



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 27 juni 2018¹

Mål C-380/17

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
i närvaro av
H.Y.,²
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Undantag från tillämpningsområdet för direktiv 2003/86/EG – Bestämmelser i unionsrätten som genom nationell rätt gjorts direkt och ovillkorligt tillämpliga – Domstolens behörighet – Rätt till familjeåterförening – Förmånligare bestämmelser för flyktingar – Artikel 12.1 tredje stycket – Nekad prövning av en ansökan – Överskridande av fristen på tre månader efter beviljandet av status som subsidiärt skyddsbehövande – Vägledande tidsfrist”

I. Inledning

1. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) har inkommit med den nu aktuella begäran om förhandsavgörande för att domstolen ska uttala sig om sin egen behörighet att tolka rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening³ i ett sammanhang där den aktuella situationen i det nationella målet visserligen är uttryckligen undantagen från tillämpningsområdet för denna rättsakt, men där direktivets tillämpningsområde ensidigt, genom den nationella lagstiftning genom vilken direktivet införlivades med nationell rätt, har utvidgats till att även omfatta en sådan situation. Frågan har även tagits upp i mål C-257/17, C och A, i vilket mitt förslag till avgörande föredras i dag.

2. Domstolen har även ombetts att uttala sig om arten av den frist på tre månader som föreskrivs i artikel 12.1 tredje stycket i rådets direktiv 2003/86, i synnerhet huruvida de nationella myndigheterna har rätt att inte pröva en ansökan om familjeåterförening enbart på grund av att nämnda tidsfrist har överskridits.

¹ Originalspråk: franska.

² Den hänskjutande domstolen underrättade domstolen den 11 december 2017 om att den nederländska statssekreteraren med ministerliknande befogenheter och ansvar för säkerhets- och justitiefrågor (nedan kallad statssekreteraren) avstått från att föra talan i målet rörande sökanden H.Y., men att den hänskjutande domstolen vidhöll alla sina frågor avseende målen angående K. och B.

³ EUT L 251, 2003, s. 12.

II. Tillämpliga bestämmelser och bakgrunden till tvisten

A. Internationell rätt

3. I artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter, som antogs och öppnades för undertecknande, ratifikation och anslutning av generalförsamlingen i resolution 44/25 av den 20 november 1989 anges följande: ”Vid alla åtgärder som rör barn ... ska barnets bästa komma i främsta rummet.”

4. I artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), med rubriken ”Rätt till skydd för privat- och familjeliv” föreskrivs följande:

”Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.”

B. Unionsrätt

5. I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴ (nedan kallad stadgan), med rubriken ”Respekt för privatlivet och familjelivet”, föreskrivs följande:

”Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.”

6. I artikel 24.2 och 24.3 i stadgan anges följande:

”2. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, skall barnets bästa komma i främsta rummet.

3. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.”

7. I direktiv 2003/86 fastställs villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Enligt skäl 2 i nämnda direktiv respekterar direktivet de grundläggande rättigheterna och särskilt rätten till respekt för familjelivet, som har stadfäst i en rad folkrättsliga instrument, däribland framför allt ovannämnda artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i stadgan.

8. I skäl 8 i direktiv 2003/86 anges följande: ”Situationen för flyktingar bör ges särskild uppmärksamhet med anledning av de skäl som tvingat dem att fly från sitt land och hindrar dem från att leva ett normalt familjeliv där. Deras rätt till familjeåterförening bör därför regleras av mera förmånliga villkor.”

9. I artikel 2 b i direktiv 2003/86 föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

b) *flykting*: tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som beviljats flyktingstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.”

10. I artikel 3.2 c i direktiv 2003/86 föreskrivs att ”[d]etta direktiv [inte ska] tillämpas när referenspersonen

⁴ EUT C 32, 2012, s. 391.

c) har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna, eller som har ansökt om uppehållstillstånd av denna anledning och som avvaktar ett beslut om sin ställning”.

11. I artikel 5.5 i direktiv 2003/86 föreskrivs följande: ”Vid prövningen av ansökan skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.”

12. I artikel 7.1 i direktiv 2003/86 anges följande:

”När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

- a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,
- b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,
- c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.”

13. I artikel 12.1 första och tredje styckena i direktiv 2003/86, som ingår i kapitel V med rubriken ”Familjeåterförening för flyktingar”, anges följande:

”Med avvikelse från artikel 7 får medlemsstaterna i samband med ansökningar som rör sådana familjemedlemmar ... inte kräva att flyktingen och/eller dennes familjemedlemmar skall styrka att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.

...

Medlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.”

14. I artikel 17 i direktiv 2003/86 anges följande:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

15. Artikel 2 f i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet,⁵ har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

- f) person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.”

C. Nederländsk rätt

16. En ansökan om utfärdande av en visering för en vistelse som överstiger tre månader, såsom den som är aktuell i det nationella målet, utgör enligt Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening för en flykting eller en person som beviljats subsidiärt skydd. En sådan ansökan ska lämnas in för en familjemedlem som är bosatt utomlands eller om familjemedlemmen rest in i Nederländerna tillsammans med referenspersonen. När en sådan ansökan har lämnats in får statssekreteraren ex officio bevilja denna familjemedlem ett uppehållstillstånd för asylberättigade.

17. I artikel 29.4 i Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Freemdelingenwet 2000 (lag av den 23 november 2000 om allmän översyn av utlänningslagen) (nedan kallad Vw 2000) föreskrivs följande: ”Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 28 kan också beviljas en familjemedlem i den mening som avses i punkt 2, vilken bara inte har återförenats med den utlänning som avses i punkt 1, inom tre månader efter det att nämnda utlänning beviljades uppehållstillstånd enligt artikel 28 om en ansökan om visering för en vistelse som överstiger tre månader har lämnats in inom tre månader av eller för denna familjemedlem.”

