Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 12. maj 2021 [1]

Sag C-91/20

LW
mod
Bundesrepublik Deutschland

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – direktiv 2011/95/EU – standarder for tildeling af international beskyttelse og for indholdet af en sådan beskyttelse – artikel 23, stk. 2 – opretholdelse af familiens enhed for en person med international beskyttelse – fordele for familiemedlemmer, som ikke er berettiget til international beskyttelse – artikel 3 – gunstigere standarder – national bestemmelse, der udvider den internationale beskyttelse til at omfatte et mindreårigt barn af en person med international beskyttelse – barn, der er statsborger i et andet land, hvis beskyttelse det kan gøre krav på – princippet om subsidiaritet i den internationale beskyttelse«

I. Indledning

1. I de seneste år har spørgsmålet om flygtninge og deres modtagelse undertiden skabt voldsomme spændinger mellem medlemsstaterne. Den massive og pludselige tilstrømning af flygtninge ved EU's dørtærskel har sat nogle af de værdier, som EU er baseret på, under stort pres og kan have fået medlemsstaterne til at lukke sig om sig selv.

2. Medlemsstaterne var dog allerede på Det Europæiske Råds samling i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 nået til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som skulle bygge på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af den flygtningekonvention, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 [2]. Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har iværksat en række instrumenter, som er nødvendige for at gennemføre dette program, heriblandt direktiv 2011/95/EU [3], hvis hovedformål bl.a. er »at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov

[1] Originalsprog: fransk.

[2] Denne konvention (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) (herefter »Genèvekonventionen«), trådte i kraft den 22.4.1954. Genèvekonventionen er blevet suppleret ved protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31.1.1967, og som trådte i kraft den 4.10.1967 (herefter »1967-protokollen«).

[3] 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).

for international beskyttelse«[4], for navnlig at »medvirke til at begrænse de sekundære bevægelser, ansøgere om international beskyttelse foretager mellem medlemsstaterne, hvor sådanne bevægelser udelukkende sker på grund af forskelle i [medlemsstaternes] retlige rammer«[5].

3. Domstolen skal i den foreliggende sag tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten og i særdeleshed direktiv 2011/95 gør det muligt for en medlemsstat – for at sikre opretholdelsen af en flygtnings families enhed – at vedtage en lovgivning, hvorefter den kompetente nationale myndighed tildeler denne flygtnings mindreårige barn den samme internationale beskyttelse, uden at denne myndighed foretager en individuel undersøgelse af den situation, som denne mindreårige befinder sig i, og uanset om den pågældende har behov for international beskyttelse i dette direktivs forstand.

4. Dette spørgsmål er opstået i forbindelse med en tvist mellem W, som er et barn med tunesisk statsborgerskab, og Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundsstyrelsen for indvandrere og flygtninge, herefter »Bundesamt«) vedrørende en afgørelse, hvorved Bundesamt afslog at tilkende hende den samme flygtningestatus som hendes syriske far. Bundesamt fastslog dels, at dette barn ikke opfyldte de materielle betingelser for tilkendelse af denne status, dels at hun kunne søge national beskyttelse i sit hjemland.

5. I denne sag anmodes Domstolen om at afgøre, i hvilket omfang en medlemsstat kan anvende den skønsmargen, som den indrømmes ved artikel 3 i direktiv 2011/95, til at udvide den internationale beskyttelse, der tilkommer en flygtning eller en person med subsidiær beskyttelse, til at omfatte den pågældendes familiemedlemmer for at sikre opretholdelsen af familiens enhed. Den nævnte sag berører således en klassisk problematik, hvor der kræves en afvejning af forskellige grundlæggende formål, nemlig formålet om at sikre retten til asyl og formålet om at sikre respekten for familielivet for en person med international beskyttelse, behovet for at opfylde disse formål og muligheden for at gøre det uden at gribe ind i anliggender, der henhører under de enkelte ordninger, som EU-lovgiver har indført i denne forbindelse.

6. Den præcisering, som Domstolen skal foretage her, er nødvendig for, at der kan sikres en konsekvent og ensartet anvendelse i samtlige medlemsstater af dels de kriterier for erhvervelse af international beskyttelse, der er fastsat i EU-retten og i den ordning, der er indført ved Genèvekonventionen, dels de rettigheder og fordele, der er forbundet med tildelingen af en sådan beskyttelse. Det er derfor nødvendigt at fastlægge en klar fortolkning af artikel 3 i direktiv 2011/95, således at medlemsstaterne ikke får for stor handlefrihed i forhold til at indrømme eller nægte at indrømme international beskyttelse[6].

