



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 23 november 2023 *

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/95/EU – Normer för beviljande av flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande – Fadern till underåriga barn som är flyktingar och födda i Belgien – Fadern är inte en ’familjemedlem’ i den mening som avses i artikel 2 j i detta direktiv – Fadern har ansökt om härlett internationellt skydd – Ansökan har avslagits – Medlemsstaterna saknar skyldighet att tillerkänna den berörde rätten att beviljas sådant skydd om han eller hon inte för egen del uppfyller kraven för att beviljas det – Artikel 23.2 i direktivet – Otillämplig”

I mål C-374/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Belgien) genom beslut av den 18 maj 2022, som inkom till domstolen den 8 juni 2022, i målet

XXX.

mot

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, samt domarna F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (referent) och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- XXX, genom advokaten S. Janssens,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, C. Pochet och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

– Europeiska kommissionen, genom A. Azéma och J. Hottiaux, båda i egenskap av ombud, och efter att den 20 april 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 j och 23 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 (EUT L 337, 2011, s. 9).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan XXX, en guineansk medborgare bosatt i Belgien, och Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissariatet för flyktingar och statslösa, Belgien). Målet rör denna myndighets beslut att avslå den ansökan om internationellt skydd som han lämnat in i Belgien.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Skälen 18, 19 och 38 i direktiv 2011/95 har följande lydelse:
 - ”(18) Medlemsstaterna bör i första hand ta hänsyn till barnets bästa när de genomför detta direktiv, i enlighet med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter [som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 20 november 1989 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1577, s. 3), och trädde i kraft den 2 september 1990,]. Vid en bedömning av barnets bästa bör medlemsstaterna särskilt beakta principen om familjesammanhållning, den underåriges välfärd och sociala utveckling, överväganden om trygghet och säkerhet och den underåriges synpunkter med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad.
 - (19) Det är nödvändigt att begreppet familjemedlemmar breddas så att hänsyn tas till de särskilda omständigheter av olika slag som kan förekomma vid fall av beroendeställning och till den särskilda omsorg som bör ägnas åt att tillvarata barnets bästa....
- (38) Vid beslut om beviljande av de förmåner som anges i detta direktiv bör medlemsstaterna ta lämplig hänsyn såväl till barnets bästa som till de särskilda omständigheterna för hur nära släktingar som redan befinner sig i medlemsstaten och som inte är familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd står i beroendeställning till den person som beviljats internationellt skydd. I undantagsfall, då en nära släkting till den person som beviljats internationellt skydd är en gift underårig som inte åtföljs av sin make eller maka, kan det anses vara bäst för den underåriga att han eller hon får vara tillsammans med sin ursprungliga familj.”

4 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

j) *familjemedlemmar*: följande familjemedlemmar till den person som beviljats internationellt skydd, om dessa familjemedlemmar befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet:

- Make eller maka till den person som beviljats internationellt skydd eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess lagstiftning om tredjelandsmedborgare.
- Underåriga barn till sådana par som avses i första strecksatsen eller till den person som beviljats internationellt skydd, på villkor att de är ogifta, och oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.
- Fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten om den som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift.”

5 I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Förmånligare bestämmelser”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.”

6 I artikel 23, med rubriken ”Sammanhållning av familjer”, i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att familjen hålls samlad.

2. Medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar till den person som har beviljats internationellt skydd, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådant skydd, får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24–35 i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med familjemedlemmens personliga rättsliga status.

3. Punkterna 1 och 2 ska inte vara tillämpliga om familjemedlemmen undantas eller skulle undantas från internationellt skydd enligt kapitlen III och V.

4. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får medlemsstaterna vägra, inskränka eller återkalla förmånerna med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

5. Medlemsstaterna får besluta att denna artikel även ska gälla andra nära släktingar som levde tillsammans som en del av familjen vid tidpunkten för avfärden från ursprungslandet, och som då för sin försörjning var helt eller delvis beroende av den person som beviljats internationellt skydd.”