III. Målen vid den hänskjutande domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

18. Klagandena K och B (nedan kallade K och B eller klagandena K och B) är medborgare i ett tredjeland (Eritrea). De är maka respektive underårig dotter, född den 1 juli 2014, till en tredjelandsmedborgare som är bosatt i Nederländerna (nedan kallad referenspersonen FG). Referenspersonen FG har sedan den 23 september 2014 haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade (nedan kallat uppehållstillstånd för asylberättigade). Detta uppehållstillstånd för asylberättigade ger referenspersonen FG subsidiärt skydd.

19. Referenspersonen FG hade till en början, efter ett samtal med det fristående organet VluchtelingenWerk Nederland,⁶ uppfattat att det inte var relevant att ansöka om familjeåterförening. Referenspersonen FG lämnade ändå till slut in en sådan ansökan för K och B, med stöd av artikel 29.2 och 29.4 i Vw 2000, men för sent.⁷

⁵ EUT L 337, 2011, s. 9.

⁶ Ett oberoende organ som tillvaratar flyktingars och subsidiärt skyddsbehövandes intressen i Nederländerna.

⁷ Ansökan lämnades in den 22 januari 2015, det vill säga en månad efter den tremånadersfrist som föreskrivs i direktiv 2003/86.

20. Genom två beslut av den 20 april och den 8 november 2015 fastställde statssekreteraren beslutet att inte pröva den ansökan om familjeåterförening som referenspersonen FG hade lämnat in för sökandena K och B. Skälet var att ansökan inte hade lämnats in inom tre månader och att dröjsmålet inte var ursäktligt enligt artikel 29.2 och 29.4 i Vw 2000.

21. Genom dom av den 24 juni 2016 ogillade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesplats Amsterdam) (nedan kallad förstainstansdomstolen) det överklagande som K och B framställt mot beslutet att inte prövas deras ansökan om familjeåterförening.

22. Klagandena K och B överklagade förstainstansdomstolens avgörande till den hänskjutande domstolen. De ställde sig för det första kritiska till att förstainstansdomstolen inte medgav att frågan huruvida överskridandet av tremånadersfristen var ursäktligt skulle bedömas mot bakgrund av fristens syfte och logiska grund. För det andra menar K och B att förstainstansdomstolen handlade oriktigt när den grundade sitt avgörande på den omständigheten att referenspersonen FG visste att han var tvungen att lämna in ansökan inom tre månader och att han borde ha tagit reda på att det var möjligt att ansöka om familjeåterförening innan tidsfristen löpte ut. För det tredje kritiserade K och B förstainstansdomstolen för att den inte medgav att tidsfristen enligt artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 inte kan åberopas som grund för undantag och att statssekreteraren vid sin bedömning var skyldig att beakta proportionalitetsprincipen. Barnets bästa ska också komma i främsta rummet vid denna bedömning, i enlighet med artikel 5.5 och artikel 17 i direktiv 2003/86. För det fjärde anförde K och B att förstainstansdomstolen hade fel när den inte ansåg att hänvisningen till en vanlig ansökan om visering för en vistelse på mer än tre månader för familjeåterförening motverkade syftet med direktiv 2003/86 och dess ändamålsenliga verkan.

23. Den hänskjutande domstolen undrar först och främst om domstolen är behörig, eftersom subsidiärt skyddsbehövande inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/86. Även om den nederländska lagstiftaren har gjort en hänvisning till dess innehåll skulle det nämligen ligga i unionens intresse att bestämmelserna i unionsrätten tolkas på ett enhetligt sätt.⁸ Den hänskjutande domstolen har angett att unionen enligt domen av den 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, nedan kallad domen i målet Nolan, EU:C:2012:638) inte har något intresse av en enhetlig tolkning när det gäller en rättsakt som avser en inhemsk situation som uttryckligen inte omfattas av rättsakten.⁹ Den hänskjutande domstolen anser det oklart huruvida domen i målet Nolan fortfarande är tillämplig i den mån denna dom inte avser en situation där unionsrätten har gjorts direkt och ovillkorligt tillämplig.¹⁰ Domstolen har emellertid upphört med att hänvisa till denna dom, inte minst i domen av den 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), vilken meddelades i stor avdelning. Därför undrar den hänskjutande domstolen om domen i målet Nolan skulle kunna föranleda domstolen att förklara sig obehörig att pröva den nu aktuella begäran om förhandsavgörande.

24. Vidare har den hänskjutande domstolen begärt vägledning om tolkningen av artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86. Enligt den hänskjutande domstolen ska en ansökan om familjeåterförening inte prövas i sak när den lämnats in för sent och överskridandet av tremånadersfristen inte är ursäktligt på grund av att det kan tillskrivas referenspersonen FG. Statssekreteraren tar därmed inte hänsyn till bestämmelserna i artikel 5.5 (om att barnets bästa ska komma i främsta rummet) eller i artikel 17 (om att hänsyn ska tas till enskilda omständigheter) i direktiv 2003/86. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det krävs en mer ingående tolkning av artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 för att den ska kunna pröva överklagandet från klagandena K och B.

⁸ Den hänskjutande domstolen har hänvisat till dom av den 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, punkt 46), dom av den 7 november 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punkt 22) och dom av den 16 juni 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punkterna 61 och 62).

⁹ Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Nolan (punkterna 53–56).

¹⁰ Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Nolan (punkt 52).

25. Under de förutsättningarna beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Är EU-domstolen, med hänsyn till artikel 3.2 c i [direktiv 2003/86] och domen i målet Nolan ..., behörig att besvara tolkningsfrågor från en nederländsk domstol som gäller tolkningen av bestämmelser i detta direktiv i ett mål beträffande uppehållsrätt för en familjemedlem till en subsidiärt skyddsbehövande, för det fall detta direktiv i nederländsk rätt, på ett direkt och ovillkorligt sätt, har förklarats vara tillämpligt på subsidiärt skyddsbehövande?
- 2) Utgör regelverket i [direktiv 2003/86] hinder för en nationell regel, såsom den i det nationella målet, enligt vilken det räcker för att en ansökan om familjeåterförening på grundval av de förmånligare bestämmelserna i kapitel V ska kunna avvisas, att ansökan inte har lämnats in inom den frist som anges i artikel 12.1 tredje stycket?