7. Jeg vil i dette forslag til afgørelse foreslå Domstolen at kende for ret, at hverken artikel 3 eller artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 gør det muligt for en medlemsstat at vedtage en lovgivning, hvorefter den kompetente nationale myndighed skal sikre opretholdelsen af familiens enhed for en person med international beskyttelse ved at udvide denne beskyttelse til at omfatte den pågældendes mindreårige barn, uden at denne myndighed foretager en individuel undersøgelse af ansøgningen, og uanset om dette barns situation vidner om, at der foreligger et behov for international beskyttelse eller har forbindelse med rationalet bag international beskyttelse.

4 12. betragtning til dette direktiv.

5 13. betragtning til det nævnte direktiv.

6 Jf. navnlig dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

8. Efter min opfattelse har EU-lovgiver nemlig ledsaget det fælles europæiske asylsystem af en bred vifte af instrumenter, som gør det muligt at beskytte familielivet for flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse og at sikre hensynet til barnets tarv, uden at det skader ensartetheden af de forskellige former for international beskyttelsesstatus og navnlig EU-lovgivers harmonisering af betingelserne for tildeling af international beskyttelse og denne beskyttelses indhold.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

9. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, bestemmer, at udtrykket »flygtning« skal finde anvendelse på enhver person, der:

»[…] som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og på grund af sådanne begivenheder befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil.

Med hensyn til en person, der har statsborgerret i mere end et land, skal udtrykket »det land, i hvilket han har statsborgerret« betyde hvert af de lande, i hvilke han har statsborgerret. En person skal således ikke betragtes som værende uden beskyttelse fra det land, i hvilket han har statsborgerret, såfremt han uden gyldig grund, der udspringer af velbegrundet frygt, har undladt at søge beskyttelse fra et af de lande, i hvilke han har statsborgerret.«

B. EU-retten

10. Det fælles europæiske asylsystem, hvori direktiv 2011/95 indgår, bygger i overensstemmelse med artikel 78, stk. 1, TEUF og artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen.

11. 4., 5., 9., 12., 14. og 36. betragtning til direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:

»(4) Genèvekonventionen og [1967-protokollen] udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.

(5) Det hedder i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors, at et fælles europæisk asylsystem på kort sigt bør omfatte en indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne om anerkendelse af flygtninge og indholdet af flygtningestatus.

[…]

(9) I Stockholmprogrammet gentog Det Europæiske Råd sit engagement i målet om […] at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status, jf. artikel 78 [TEUF], for personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse.

[…]

(12) Hovedformålet med dette direktiv er dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater.

[…]

(14) Medlemsstaterne bør have beføjelse til at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser end de i dette direktiv fastsatte standarder for tredjelandsstatsborgere og statsløse, der søger om international beskyttelse i en medlemsstat, når en sådan ansøgning anses for at være begrundet med, at den pågældende enten er flygtning efter Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, eller er berettiget til subsidiær beskyttelse.

[…]

(36) Familiemedlemmer vil alene på grund af deres forhold til flygtningen normalt være sårbare over for forfølgelse på en måde, som kan danne grundlag for flygtningestatus.«

12. I kapitel I direktiv 2011/95 med overskriften »Almindelige bestemmelser« bestemmer artikel 1:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte 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.«

13. Artikel 2 i direktiv 2011/95 indeholder definitioner af følgende begreber:

»[…]

d) »flygtning«: en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

[…]

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en

reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

[…]

j) »familiemedlem«: for så vidt familien allerede bestod i hjemlandet, følgende medlemmer af familien til personen med international beskyttelse, når de pågældende befinder sig i den samme medlemsstat i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse:

– ægtefællen til personen med international beskyttelse eller dennes ugifte samlever i et fast forhold […]

– mindreårige børn af par som omhandlet i første led eller af personen med international beskyttelse, såfremt børnene er ugifte, uanset om de efter national ret er født i eller uden for ægteskab eller er adopteret

– faderen, moderen eller en anden voksen, som i henhold til lov eller praksis i den pågældende medlemsstat er ansvarlig for personen med international beskyttelse […]

[…]«

14. Dette direktivs artikel 3 har følgende ordlyd:

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

15. Det nævnte direktivs kapitel VII med overskriften »Indholdet af international beskyttelse« indeholder artikel 23, stk. 1 og 2, som bestemmer:

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

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

16. Artikel 24-35 i direktiv 2011/95 omhandler de forskellige rettigheder og fordele, der tilkommer personer med international beskyttelse og deres familiemedlemmer i medfør af dette direktivs artikel 23, stk. 2.