- 7 De förmåner som avses i artiklarna 24–35 i direktiv 2011/95 rör uppehållsrätt, resedokument, tillträde till arbetsmarknaden, tillträde till utbildning, tillgång till förfaranden för erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis, sociala förmåner, hälso- och sjukvård, ensamkommande barn, tillgång till bostad, fri rörlighet inom medlemsstaten, tillgång till integrationsfrämjande åtgärder och, slutligen, återvandring.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 8 XXX, som är guineansk medborgare, kom till Belgien år 2007. Han lämnade in en första ansökan om internationellt skydd, som avslogs, och ingav därefter två andra ansökningar, år 2010 respektive år 2011, som den behöriga belgiska myndigheten lämnade utan avseende.
- 9 Den 29 januari 2019 lämnade XXX in en fjärde ansökan om internationellt skydd. Till stöd för sin fjärde ansökan angav han att han var fader till två barn, födda i Belgien år 2016 och år 2018, vilka i likhet med sin mor hade erkänts som flyktingar där.
- 10 Eftersom den fjärde ansökan avvisades, överklagade XXX detta beslut till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen, Belgien), som avslog överklagandet i ett avgörande av den 17 april 2020.
- 11 Den hänskjutande domstolen, Conseil d'État (Högsta författningsdomstolen, Belgien), vid vilken en kassationstalan mot detta beslut har anhängiggjorts, vill få klarhet i huruvida artikel 23 i direktiv 2011/95, som åberopats av XXX, är tillämplig på hans situation. Det följer nämligen av artikel 2 j i direktivet att familjemedlemmar till den person som beviljats internationellt skydd, vilka omfattas av direktivet, anses vara familjemedlemmar "under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet". Det framgår emellertid av de uppgifter som XXX har lämnat att hans familj inte existerade i ursprungslandet, utan bildades i Belgien. Detta är föremålet för den första och den andra tolkningsfrågan.
- 12 För det fall artikel 23 i direktiv 2011/95 skulle anses vara tillämplig, har den hänskjutande domstolen påpekat att XXX har anfört att artikel 23 i direktiv 2011/95 har direkt effekt, eftersom den inte har införlivats på ett korrekt sätt med belgisk rätt, vilket innebär en skyldighet för Konungariket Belgien att bevilja honom internationellt skydd. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida detta påstående kan godtas, eftersom det i artikel 23 i direktiv 2011/95 endast hänvisas till beviljandet av de förmåner som avses i artiklarna 24–35 i direktivet och detta beviljande är det mest förmånliga som kan följa av en eventuell direkt effekt av nämnda artikel 23. Den hänskjutande domstolen anser ändå att den, eftersom den ska avgöra målet som sista instans, är skyldig att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen i detta avseende. Dessa överväganden föranleder den hänskjutande domstolen att ställa den tredje och den fjärde tolkningsfrågan. Den har dessutom angett att den ansett det lämpligt att ställa en femte fråga till EU-domstolen, vars lydelse har föreslagits av XXX.
- 13 Den hänskjutande domstolen hyser vidare tvivel om huruvida det finns fog för XXX argument att barnets bästa och respekten för familjelivet innebär att fadern till barn som erkänts som flyktingar i Belgien och som är födda där, enligt artikel 23 i direktiv 2011/95, ska beviljas internationellt skydd, även om fadern inte uppfyller kraven för att erhålla sådant skydd, när dessa intressen förefaller kunna säkerställas genom beviljandet av ett uppehållstillstånd som gör det möjligt för fadern att lagligen bo i Belgien. Den hänskjutande domstolen anser därför att den är skyldig att

ställa frågor till EU-domstolen i detta avseende, med hänsyn till att den utgör sista instans. Det är dessa omständigheter som föranlett den hänskjutande domstolen att ställa den sjätte tolkningsfrågan till EU-domstolen, som även den har en lydelse som föreslagits av XXX.