Är det för svaret på denna fråga av betydelse om det vid ett överskridande av tremånadersfristen är möjligt att, eventuellt efter ett avvisningsbeslut, lämna in en ansökan om familjeåterförening varvid en bedömning görs av huruvida kraven i artikel 7 i direktiv 2003/86 är uppfyllda och hänsyn tas till de intressen och omständigheter som nämns i artikel 5.5 och i artikel 17 [i nämnda direktiv]?”

26. Skriftliga yttranden har i detta mål inkommit från klagandena K och B, den nederländska regeringen och Europeiska kommissionen.

27. Vid den gemensamma förhandlingen med mål C-257/17, C och A, den 19 mars 2018, yttrade sig klagandena C och A och därefter klagandena K och B, den nederländska regeringen och kommissionen.

IV. Bedömning

A. Domstolens behörighet

28. Referenspersonen FG har ett uppehållstillstånd för asylberättigande som ger honom subsidiärt skydd. Han har ansökt om familjeåterförening för klagandena K och B enligt direktiv 2003/86.

29. Enligt den entydiga lydelsen i artikel 3.2 c i direktiv 2003/86 ska direktivet ”inte tillämpas när referenspersonen ... har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna”.¹¹ Referenspersonen FG omfattas således inte av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2003/86.¹²

¹¹ Enligt det ursprungliga förslaget till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening av den 1 december 1999 (KOM(1999) 638 slutlig), skulle den som beviljats subsidiärt skydd ha rätt till familjeåterförening för familjemedlemmar. Genom ett yttrande som antogs vid plenarsammanträdet den 6 september 2000, gav Europaparlamentet sitt stöd till den allmänna inriktningen och huvuddragen i förslaget. Parlamentet efterlyste dock en begränsning av tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet i syfte att utesluta personer som beviljats subsidiärt skydd (ändringsförslag 19). Kommissionen ändrade förslaget i enlighet med detta, med motiveringen att det ännu inte fanns något harmoniserat begrepp för personer som beviljats subsidiärt skydd. Se det ändrade förslaget till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (KOM(2000) 624 slutlig).

¹² Det är emellertid inte skäl att dra slutsatsen att direktiv 2003/86 ålägger medlemsstaterna att neka rätt till familjeåterförening för personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd. Den som beviljats tillfälligt skydd ska ha rätt att återförenas med sina familjemedlemmar, enligt vad som uttryckligen föreskrivs i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 2001, s. 12). Se även, för ett liknande resonemang, meddelandet av den 3 april 2014 från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2014) 210 slutlig, punkt 6.2, s.25) (nedan kallat kommissionens meddelande om riktlinjerna).

30. Den nederländska lagstiftaren har emellertid ensidigt beslutat att personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar ska omfattas av de förmånligare bestämmelserna för flyktingars familjeåterförening i kapitel V i direktiv 2003/86, däribland artikel 12, som är föremålet för den hänskjutande domstolens andra fråga.¹³ Det nu aktuella fallet är en situation som regleras av nationell lagstiftning. Det materiella tillämpningsområdet för det nederländska regelverket, Vw 2000, har med andra ord utvidgats till att omfatta personer som beviljats subsidiärt skydd. Under de omständigheterna är frågan huruvida det är befogat att domstolen tolkar de bestämmelser som avses med tolkningsfrågorna, och därmed fastställer att domstolen är behörig, som den hänskjutande domstolen, den nederländska regeringen och klagandena i det nationella målet har hävdad men vilket kommissionen har bestritt.

31. Enligt artikel 267 FEUF är domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen samt av unionsinstitutionernas rättsakter. Det innebär att det ankommer uteslutande på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen.¹⁴ Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse.¹⁵

32. Domstolen har vid ett flertal tillfällen förklarat sig vara behörig att meddela förhandsavgörande beträffande unionsbestämmelser i fall då de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen inte omfattades av unionsrättens tillämpningsområde. Det ligger nämligen i unionens intresse att se till att det sker en enhetlig tolkning av bestämmelserna i en unionsrättsakt och bestämmelserna i den nationella rätt genom vilken denna rättsakt införlivas och genom vilken den görs tillämplig utanför dess tillämpningsområde.

33. Mot den bakgrunden har domstolen preciserat att det är motiverat att domstolen själv tolkar unionsbestämmelser i situationer som inte omfattas av unionsrätten när dessa bestämmelser har blivit tillämpliga på sådana situationer på ett direkt och ovillkorligt sätt i syfte att säkerställa att de behandlas på samma sätt som de situationer som omfattas av unionsrätten.¹⁶ Domstolen ska därför kontrollera huruvida det föreligger tillräckligt preciserade uppgifter som gör det möjligt för domstolen att konstatera att det i den nationella rätten finns en sådan direkt och ovillkorlig hänvisning till unionsrätten. I huvudsak är det endast på grundval av de uppgifter som den nationella domstolen har lämnat i beslutet om hänskjutande som domstolen kan pröva om den är behörig att besvara de frågor som ställts till den.¹⁷

13 Fallet är inte unikt. I kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet av den 8 oktober 2008 om tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2008) 610 slutlig, s. 5) anges att Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland och Konungariket Sverige tillämpar direktivet på personer som beviljats subsidiärt skydd trots det ovan angivna undantaget. I kommissionens meddelande om riktlinjerna (se punkt 6.2, s. 25) uppmanade kommissionen medlemsstaterna att anta bestämmelser som ger samma rättigheter till flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd, eftersom deras skyddsbehov inte skiljer sig åt.

14 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkt 33), dom av den 7 juli 2011, Agafitei m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, punkterna 24 och 25) och dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 15).

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkt 35), dom av den 16 mars 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, punkt 15), dom av den 28 oktober 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, punkt 24) dom av den 7 juli 2011, Agafitei m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 26) och dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 16).