C. Tysk ret

17. § 3, stk. 1, i Asylgesetz (asylloven), som offentliggjort den 2. september 2008[7] og senest ændret ved § 48 i lov af 20. november 2019[8], foreskriver:

»(1) En udlænding er flygtning som defineret i [Genèvekonventionen], hvis den pågældende

1. i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe

2. opholder sig uden for det land (hjemland)

   a) hvor den pågældende er statsborger, og ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

   […]«

18. AsylG's § 26, stk. 2 og 5, bestemmer:

»(2) En asylberettigets barn, der på tidspunktet for den pågældendes indgivelse af asylansøgning er mindreårigt og ugift, anerkendes efter ansøgning som asylberettiget, hvis anerkendelsen af udlændingen som asylberettiget ikke kan anfægtes, og denne anerkendelse ikke kan tilbagekaldes eller inddrages.

[…]

(5) Stk. 1-4 finder tilsvarende anvendelse på familiemedlemmer som omhandlet i stk. 1-3 til personer med ret til international beskyttelse. Begreberne »flygtningestatus« eller »subsidiær beskyttelse« træder i stedet for »asylberettiget« […]«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

19. Sagsøgeren i hovedsagen er født i Tyskland i 2017 af en tunesisk mor og en syrisk far, der blev tildelt flygtningestatus i denne medlemsstat i 2015, og sagsøgeren har tunesisk statsborgerskab.

A. Ansøgningens behandling

20. Ved afgørelse af 15. september 2017 afslog Bundesamt den ansøgning om international beskyttelse, der efter sagsøgeren i hovedsagens fødsel var indgivet på hendes vegne, som åbenbart ugrundet. Selv om Verwaltungsgericht Cottbus (forvaltningsdomstolen i Cottbus, Tyskland) ved en dom af 17. januar 2019 ophævede denne afgørelse med den begrundelse, at ansøgningen ikke burde være blevet afslået som åbenbart ugrundet, men som ugrundet, afslog den imidlertid sagsøgerens ansøgning. Denne domstol fastslog indledningsvis, at sagsøgeren ikke opfyldte betingelserne for tilkendelse af flygtningestatus, da hun ikke risikerer forfølgelse i Tunesien. Domstolen forkastede dernæst argumentet om en velbegrundet frygt for forfølgelse i Syrien, idet den fastslog, at sagsøgeren i henhold til princippet om subsidiaritet i den internationale

7 BGBl. 2008 I, s. 1798.

8 BGBl. 2019 I, s. 1626 (herefter »AsylG«).

beskyttelse havde mulighed for at lade sig beskytte af den tunesiske stat. Den fandt endelig, at sagsøgeren heller ikke kunne indrømmes flygtningestatus i medfør af AsylG's § 26, stk. 2, og § 26, stk. 5, sidste punktum, eftersom det er i strid med EU-retten og med princippet om subsidiaritet i den internationale beskyttelse at udvide den internationale beskyttelse til at omfatte personer, som på grund af deres personlige status nyder beskyttelse i en stat, hvor de er statsborgere, og ikke har behov for en sådan beskyttelse.

21. Sagsøgeren i hovedsagen har iværksat revisionsanke til prøvelse af denne dom ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland).

B. Søgsmålet ved den forelæggende ret

22. I forbindelse med revisonsanken har sagsøgeren i hovedsagen anført, at princippet om subsidiaritet i den internationale beskyttelse ikke er til hinder for, at en mindreårig indrømmes flygtningestatus i medfør af bestemmelserne i AsylG's § 26, stk. 2, og § 26, stk. 5, første punktum, selv om den mindreåriges forældre har forskellig nationalitet, og kun én af dem har opnået flygtningestatus. Hun har desuden gjort gældende, at artikel 3 i direktiv 2011/95 giver en medlemsstat mulighed for at udvide den internationale beskyttelse, som et medlem af en familie er blevet tildelt, til at omfatte andre medlemmer af familien, forudsat at disse ikke er omfattet af en af de udelukkelsesgrunde, der er opregnet i dette direktivs artikel 12, og at deres situation på grund af behovet for at opretholde familiens enhed har forbindelse med rationalet bag international beskyttelse. Der skal ifølge sagsøgeren i hovedsagen tages særligt hensyn til beskyttelsen af mindreårige og til barnets tarv.

23. Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har fremhævet, at sagsøgeren i hovedsagen opfylder de betingelser for tildeling af flygtningestatus, der er fastsat i AsylG's § 26, stk. 2, og § 26, stk. 5, første og andet punktum. Den er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne lovgivning er forenelig med EU-retten og i særdeleshed med direktiv 2011/95. I medfør af denne lovgivning er den kompetente nationale myndighed nemlig forpligtet til automatisk at tildele en flygtnings mindreårige ugifte barn »afledt« flygtningestatus, uanset om der er grund til at nære en velbegrundet frygt for forfølgelse, og selv om dette barn kan nyde beskyttelse i sit eget hjemland. Det følger heraf, at den nævnte lovgivning kan være i strid med princippet om subsidiaritet i den internationale beskyttelse, hvorpå forskellige bestemmelser i direktiv 2011/95 og Genèvekonventionens ordning er baseret. Sagsøgeren i hovedsagen kan således ikke gøre krav på tildeling af flygtningestatus i egen ret, eftersom hun er i stand til at opnå effektiv beskyttelse i Tunesien.

24. Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har imidlertid fremhævet, at den nationale lovgivning, for så vidt som den fører til tildeling af en »afledt flygtningestatus«, ikke forudsætter, at de materielle betingelser for tildeling af flygtningestatus, der er fastsat i direktiv 2011/95, er opfyldt. Under disse omstændigheder udgør den omstændighed, at et familiemedlem er i stand til at opnå national beskyttelse, ikke nogen grund til udelukkelse fra international beskyttelse i dette direktivs forstand.

C. De præjudicielle spørgsmål

25. På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3 i direktiv [2011/95] fortolkes således, at den er til hinder for en bestemmelse i en medlemsstat, hvorefter det mindreårige ugifte barn af en person, som har fået tilkendt flygtningestatus, skal tilkendes en af denne afledt flygtningestatus (såkaldt familieflygtningebeskyttelse) også i tilfælde af, at dette barn – via den anden forælder – i hvert fald også har statsborgerret i et andet land, som ikke er identisk med flygtningens hjemland, og hvis beskyttelse det kan gøre krav på?

2) Skal artikel 23, stk. 2, i direktiv [2011/95] fortolkes således, at den begrænsning, hvorefter familiemedlemmet kun har ret til at gøre krav på de fordele, der er omhandlet i artikel 24-35, for så vidt dette er foreneligt med familiemedlemmets personlige retlige status, under de i det første spørgsmål beskrevne omstændigheder forbyder at tildele det mindreårige barn en status som flygtning, der er afledt af den anerkendte flygtning?

3) Har det betydning for besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, om det er muligt og rimeligt for barnet og dets forældre at tage ophold i det land, hvor barnet og dets mor har statsborgerret, hvis beskyttelse de har ret til, og som ikke er identisk med flygtningens (faderens) hjemland, eller er det tilstrækkeligt, at familieenheden kan opretholdes på Forbundsrepublikkens område på grundlag af opholdsretlige regler?«

26. Sagsøgeren, den tyske, den belgiske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indleveret skriftlige eller mundtlige indlæg i retsmødet den 22. februar 2021, hvor de ligeledes har svaret på de spørgsmål, som Domstolen havde stillet til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

27. Før jeg undersøger de præjudicielle spørgsmål nærmere, vil jeg gerne fremsætte en indledende bemærkning om disse spørgsmåls genstand og den rækkefølge, hvori de efter min opfattelse bør behandles.

28. De nævnte spørgsmål er opstået som følge af den omhandlede nationale lovgivnings formål om at sikre opretholdelsen af familiens enhed, som EU-lovgiver har anført i artikel 23 i direktiv 2011/95, ved anvendelse af andre metoder end dem, der er nævnt i denne artikels stk. 2. Som den forelæggende ret har påpeget, og den tyske regering bekræftede i retsmødet, har den tyske lovgiver valgt at indrømme det mindreårige barn af en person med international beskyttelse, som ikke individuelt er berettiget til en sådan beskyttelse, de fordele, der er omhandlet i dette direktivs artikel 24-35, ikke ved vedtagelse af enkeltbestemmelser, men ved at tildele barnet en afledt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus.