14 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artiklarna 2 j och 23 i [direktiv 2011/95] tolkas så, att de är tillämpliga på fadern till två barn som är födda i Belgien och som erkänts som flyktingar där, trots att det i artikel 2 j i direktivet anges att de familjemedlemmar till en person som beviljats internationellt skydd, vilka omfattas av [detta direktiv], anses vara familjemedlemmar 'under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet'?
- 2) Innebär – med beaktande av skälen 18, 19 och 38 i [direktiv 2011/95] – den omständigheten som klaganden [i det nationella målet] åberopade vid förhandlingen [i det nationella målet], nämligen att hans barn är beroende av honom och att hans barns bästa, enligt honom, kräver att han beviljas internationellt skydd, att begreppet 'familjemedlemmar' till den person som beviljats internationellt skydd, vilka omfattas av [direktivet], ska utvidgas till att omfatta en familj som inte redan existerade i ursprungslandet?
- 3) För det fall att de två första frågorna besvaras jakande, kan artikel 23 i direktiv [2011/95], som inte har införlivats med belgisk rätt på sätt som innebär att fadern till barn som erkänts som flyktingar i Belgien och som är födda där ska beviljas uppehållstillstånd eller internationellt skydd, ha direkt effekt?
- 4) Om föregående fråga besvaras jakande, innebär artikel 23 i direktiv [2011/95], om införlivande inte har skett, att fadern till barn som erkänts som flyktingar i Belgien och som är födda där får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24–35 [i direktivet], däribland ett uppehållstillstånd som gör det möjligt för honom att lagligen vistas i Belgien med sin familj, eller rätt att erhålla internationellt skydd även om fadern för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla internationellt skydd?
- 5) Innebär den ändamålsenliga verkan av artikel 23 i [direktiv 2011/95], jämförd med artiklarna 7, 18 och 24 i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna] samt skälen 18, 19 och 38 i [direktivet] att en medlemsstat – som inte har utformat sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att familjemedlemmar i den mening som avses i artikel 2 j i [direktivet] eller personer beträffande vilka det av särskilda omständigheter framgår att de står i beroendeställning till den person som beviljats sådan status, får ansöka om vissa förmåner även om de för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla samma status – är skyldig att ge dessa familjemedlemmar en rätt till härledd flyktingstatus så att de kan ansöka om dessa förmåner för att hålla familjen samlad?
- 6) Innebär artikel 23 i [direktivet], jämförd med artiklarna 7, 18 och 24 i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna] samt skälen 18, 19 och 38 i [direktivet], att en medlemsstat – som inte har utformat sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att föräldrarna till en erkänd flykting kan beviljas de förmåner som anges i artiklarna 24–35 i [direktivet] – är skyldig att, för att sätta barnets bästa i främsta rummet och säkerställa att barnets flyktingstatus är verkningsfull, [ge föräldrarna möjlighet] att beviljas härlett internationellt skydd?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 15 Det framgår av fast rättspraxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva. En begäran om förhandsavgörande är inte till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till den faktiska lösningen av en tvist. Såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 267 FEUF ska det begärda förhandsavgörandet vara "nödvändigt" för att den hänskjutande domstolen ska kunna "döma i saken" i det mål som är anhängigt vid den (dom av den 26 mars 2020, *Miasto Łowicz och Prokurator Generalny*, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 43–45 samt där angiven rättspraxis).
- 16 Domstolen har således vid upprepade tillfällen erinrat om att det av såväl ordalydelsen som systematiken i artikel 267 FEUF framgår att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål ska meddela ett avgörande med avseende på vilket förhandsavgörandet kan beaktas (dom av den 26 mars 2020, *Miasto Łowicz och Prokurator Generalny*, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 46 samt där angiven rättspraxis).
- 17 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande och av handlingarna i målet att den hänskjutande domstolen i det nationella målet har att pröva ett överklagande av ett beslut varigenom XXX har nekats det internationella skydd som han ansökt om. Det framgår däremot inte på något sätt av detta beslut eller av handlingarna i målet att han faktiskt ansökte om någon eller några av de förmåner som räknas upp i artiklarna 24–35 i direktiv 2011/95, till vilka det hänvisas i artikel 23.2 i direktivet, eller att det aktuella beslutet avser en vägran att bevilja sådana förmåner.
- 18 XXX ansökte nämligen inte om någon av de förmåner som avses i artiklarna 24–35 i direktiv 2011/95 genom att vända sig till den nationella myndighet som kan bevilja eller neka en sådan förmån och därefter bestrida ett eventuellt avslag vid behöriga nationella domstolar genom att redogöra för skälen till att han anser sig kunna komma i åtnjutande av den eller de aktuella förmånerna med stöd av direktiv 2011/95, i synnerhet artikel 23 i direktivet. Istället valde han att ansöka om internationellt skydd genom att göra gällande att sådant skydd är det enda som kan avhjälpa en påstådd underlåtenhet att på ett korrekt sätt införliva artikel 23 i direktivet med nationell rätt.
- 19 Även oberoende av huruvida XXX, vars familj inte redan existerade i ursprungslandet, i förekommande fall och trots ordalydelsen i artikel 23.2 i direktiv 2011/95, jämförd med artikel 2 j i samma direktiv, skulle kunna göra anspråk på förmåner med stöd av artikel 23 i direktivet och av huruvida denna bestämmelse har införlivats med nationell rätt, kan det emellertid konstateras, i likhet med den i huvudsak korrekta bedömning som Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) gjorde i sitt beslut av den 17 april 2020, vilket överklagades till den hänskjutande domstolen, att den berörda personen inte under några omständigheter kan beviljas internationellt skydd, eftersom vederbörande för egen del inte uppfyller de krav som uppställs i unionsrätten för att beviljas ett sådant skydd.
- 20 EU-domstolen har nämligen slagit fast att direktiv 2011/95 inte innehåller några bestämmelser om att flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska utvidgas, genom ett härlett skydd, till att även omfatta familjemedlemmarna till en person som beviljats sådan status, när