16 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, punkt 16), dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkterna 17 och 19), dom av den 18 oktober 2012, Nolan (punkterna 45 och 47), och dom av den 19 oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, punkterna 25 och 27).

17 Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 12 maj 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, punkterna 27 och 29) och mitt förslag till avgörande i målet Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punkt 33).

34. Visserligen kan det enligt domen i målet Nolan inte slås fast eller presumeras att det, inom ett område som unionslagstiftaren undantagit från tillämpningsområdet för den rättsakt som antagits, finns ett unionsintresse av att uppnå en enhetlig tolkning av bestämmelserna i denna rättsakt.¹⁸ Det resonemanget innebär nämligen att lagstiftaren "[o]m unionslagstiftaren på ett otvetydigt sätt anger att den rättsakt som antagits inte är tillämplig inom ett visst område har ... gett avkall på syftet att uppnå en enhetlig tolkning och tillämpning av rättsreglerna på detta undantagna område".¹⁹

35. Jag menar emellertid att domen av den 19 oktober 2017, *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:773), som också avsåg ett fall av uttryckligt undantag från tillämpningsområdet för ett unionsdirektiv,²⁰ innebar en justering av vissa domskäl i domen Nolan. I punkt 29 i domen *Solar Electric Martinique* klargjorde domstolen nämligen att "[d]et ... förvisso [kan] tänkas föreligga ett unionsintresse av att [två begrepp i direktivet] ges en enhetlig tolkning, för att i framtiden undvika skilda tolkningar".²¹ Även om domen Nolan kunde tolkas så, att ett unionsintresse inte längre föreligger när unionslagstiftaren uttryckligen gjort ett undantag, bekräftas alltså inte denna tolkning i domen *Solar Electric Martinique*. Domstolen tycks slutgiltigt ha tagit avstånd från det förhållningssätt som tidigare intogs i domen Nolan, fortfarande beträffande en situation med ett uttryckligt undantag från ett direktiv. I dom av den 27 juni 2018, *SGI och Valériane* (C-459/17 och C-460/17) uttalade domstolen att det trots detta uttryckliga undantag föreligger ett klart unionsintresse²² av att de bestämmelser eller begrepp som har hämtats från unionsrätten tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av de omständigheter under vilka de ska tillämpas, i och med att den inhemska lagstiftningen innehåller en direkt och ovillkorlig hänvisning till den bestämmelse i direktivet för vilken domstolens tolkning begärs.²³

36. Så är fallet även i det nu aktuella målet.

37. De uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen är nämligen tillräckligt detaljerade och visar att den nationella lagstiftningen, i enlighet med unionsrätten, gör en direkt och ovillkorlig hänvisning till unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har således klargjort att ett gemensamt regelverk för familjeåterförening för flyktingar och för personer som beviljats subsidiärt skydd har fastställts genom de nederländska bestämmelserna och den nederländska lagstiftningen. Skälet till detta val är enligt statssekreteraren att Konungariket Nederländerna ger uppehållstillstånd för asylberättigade som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande samma rättsverkningar som uppehållstillstånd för asylberättigade som beviljats flyktingstatus. Den hänskjutande domstolen, den nederländska regeringen och klagandena K och B anser att den nederländska lagstiftaren har gjort kapitel V i direktiv 2003/86 direkt och ovillkorligt tillämpligt på situationer som enligt artikel 3.2 c i direktivet inte omfattades av unionsrättens tillämpningsområde. Den hänskjutande domstolens slutsats är att direktivet ska tillämpas analogt på personer som beviljats subsidiärt skydd.

38. Om domstolen inte vore behörig att i det nu aktuella fallet tolka artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 skulle den hänskjutande domstolen slutligen vara tvungen att själv tolka bestämmelsen för att lösa tvisten i sak. En nationell domstols tolkning av en unionsbestämmelse skulle i praktiken kunna påverka innehållet i denna rättighet och leda till en helt annan inriktning än

18 Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Nolan (punkterna 53, 54 och 56).

19 Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Nolan (punkt 55).

20 Det rörde sig om ett undantag från det geografiska tillämpningsområdet för rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (nedan kallat mervärdesskattedirektivet), men denna skillnad jämfört med undantaget från det materiella tillämpningsområdet i domen i målet Nolan saknar betydelse. Se mitt förslag till avgörande i målet *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:507, punkt 49).

21 Min kursivering.

22 Min kursivering.

23 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2018, *SGI och Valériane* (C-459/17 och C-460/17, punkterna 27 och 28). Denna dom avsåg, precis som domen *Solar Electric Martinique*, en situation med ett undantag från det geografiska tillämpningsområdet för mervärdesskattedirektivets tillämpningsområde.

den som domstolen skulle kunna anta. Det skulle dessutom kunna leda till att den berörda medlemsstatens domstolar avskräcks från att i framtiden ställa en sådan fråga till domstolen. Det begrepp som den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av omfattas i varje fall av unionsrätten och tillämpas faktiskt i en situation som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

39. Jag anser därför att det finns ett unionsintresse av en enhetlig tolkning dels för att undvika skillnader i tillämpningen av unionsrätten, dels på grund av situationer som en medlemsstat har valt att anpassa sig till unionsrätten inte ska behandlas på olika sätt. Mot bakgrund av vad som anförs ovan ligger det i unionens intresse att säkerställa en enhetlig tolkning av de omtvistade bestämmelserna. Den hänskjutande domstolen har dessutom lämnat tillräckligt detaljerade uppgifter som visar att den nationella rätten, i enlighet med unionsrätten, direkt och ovillkorligt hänvisar till unionsrätten.

40. Under de omständigheterna föreslår jag att domstolen ska fastställa att den är behörig att besvara tolkningsfrågorna.

