrig er det samme som vished, er det ikke udelukket, at den individuelle vurdering af en anden ansøgning om international beskyttelse, efter at en første medlemsstat har tildelt en sådan beskyttelse, kan føre til, at der gives afslag på denne ansøgning. Selv om den retlige ordning, der er indført ved direktiv 2011/95 og 2013/32, utvivlsomt er et vigtigt skridt i retning mod et fælles europæisk asylsystem, svarer den ikke til en fuldstændig harmonisering. Som generaladvokat Richard de la Tour<sup>81</sup> har fremhævet, er visse begreber, der er grundlæggende for gennemførelsen af direktiv 2011/95, ikke defineret i egentlig forstand, hvilket giver plads til forskelligartede vurderinger fra medlemsstaternes side og giver anledning til, at der indgives anmodninger om fortolkning af EU-retten til Domstolen. Jeg vil ikke desto mindre nævne, at såfremt der gives afslag på den nævnte ansøgning på grundlag af en realitetsprøvelse, vil den anden medlemsstat i givet fald kunne indrømme den person, der har fået afslag, de fordele, som er omhandlet i artikel 24-35 i direktiv 2011/95, vel at mærke i henhold til dette direktivs artikel 23.

## V. Forslag til afgørelse

71. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) således:

»1) Artikel 33, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat udøver den i denne bestemmelse fastsatte mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at en anden medlemsstat allerede har indrømmet ansøgeren en sådan beskyttelse, hvis denne ansøger i tilfælde af tilbagesendelse til denne anden medlemsstat udsættes for en alvorlig risiko for en behandling, der er i strid med retten til respekt for familieliv i henhold til artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 18 og artikel 24, stk. 2, heri.

Den omstændighed, at ansøgeren om international beskyttelse er forælder til et mindreårigt barn, der er berettiget til denne beskyttelse i værtsmedlemsstaten, kan føre til, at det fastslås, at der foreligger en sådan risiko, medmindre andet følger af den efterprøvelse, som det tilkommer de kompetente nationale myndigheder at foretage med hensyn til den

<sup>81</sup> – Generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed) (C-91/20, EU:C:2021:384, punkt 108).

omstændighed, at ansøgeren ikke har en retlig status, der sikrer ham et fast opholdssted i denne medlemsstat, og at en adskillelse af barnet fra dets forælder vil kunne skade deres forhold og barnets ligevægt.

- 2) Spørgsmålet om, hvorvidt den ansøgning om international beskyttelse, som den nævnte ansøger har indgivet, kan antages til behandling, indebærer en undersøgelse af realiteten med hensyn til ansøgningen med henblik på at efterprøve, om betingelserne for tildeling af denne beskyttelse i henhold til artikel 13 og 18 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, er opfyldt. Der er i dette direktiv ikke fastsat en udvidelse af status som flygtning eller den subsidiære beskyttelsesstatus til familiemedlemmer til den person, som er blevet tildelt denne status.«