29. Det følger af ordlyden af AsylG's § 26, stk. 2 og 5, at den kompetente nationale myndighed således anerkender det mindreårige barn af en flygtning eller en person med subsidiær beskyttelse som en person med international beskyttelse på den ene betingelse, at forælderens status er af endelig karakter. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne anerkendelse er automatisk og ikke kræver kontrol af, om der er grund til at nære velbegrundet frygt for

forfølgelse eller alvorlig overlast i forhold til barnet. Denne lovgivning finder ligeledes anvendelse, uanset om barnet har et andet statsborgerskab end forælderen, og uanset om det nyder national beskyttelse, hvilket den tyske regering imidlertid synes at have bestridt i retsmødet.

30. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) indledningsvis oplyst, om en sådan lovgivning udgør en gunstigere standard, som medlemsstaterne kan indføre i medfør af artikel 3 i direktiv 2011/95.

31. Med det andet præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret dernæst anmodet Domstolen om at oplyse, om de bestemmelser om opretholdelse af familiens enhed, der er fastsat i dette direktivs artikel 23, stk. 2, er til hinder for den nævnte lovgivning, for så vidt som tildelingen af de fordele, som værtsmedlemsstaten skal indrømme familiemedlemmer til en person med international beskyttelse, ifølge disse bestemmelser er betinget af, at denne tildeling er forenelig med deres personlige retlige status.

32. Med det tredje og sidste præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, om det ved undersøgelsen af det første og det andet spørgsmål er relevant at tage hensyn til familiens muligheder for genbosættelse i det land, hvor barnet og dets mor har statsborgerret, eller om det er tilstrækkeligt, at familiens enhed sikres ved anvendelse af de opholdsretlige regler.

33. For det første kræver undersøgelsen af den problematik, som den forelæggende ret har rejst, efter min opfattelse, at det andet spørgsmål behandles før det første. Spørgsmålet om, i hvilket omfang medlemsstaterne kan anvende den skønsmargen, som de indrømmes ved artikel 3 i direktiv 2011/95, til at indføre eller opretholde mere gunstige standarder end dem, der er fastsat i dette direktivs artikel 23, stk. 2, skal nemlig umiddelbart vurderes ud fra de regler, der er fastsat i denne artikel.

34. For det andet kræver undersøgelsen af denne problematik, at det tredje spørgsmål ikke behandles isoleret, men i forbindelse med det første og det andet spørgsmål, således som den forelæggende ret har opfordret Domstolen til.

A. Det andet spørgsmål om fortolkningen af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95

35. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om betingelsen i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, hvorefter familiemedlemmer til en person med international beskyttelse kun har ret til at gøre krav på de fordele, der er omhandlet i dette direktivs artikel 24-35, for så vidt dette er foreneligt med deres »personlige retlige status«, er til hinder for, at det mindreårige ugifte barn af en person, som har fået tilkendt flygtningestatus, ifølge den nationale lovgivning kan indrømmes en af denne afledt flygtningestatus, såfremt dette barn har statsborgerret i et andet land end flygtningens hjemland.

36. Dette spørgsmål synes at være baseret på et postulat, hvorefter det nævnte direktivs artikel 23, stk. 2, principielt tillader en sådan udvidelse af den internationale beskyttelse til fordel for familiemedlemmer til en flygtning eller en person med subsidiær beskyttelse. Efter min opfattelse er dette postulat imidlertid fejlagtigt, henset til en objektiv, systematisk og teleologisk fortolkning af denne bestemmelse.

1. Objektiv fortolkning af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95

37. Artikel 23 i direktiv 2011/95 er indeholdt i dets kapitel VII. Dette kapitel med overskriften »Indholdet af international beskyttelse« har til formål at fastlægge de rettigheder og fordele, som værtsmedlemsstaten skal indrømme flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse [9] efter en individuel undersøgelse af deres situation.

38. I denne sammenhæng vedrører dette direktivs artikel 23 »[s]ikring af familiens enhed« for en person med international beskyttelse [10].