B. Tolkingen av tremånadersfristen i artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86

1. Inledande anmärkningar

41. Jag vill först påpeka att rätten till familjeåterförening, som erkänns och regleras genom direktiv 2003/86, utgör en särskild aspekt av rätten till respekt för familjelivet, som i sin tur utgör en grundläggande rättighet som har stadfästs i artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i stadgan. Som sådan skyddas nämnda rättighet i Europeiska unionens rättsordning.²⁴ Det direkta förhållandet mellan den grundläggande rätten till respekt för familjelivet och rätten till familjeåterförening erkänns specifikt i skäl 2 i direktiv 2003/86.²⁵

42. Mot den bakgrunden har domstolen således uttryckligen uttalat att bestämmelserna i direktiv 2003/86 ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, närmare bestämt mot bakgrund av rätten till respekt för familjelivet, som har stadfästs såväl i Europakonventionen som i stadgan.²⁶ Artikel 7 i stadgan ska dessutom tolkas mot bakgrund av skyldigheten att se till att barnets bästa kommer i främsta rummet enligt artikel 24.2 i stadgan och med hänsyn till att det är nödvändigt att ett barn regelbundet upprätthåller ett personligt förhållande till båda föräldrarna, vilket anges i artikel 24.3.²⁷ Domstolen har även slagit fast att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av medlemsstaterna.²⁸

43. I artiklarna 7 och 24 i stadgan betonas visserligen familjelivets betydelse för barnet, men dessa bestämmelser får inte tolkas så, att de fråntar medlemsstaterna det utrymme för skönsmässig bedömning som de har vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening.²⁹ Vid denna prövning, och vid bedömningen av huruvida villkoren i direktiv 2003/86 är uppfyllda, ska direktivets

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 52, och där angiven rättspraxis) och mitt förslag till avgörande i målet Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 20).

²⁵ Se ovan punkt 7.

²⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 44) och mitt förslag till avgörande i målet Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 22).

²⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:2006:429, punkterna 57 och 58), dom av den 23 december 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punkt 54), och dom av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 76), samt artikel 9.1 i konventionen om barnets rättigheter.

²⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:2006:429, punkt 57) och artikel 10.1 i konventionen om barnets rättigheter.

²⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:2006:429, punkt och 59), och dom av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 79).

bestämmelser dock tolkas och tillämpas mot bakgrund av artikel 7 och artikel 24.2 och 24.3 i stadgan, vilket för övrigt framgår av lydelsen av skäl 2 och artikel 5.5 i det direktivet. Enligt dessa bestämmelser är medlemsstaterna skyldiga att ta hänsyn till vad som är bäst för de berörda barnen och sträva efter att främja familjelivet när de prövar ansökningar om familjeåterförening.³⁰

44. Domstolen har bekräftat vikten av vissa internationella instrument, bland annat den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter³¹ och konventionen om barnets rättigheter, när det gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna, som domstolen beaktar vid tillämpningen av gemenskapsrättens allmänna principer. Konventionen om barnets rättigheter är precis som de andra angivna internationella instrumenten bindande för var och en av medlemsstaterna.³²

45. Domstolen har för övrigt påpekat att det eventuella utrymme för skönmässig bedömning som medlemsstaterna tillerkänns enligt bestämmelserna i direktiv 2003/86 inte ska användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan.³³

46. Vidare anser domstolen att det framgår av artikel 17 i direktiv 2003/86, i vilken det föreskrivs att för det fall en ansökan om familjeåterförening avslås ”skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet”, att medlemsstaterna är skyldiga att göra en individuell bedömning av ansökningar om familjeåterförening.³⁴

47. Den hänskjutande domstolens andra fråga ska besvaras mot bakgrund av ovan angivna principer, vilka uttalats i rättspraxis.

2. Den andra tolkningsfrågan

48. Det är i det nu aktuella målet utrett att en ansökan om familjeåterförening för sökandena K och B lämnades in efter den tidsfrist på tre månader efter beviljandet av flyktingstatus (nedan kallad tremånadersfristen) som föreskrivs i artikel 29.2 och 29.4 Vw 2000, genom vilken artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 införlivats med nationell rätt.³⁵

49. Ett villkor för att en ansökan om familjeåterförening ska prövas är enligt nationell lagstiftning att tremånadersfristen i artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 iakttas. Den hänskjutande domstolen har förtydligat att vid denna prövning prövas inte ansökan om familjeåterförening mot bakgrund av artikel 5.5 (barnets bästa kommer inte i främsta rummet) eller mot artikel 17 (enskilda omständigheter beaktas inte) i direktiv 2003/86.³⁶ Enligt den hänskjutande domstolen ger artikel 29.2 och 29.4 i Vw 2000 inget utrymme för att i undantagsfall göra en avvägning mellan olika intressen eller medge någon annan form av flexibilitet.

30 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 80).

31 Konventionen antogs och öppnades för undertecknande, ratificering och anslutning genom generalförsamlingens resolution 2200 A (XXI) av den 16 december 1966.

32 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkterna 35–38).

33 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43), dom av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 74), dom av den 9 juli 2015, K och A (punkt 50), och mitt förslag till avgörande i målet Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 25).

34 Se, analogt, dom av den 4 mars 2010 Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 48), dom av den 9 juli 2015, K och A (punkterna 58 och 59), och mitt förslag till avgörande i dom Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 26) och mål Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 57).

35 Ansökan om familjeåterförening lämnades in fyra månader efter utfärdandet av uppehållstillståndet för asylberättigade.

36 Enligt den hänskjutande domstolen kan frågan huruvida överskridandet av tidsfristen var ursäktligt inte bedömas mot bakgrund av tremånadersfristens syfte och logiska grund, eftersom bedömningen vid denna prövning inte innebär någon intresseavvägning.

50. Statssekreteraren gör ändå av humanitära skäl en bedömning av huruvida ett överskridande av tremånadersfristen är ursäktligt. Däremot görs ingen intresseavvägning eller prövning av huruvida orsaken till överskridandet rimligen kan hänföras till den berörda referenspersonen eller referenspersonens familjemedlemmar. För det fall att en ansökan inte lämnats in inom den föreskrivna fristen och statssekreteraren inte anser att förseningen är ursäktlig, ska ansökan inte tas upp till prövning. Statssekreteraren ska inte heller ta hänsyn till bestämmelserna i artikel 5.5 i direktiv 2003/86 eller i artikel 17 i samma direktiv.