familjemedlemmen för egen del inte uppfyller villkoren för att beviljas sådan status. Det följer i detta avseende av artikel 23 i direktiv 2011/95 att direktivet endast ålägger medlemsstaterna att i nationell rätt föreskriva att sådana familjemedlemmar, i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med sådana familjemedlemmars personliga rättsliga status, får ansöka om vissa förmåner, bland annat uppehållstillstånd, tillträde till arbetsmarknaden eller utbildning, vilka syftar till att familjen hålls samlad (dom av den 4 oktober 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 68, och dom av den 9 november 2021, Bundesrepublik Deutschland (Sammanhållning av familjer), C-91/20, EU:C:2021:898, punkt 36).

- 21 Unionsrätten utgör visserligen inte hinder för att en medlemsstat, med stöd av förmånligare nationella bestämmelser, såsom de som avses i artikel 3 i direktiv 2011/95, beviljar "familjemedlemmar" till en person som tillerkänts flyktingstatus, en härledd flyktingstatus i syfte att hålla samman familjen, dock under förutsättning att detta är förenligt med direktivet.
- 22 Detta förblir emellertid en möjlighet för medlemsstaterna vilken, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande och av handlingarna i målet, den belgiska lagstiftaren inte har utövat med avseende på familjemedlemmar till en person som beviljats internationellt skydd, när dessa familjemedlemmar inte för egen del uppfyller kraven för att beviljas detta skydd.
- 23 Det framgår för övrigt av punkterna 12 och 13 ovan att den hänskjutande domstolen själv hyser tvivel om huruvida det är möjligt att grunda en sådan rätt till internationellt skydd som XXX har ansökt om i det nationella målet på artikel 23 i direktiv 2011/95, men att den, i förevarande fall, ansåg sig vara skyldig att hänskjuta frågorna till EU-domstolen i detta avseende, eftersom den utgör sista instans.
- 24 Under dessa omständigheter, och med beaktande av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 15 och 16 ovan samt av saken i det nationella målet såsom den preciserats i punkterna 17 och 18 ovan, finns det endast anledning att besvara tolkningsfrågorna i den mån de syftar till att fastställa huruvida en person som befinner sig i samma situation som XXX har rätt till internationellt skydd. Begäran om förhandsavgörande kan i övrigt inte tas upp till prövning.
- 25 Vid en sammantagen bedömning av det ovan anförda – och i synnerhet med beaktande av de omständigheter som det har erinrats om i punkterna 20–22 ovan – ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 23 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den inte ålägger medlemsstaterna att tillerkänna föräldern till ett barn som har flyktingstatus i en medlemsstat rätt till internationellt skydd i den medlemsstaten.

Rättegångskostnader

- 26 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 23 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

ska tolkas så,

att den inte innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillerkänna föräldern till ett barn som har flyktingstatus i en medlemsstat rätt till internationellt skydd i den medlemsstaten.

Underskrifter