39. Anvendelsen af udtrykket »sikring af familiens enhed« indebærer, at personen med international beskyttelse er medlem af en familie, hvis enhed risikerer at blive berørt, fordi den pågældende forlader hjemlandet og tager ophold i værtsmedlemsstaten. Til forskel fra Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring [11] skal direktiv 2011/95 således ikke sikre, at en person med international beskyttelse kan skabe et familieliv [12].

40. Det fremgår nærmere bestemt af selve ordlyden af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, at formålet med denne bestemmelse er at sikre, at en person med international beskyttelse i det særlige tilfælde, hvor denne persons familiemedlemmer ikke individuelt er »berettiget« til en sådan beskyttelse, kan opretholde familiens enhed. Det skal derfor sondres mellem det tilfælde, der er omhandlet i denne bestemmelse, og det tilfælde, der er nævnt i 36. betragtning til dette direktiv, hvori der henvises til familiemedlemmer til en flygtning, som alene på grund af deres slægtskab med flygtningen personligt har været eller kan blive udsat for forfølgelse og derfor kan tildeles flygtningestatus [13]. De indrømmes således den samme status på grund af de risici for forfølgelse, som de personligt er udsat for.

41. Artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 bestemmer, under hvilke omstændigheder familiens enhed for en person med international beskyttelse skal opretholdes i værtsmedlemsstaten, og hvilke fordele der skal indrømmes i denne forbindelse, samt hvilken personkreds der skal indrømmes disse fordele.

a) Fordelene

42. Artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 indeholder et princip om, at familiemedlemmer til personen med international beskyttelse, som ikke individuelt er berettiget til en sådan beskyttelse, kan gøre krav på de økonomiske og sociale fordele, der er omhandlet i dette direktivs artikel 24-35. Der er tale om et »minimum af ydelser« [14]. Personen med international beskyttelse forbliver det afgørende element, uden hvem det ikke er muligt for et familiemedlem, som ikke har ret til en sådan beskyttelse, at nyde godt af disse fordele.

9 Jf. herved dom af 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 68).

10 Jf. denne artikels overskrift og stk. 1.

11 EUT 2003, L 251, s. 12.

12 Jf. sjette betragtning til direktiv 2003/86, hvorefter dette direktiv bør »sikre beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet«.

13 36. betragtning til direktiv 2011/95 vedrører udelukkende familiemedlemmer til en flygtning og ikke familiemedlemmer til en person med subsidiær beskyttelse.

14 Jf. 12. betragtning til det nævnte direktiv.

43. Værtsmedlemsstaten skal således sørge for, at familiemedlemmer til en person med international beskyttelse har mulighed for at opnå en opholdstilladelse for denne medlemsstats område, som er gyldig i mindst tre år, og som kan fornyes. Værtsmedlemsstaten skal bl.a. sikre, at familiemedlemmerne er i besiddelse af rejsedokumenter for at kunne rejse uden for deres område, at de kan færdes frit inden for denne medlemsstats område, at de tilbydes en bolig, og at de har fuld adgang til uddannelsessystemet og til lægehjælp. Familiemedlemmerne skal ligeledes have adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse og tilbydes social bistand [15]. Disse rettigheder og fordele skal indrømmes på betingelser svarende til dem, der gælder for landets egne borgere. Det fremgår af 41.-48. betragtning til direktiv 2011/95 og af artikel 24-35 heri, at disse fordele skal gøre det muligt for familiemedlemmer til en person med international beskyttelse at få opfyldt deres særlige behov og at blive integreret i værtsmedlemsstaten.

44. De fordele, der i denne forbindelse indrømmes familiemedlemmer, svarer i det væsentlige til dem, der tildeles personen med international beskyttelse.

45. Som Domstolen bemærkede i dom af 4. oktober 2018, Ahmedbekova [16], har EU-lovgiver ikke fastsat en udvidelse af flygtningestatussen eller den subsidiære beskyttelsesstatus til familiemedlemmer til personen med international beskyttelse, således som Kommissionen havde foreslået i sit forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse [17]. Kommissionen ønskede at sikre en sådan udvidelse til *ledsagende* familiemedlemmer, som er afhængige af den person, der søger om international beskyttelse [18], og som ikke er udelukket fra en sådan beskyttelse. Dette initiativ kunne Parlamentet ikke tilslutte sig, da det anså det for nødvendigt at tage højde for tilfælde, hvor familiemedlemmer »eventuelt [har] en selvstændig retlig status [i forhold til ansøgeren], som ikke er forenelig med international beskyttelsesstatus« [19]. Kommissionen fremlagde ikke det samme initiativ i forbindelse med forarbejderne til direktiv 2011/95, selv om dette direktiv sigtede mod at fastsætte »højere standarder« end de minimumsstandarder, der tidligere fandtes i direktiv 2004/83/EF [20].