51. Däremot är det enligt den hänskjutande domstolen möjligt, även efter det att en ansökan nekats prövning på grund av ett överskridande av tremånadersfristen som enligt statssekreterarens bedömning inte var ursäktligt, att flyktingen lämnar in en vanlig ansökan om visering för en vistelse som överstiger tre månader för familjeåterförening enligt det normala förfarandet i direktiv 2003/86. Enligt statssekreteraren kan referenspersonen FG i och med att han överskridit tremånadersfristen inte längre gälla gällande de förmånligare bestämmelserna i kapitel V i direktivet. Statssekreteraren ska därmed pröva huruvida villkoren i artikel 7.1 i direktivet är uppfyllda. Statssekreteraren får emellertid undanta flyktingen/referenspersonen från skyldigheten att förfoga över stabila och regelbundna försörjningsmedel och skyldigheten att betala skatter och avgifter, samtidigt som ansökan ska prövas mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen.

52. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida direktiv 2003/86 utgör hinder för en nationell bestämmelse i vilken anges att en ansökan om familjeåterförening som lämnats in på grundval av de förmånligare bestämmelserna i kapitel V i direktivet kan nekats prövning av det enda skälet att den lämnats in efter tremånadersfristen. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida det i händelse av ett överskridande av denna frist är möjligt att, även efter ett beslut om nekad prövning, lämna in en ansökan om familjeåterförening, i samband med vilken det ska prövas huruvida villkoren i artikel 7 i direktivet är uppfyllda och hänsyn ska tas till de intressen och omständigheter som anges i artikel 5.5 och artikel 17 i direktivet.

53. Den hänskjutande domstolen har föreslagit två möjliga tolkningar av artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86. Genom den första tolkningen anser den hänskjutande domstolen att det från artikel 12.1 tredje stycket kan härledas att artikeln innehåller villkoret att ansökan om familjeåterförening ska lämnas in inom tre månader. I motsats till artikel 7 i nämnda direktiv är tremånadersfristen ingen öppen bestämmelse vars innehåll bör fastställas närmare i nationell lagstiftning, som de krav som föreskrivs i nämnda artikel 7 vilka tolkades av domstolen i domen av den 4 mars 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), och i domen av den 21 april 2016, Mimoun Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Vid bedömningen av artikel 7.1 c i direktiv 2003/86 har domstolen tagit hänsyn till proportionalitetsprincipen och artikel 17 i detta direktiv. Artikel 12.1 tredje stycket tycks inte kräva vare sig en prövning i sak eller en intresseavvägning när detta krav inte är uppfyllt. Omvänt är den andra tolkningen som föreslagits av den hänskjutande domstolen resultatet av en jämförelse mellan artikel 5.5 och artikel 17 i direktiv 2003/86. Denna tolkning innebär att medlemsstaterna när en ansökan lämnas in och prövas ska ta vederbörlig hänsyn till att det underåriga barnets intresse ska komma i främsta rummet och, för det fall ansökan inte tas upp till prövning, ska bedöma de enskilda omständigheterna för referenspersonen eller den som beviljats rätt till familjeåterförening.

54. Jag ställer mig helt och hållet bakom denna andra tolkning.

55. Innan jag går in på frågorna om räckvidden och själva arten av tremånadersfristen i artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86, ska jag erinra om bakgrunden till denna artikel.

56. I direktiv 2003/86 görs skillnad mellan två regelverk för familjeåterförening dels ett vanligt regelverk för tredjelandsmedborgare vars materiella förutsättningar anges i framför allt artikel 7 i direktivet, dels ett regelverk som betecknats som förmånligare³⁷ eller som ger företrädesrätt³⁸ när det gäller familjeåterförening för flyktingar. Förutsättningarna för detta regelverk anges i kapitel V i direktiv 2003/86, i synnerhet i artikel 12.1 tredje stycket i direktivet, som domstolen har ombetts att tolka. Den sistnämnda artikeln ingår i kapitel V i direktivet och gör det möjligt att mot bakgrund av skäl 8 i direktivet ta hänsyn till flyktingars situation, att ägna dem särskild uppmärksamhet och i detta sammanhang erbjuda dem förmånligare villkor för att utöva sin rätt till familjeåterförening. Systematiken i detta direktiv bekräftar detta förmånligare regelverk för flyktingar, eftersom flera bestämmelser i direktivet, särskilt artikel 10, artikel 11.2 och artikel 12.1 och 12.2,³⁹ utgör undantag från det vanliga regelverket i direktivet.

57. I detta syfte är en flykting/referensperson som lämnar in en ansökan om familjeåterförening med stöd av artikel 12.1 första stycket i direktiv 2003/86 genom ”undantag från artikel 7 [befriad från kravet att] styrka att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7”. Det regelverk som gäller för flyktingar/referenspersoner är betydligt enklare och tillvaratar därmed bättre deras rätt till familjeåterförening.

58. Om en ansökan om familjeåterförening inte lämnats in inom den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86, anges emellertid i nämnda artikel att ”[m]edlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren⁴⁰ i artikel 7.1” i detta direktiv. Flyktingen/referenspersonen ska då styrka att han eller hon har en bostad som anses normal, en sjukförsäkring och stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel.

59. Detta betyder inte att ansökan i kraft av själva rättsförhållandet (*ipso jure*) får nekas prövning efter denna tremånadersfrist, utan endast att medlemsstaterna, fortfarande i samband med prövningen av en ansökan om familjeåterförening som lämnats in med stöd av artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86, får kräva att flyktingen/referenspersonen uppfyller de materiella villkoren i artikel 7.1 i detta direktiv. Ett överskridande av tremånadersfristen i artikel 12.1 tredje stycket i nämnda direktiv ska således inte få några förfarandemässiga följder, såsom att ansökan om familjeåterförening inte prövas i sak och att en ny ansökan måste lämnas på grundval av bestämmelserna i det vanliga regelverket enligt direktiv 2003/86, men kan få materiella följder, nämligen att medlemsstaterna kan ställa som enda krav att villkoren i artikel 7.1 i det direktivet ska vara uppfyllda.

60. En ansökan om familjeåterförening och därmed frågan om villkoren för tillämpning av artikel 7.1 i direktiv 2003/86 är uppfyllda, ska med andra ord prövas i samband med den ansökan som lämnats in enligt kapitel V i detta direktiv.

61. Detta synsätt tycks bekräftas av de syften som eftersträvas med direktiv 2003/86, i synnerhet bestämmelserna om flyktingar.

37 Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 10 juli 2014, Mugenzi mot Frankrike, ansökan nr 52701/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0710UD005270109 § 54. Europadomstolen erinrade om att familjesammanhållning är en grundläggande rättighet för flyktingar och att familjeåterförening har en grundläggande betydelse för att personer som har flytt från förföljelse ska kunna återfå ett normalt liv. Europadomstolen erinrade också om att den medgett att ett sådant internationellt skydd utgör ett bevis på sårbarheten hos de berörda personerna. Det råder konsensus om att flyktingar måste omfattas av ett förmånligare förfarande för familjeåterförening än det som gäller för andra utlänningar både på internationell och på europeisk nivå, som framgår av mandatet för FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) liksom av bestämmelserna i direktiv 2003/86.

38 Förslag till avgörande av generaladvokat Bot i målet A och S, (C-550/16, EU:C:2017:824, punkt 29).

39 Dessa artiklar medger undantag från artiklarna 4, 5, 7 och 8 i direktiv 2003/86.

40 Min kursivering.

62. Först och främst är syftet med direktiv 2003/86 att "[f]amiljeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet", särskilt för flyktingar vars personliga situation "hindrar dem från att leva ett normalt familjeliv".⁴¹ Således ska både skälen för ett eventuellt överskridande av tidsfristen och frågan om villkoren i artikel 7.1 i direktivet är uppfyllda prövas mot bakgrund av den förmånligare ställning som flyktingar har enligt nämnda direktiv. Denna ställning är kopplad till de praktiska svårigheter som flyktingar möter, vilka är av en annan art än de svårigheter som möter andra tredjelandsmedborgare.⁴²

63. Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning ska inte användas på ett sätt som äventyrar syftet med direktiv 2003/86, som är att främja familjeåterförening, och direktivets ändamålsenliga verkan.⁴³

64. Att kräva att en flykting/referensperson som överskridit tremånaderstidsfristen i artikel 12 tredje stycket i direktiv 2003/86 ska lämna in en ny ansökan om familjeåterförening enligt det vanliga regelverket i direktivet skulle undergräva flyktingarnas ursprungliga företrädesrätt till familjeåterförening och undergräva den ändamålsenliga verkan av de förmånligare bestämmelserna i kapitel V som riktar sig till flyktingar/referenspersoner som per definition är mer sårbara.

65. Vidare ska bestämmelserna i direktiv 2003/86, som det erinras om ovan i punkterna 41–47, tolkas och tillämpas mot bakgrund av artikel 7 och artikel 24.2 och 24.3 i stadgan, vilket för övrigt framgår av lydelsen av skäl 2 och artikel 5.5 i direktiv 2003/86. Skälen till ett eventuellt överskridande av tremånadersfristen i artikel 12.1 tredje stycket i nämnda direktiv liksom villkoren i artikel 7.1 i samma direktiv ska således prövas mot bakgrund av artikel 5.5 och artikel 17 i direktiv 2003/86.

66. Medlemsstaterna ska således tolka sin nationella rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med unionsrätten och dessutom se till att de inte grundar sig på en tolkning av en sekundärrättslig bestämmelse som strider mot de grundläggande rättigheter som skyddas genom unionens rättsordning.⁴⁴

67. Artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 kan följaktligen inte tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att de grundläggande rättigheter som anges i dessa bestämmelser i stadgan åsidosätts.

68. För det tredje framgår det av en systematisk tolkning av direktiv 2003/86 att artikel 5.5 och artikel 17 i direktivet är övergripande bestämmelser som är obligatoriska.⁴⁵ De ska tillämpas som vägledande principer vid varje prövning, såväl formell som materiell, av en ansökan om familjeåterförening, mot bakgrund av alla bestämmelser i direktivet, däribland iakttagandet av tremånadersfristen. Unionslagstiftaren har således föreskrivit att medlemsstaterna ska "ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet".⁴⁶ Denna tolkning bekräftas av artikel 11.1 i direktiv 2003/86 som avser villkoren för inlämnande och prövning av en ansökan om familjeåterförening, där det erinras om att nationella myndigheter ska följa bestämmelserna i artikel 5 i direktivet, där principen om barnets bästa anges i punkt 5 i den artikeln, vid prövningen av en ansökan.

41 Skälen 4 och 8 i direktiv 2003/86.

42 Se, för ett liknande resonemang, Grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EG) (KOM(2011) 735 slutlig), punkt 4.2, "Andra frågor med anknytning till asyl", s. 7.

43 Se ovan punkt 45.

44 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:2006:429, punkt 105), och dom av den 23 december 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punkt 34).

45 Se, för ett liknande resonemang, Grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EG) (KOM(2011) 735 slutlig), punkt 5.5, s. 9.