46. Det fremgår som følge heraf ikke af ordlyden af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, at denne bestemmelse gør det muligt for værtsmedlemsstaten at tildele familiemedlemmer til en person med international beskyttelse en afledt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus med henblik på at opretholde familiens enhed.

b) De begunstigede

47. Artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 bestemmer, at retten til de fordele, der er fastsat i dette direktivs artikel 24-35, er underlagt tre betingelser. Familiemedlemmet til personen med international beskyttelse skal indledningsvis være omfattet af det begreb, der er defineret i dette

[15] I henhold til artikel 29, stk. 2, i direktiv 2011/95 kan den sociale bistand til personer med subsidiær beskyttelse imidlertid begrænses til grundydelser.

[16] C-652/16 (EU:C:2018:801, præmis 68).

[17] KOM(2001) 510 endelig.

[18] Jf. herved dette forslags tidligere artikel 6, stk. 1.

[19] Jf. ændringsforslag 22 i betænkningen af 8.10.2002 om det nævnte direktivforslag (A5-0333/2002 endelig).

[20] Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere 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). Jf. tiende betragtning til direktiv 2011/95.

direktivs artikel 2, litra j). Den pågældende må desuden ikke personligt opfylde de materielle betingelser for tildeling af international beskyttelse. Endelig skal den pågældendes personlige retlige status være forenelig med tildelingen af disse fordele.

48. Selv om disse betingelser er kumulative, kan de imidlertid vise sig at være utilstrækkelige, såfremt familiemedlemmet er omfattet af en af de klausuler om udelukkelse fra international beskyttelse, der er fastsat i det nævnte direktivs kapitel III og V [21], eller såfremt familiemedlemmet udgør en fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden [22].

1) Egenskab af »familiemedlem«

49. Det følger af definitionen i artikel 2, litra j), i direktiv 2011/95, at der ved et familiemedlem i denne bestemmelses forstand forstås et medlem af en familie, der »allerede bestod i hjemlandet [for en person med international beskyttelse]«, når de pågældende befinder sig i den samme medlemsstat som denne person i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse.

50. EU-lovgiver har derfor opstillet to kriterier for kvalificeringen af et »familiemedlem« og dermed også for anvendelsen af reglerne om opretholdelse af familiens enhed.

51. Det første kriterium vedrører det sted og det tidspunkt, hvor den familiemæssige tilknytning er opstået.

52. Selv om det er ubestridt, at familien hverken defineres af stedet eller af tidspunktet for sin opståen, har EU-lovgiver imidlertid begrænset retten til opretholdelse af familiens enhed til den familiemæssige tilknytning, som en person med international beskyttelse havde skabt i hjemlandet, før den pågældende opnåede denne beskyttelse, uanset om denne tilknytning er af biologisk karakter, f.eks. fødslen af et barn, eller af retlig karakter, f.eks. adoption eller ægteskab. Som Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) har fremhævet i sin vejledning om betingelserne for international beskyttelse, skal familien allerede være stiftet i hjemlandet [23].

53. Det er afgørende, at der foreligger en tilknytning mellem familiemedlemmet og hjemlandet for personen med international beskyttelse, hvilket ligeledes fremgår af ordlyden af artikel 23, stk. 5, i direktiv 2011/95. Denne bestemmelse giver ganske vist medlemsstaterne mulighed for at udvide anvendelsesområdet for dette direktivs artikel 23, stk. 2, til at omfatte andre »nære slægtninge« til personen med international beskyttelse, men der skal være tale om slægtninge, »der levede sammen som en del af familien på tidspunktet for udrejse fra hjemlandet«. Det er derfor nødvendigt at godtgøre, at der har været et samliv i dette land før udrejsen.

54. Opretholdelsen af familiens enhed som omhandlet i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 er som følge heraf rettet mod familiemedlemmer, der har levet sammen med personen med international beskyttelse i denne persons hjemland. Denne bestemmelse har derfor ikke til formål at beskytte den familie, som en person med international beskyttelse har stiftet på værtsmedlemsstatens

[21] Artikel 23, stk. 3, i direktiv 2011/95 præciserer, at »[denne artikels] [s]tk. 1 og 2 [ikke] finder […] anvendelse, såfremt familiemedlemmet er eller ville blive udelukket fra at få tildelt international beskyttelse i henhold til [dette direktivs] kapitel III og V«.