46 Se artikel 5.5 i direktiv 2003/86.

69. Vid prövningen av en ansökan om familjeåterförening på grundval av artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86, jämförd med skäl 8 i direktivet, ska hänsyn också tas till deras situation som kräver "särskild uppmärksamhet". Vid prövningen av en ansökan om familjeåterförening är de nationella myndigheterna skyldiga att göra individuella prövningar av ansökningarna om familjeåterförening, det vill säga göra en bedömning i varje enskilt fall,⁴⁷ en uttömmande värdering av alla relevanta omständigheter i det enskilda fall,⁴⁸ med beaktande av, för det fall ansökan avslås, "arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet"⁴⁹.⁵⁰ Vid denna prövning ska de nationella myndigheterna i synnerhet ta hänsyn till alla omständigheter när det gäller tillgången till information om den tremånadersfrist inom vilken flyktingen/referenspersonen måste lämna in sin ansökan om familjeåterförening, till exempel huruvida informationen varit klar, tillgänglig och adekvat,⁵¹ vilka kan utgöra skäl som motiverar ett överskridande av tremånadersfristen. En så pass snäv tidsfrist skulle, om hänsyn inte togs till personliga omständigheter som kan motivera att fristen sannolikt överskrids, leda till att flyktingar avskräcks från att ansöka om familjeåterförening och därmed skulle direktivets ändamålsenliga verkan kringgås.⁵²

70. Alla särskilda omständigheter i ett ärende bör därför räknas upp, och avvägningen mellan individens intresse och allmänintresset ska göras på samma sätt som är brukligt i jämförbara fall. Avvägningen mellan de berörda enskilda och allmänna intressena måste dessutom vara rimlig och proportionerlig, samtidigt som vederbörlig hänsyn måste tas till att det underåriga barnets bästa ska komma i främsta rummet.⁵³ Ingen enskild omständighet, såsom ett överskridande av tidsfristen, får automatiskt leda till ett beslut om att neka prövning av en ansökan om familjeåterförening som lämnats in enligt det förmånligare förfarandet i kapitel V i direktiv 2003/86.

71. Av det ovan anförda följer att artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 inte kan betraktas som en preklusionsfrist som anger när de förmånligare bestämmelserna för flyktingar/referenspersoner upphör att gälla.

72. Jag anser därför att den andra frågan ska besvaras så, att bestämmelserna i direktiv 2003/86 utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken en ansökan om familjeåterförening på grundval av de förmånligare bestämmelserna i kapitel V i detta direktiv får nekas prövning på den enda grunden att den inte har lämnats in inom den tremånadersfrist som anges i artikel 12.1 tredje stycket i nämnda direktiv, eftersom denna frist inte kan betraktas som en preklusionsfrist och ansökan ska prövas mot bakgrund av artikel 7 och artikel 24.2 och 24.3 i stadgan, enligt vilka medlemsstaterna ska se till att de berörda barnens intresse kommer i främsta rummet när de prövar ansökningar om familjeåterförening och sträva efter att främja familjelivet samt att undvika att motverka såväl syftet med direktiv 2003/86 som dess ändamålsenliga verkan. Underlåtenhet att beakta de vägledande principerna i detta direktiv för det fall

47 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 64).

48 Se, för ett liknande resonemang, kommissionens meddelande om riktlinjerna, punkt 7, "Allmänna principer", och 7.4 "Individuell bedömning", s. 29.

49 Artikel 17 i direktiv 2003/86.

50 *Flyktingar ställs till exempel inför förluster eller svårigheter att upprätthålla kontakten med familjemedlemmar i ursprungslandet, eller till och med svårigheter att lokalisera familjemedlemmar eller inte veta om de fortfarande lever. Det kan vara komplicerat att inom en ganska kort tid efter det att uppehållstillstånd för asylberättigande har beviljats organisera en resa för familjemedlemmar som måste infinna sig på en ambassad eller ett konsulat eller få fram de handlingar som krävs för att ansöka om familjeåterförening (se, för ett liknande resonemang, Grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EG) (KOM(2011) 735 slutlig), punkt 5.5, s. 9).*

51 Se, för ett liknande resonemang, kommissionens meddelande om riktlinjerna, punkt 7.1, "Tillgång till information" s. 26.

Vidare kan den som har rätt till familjeåterförening sakna redskap för att hitta rätt i de administrativa förfarandena, han eller hon behärskar inte alla nyanser i mottagarlandets språk och känner inte till de nationella förvaltningarnas sätt att fungera.

52 Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 57).

53 Se, analogt, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkterna 62–64), och dom av den 6 december 2012, O m. fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 81).

en ansökan om familjeåterförening enligt artikel 12 i nämnda direktiv nekas prövning på grund av ett överskridande av den tremånadersfrist som avses i artikel 12.1 tredje stycket, kan inte motiveras av den omständigheten att dessa vägledande principer skulle beaktas vid prövningen av en annan ansökan enligt artikel 7.1 i direktiv 2003/86.

V. Förslag till avgörande

73. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

- 1) Domstolen är behörig att besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor avseende tolkningen av bestämmelserna i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening i ett mål om uppehållsrätt för familjemedlemmar till en person som beviljats subsidiärt skydd, i den mån bestämmelserna i detta direktiv enligt nationell rätt ska vara direkt och ovillkorligt tillämpliga på personer som beviljats subsidiärt skydd.
- 2) Bestämmelserna i direktiv 2003/86 utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken en ansökan om familjeåterförening på grundval av de förmånligare bestämmelserna i kapitel V i detta direktiv får nekas prövning på den enda grunden att den inte har lämnats in inom den tremånadersfrist som anges i artikel 12.1 tredje stycket i nämnda direktiv, eftersom denna frist inte kan betraktas som en preklusionsfrist och ansökan ska prövas mot bakgrund av artikel 7 och artikel 24.2 och 24.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilka medlemsstaterna ska se till att de berörda barnens intresse kommer i främsta rummet när de prövar ansökningar om familjeåterförening och sträva efter att främja familjelivet samt att undvika att motverka såväl syftet med direktiv 2003/86 som dess ändamålsenliga verkan. Underlåtenhet att beakta de vägledande principerna i detta direktiv för det fall en ansökan om familjeåterförening enligt artikel 12 i nämnda direktiv nekas prövning på grund av ett överskridande av den tremånadersfrist som avses i artikel 12.1 tredje stycket, kan inte motiveras av den omständigheten att dessa vägledande principer skulle beaktas vid prövningen av en annan ansökan enligt artikel 7.1 i direktiv 2003/86.