[22] Artikel 23, stk. 4, i direktiv 2011/95 bestemmer, at »[medlemsstaterne] [u]anset [denne artikels] stk. 1 og 2 kan […] afslå, begrænse eller inddrage de pågældende fordele under henvisning til statens sikkerhed eller den offentlige orden«.

[23] EASO, *Qualification for international protection (directive 2011/95/EU) – A Judicial Analysis*, 2018 (s. 106).

område. Dette adskiller ordningen i direktiv 2011/95 fra den, der blev indført ved direktiv 2003/86, og som fandt anvendelse, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens [24] indrejse på værtsmedlemsstatens område [25].

55. Det andet kriterium, som EU-lovgiver har opstillet, er, at familiemedlemmerne befinder sig på værtsmedlemsstatens område »i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse«. En sådan betingelse indebærer, at disse familiemedlemmer 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. Dette fremgår 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 [26].

56. Dette andet kriterium adskiller endnu en gang direktiv 2011/95 fra direktiv 2003/86, hvorefter ansøgningen om familiesammenføring principielt indgives, mens familiemedlemmerne befinder sig uden for den medlemsstat, på hvis område referencepersonen har ophold [27].

57. Det følger heraf, at artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 ikke efter sin ordlyd tilsigter at omfatte familiemedlemmernes situation, når familien er stiftet uden for hjemlandet, og efter at et af medlemmerne har opnået international beskyttelse.

2) Familiemedlemmet opfylder ikke de materielle betingelser for tildeling af international beskyttelse

58. Den anden betingelse, der er fastsat i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, vedrører familiemedlemmernes manglende ret til international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra a), dvs. til flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus. Det nævnte direktivs artikel 23, stk. 2, omfatter ikke familiemedlemmer, der selv opfylder de materielle betingelser for tildeling af international beskyttelse på grund af de risici, som de personligt er udsat for i hjemlandet.

3) Familiemedlemmet har en personlig retlig status, som ikke er til hinder for tildeling af de fordele, der er fastsat i direktiv 2011/95

59. Den tredje betingelse, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95, vedrører »familiemedlemmets personlige retlige status«. Det præciseres, at denne status skal være forenelig med tildelingen af de fordele, der er omhandlet i dette direktivs artikel 24-35.

60. Begrebet »personlig retlig status« er ikke defineret i direktiv 2011/95. Der findes imidlertid en fælles forståelse af dette begreb. I forbindelse med en fysisk person henviser det til alle lovbestemmelser, der omhandler denne persons retsstilling, og den status, som den pågældende har, bl.a. på grund af sin alder (f.eks. status som mindreårig eller myndig), sit fødested (erhvervelse af statsborgerskab efter territorialprincippet), sit slægtskabsforhold (biologisk slægtskab eller adoptivforhold), sit eller sine statsborgerskaber eller sin ægteskabelige stilling

[24] En »referenceperson« er i artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86 defineret som en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at blive ført sammen med ham/hende.

[25] Jf. artikel 2, litra d), i direktiv 2003/86.

[26] Min fremhævelse.

[27] Jf. artikel 5, stk. 3, i direktiv 2003/86.

(ægteskab, papirløst samliv osv.), sit afhængighedsforhold (værgemål, lavværgemål osv.), sin forhistorie eller sit ophold på en medlemsstats område osv. En fysisk persons retlige status kan således påvirke alle aspekter af den pågældendes liv.

61. I sammenhæng med artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 vil det afhænge af den personlige retlige status, som familiemedlemmet til personen med international beskyttelse har, i hvilket omfang den pågældende kan nyde godt af de fordele, der er fastsat i dette direktiv. Det kan således ikke forlanges, at værtsmedlemsstaten udsteder en opholdstilladelse eller rejsedokumenter til et familiemedlem, som viser sig at være unionsborger, f.eks. statsborger i værtsmedlemsstaten.

62. Jeg vil nu undersøge den sammenhæng og den systematik, hvori det nævnte direktivs artikel 23, stk. 2, indgår.

2. Den sammenhæng, hvori artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 indgår

63. Undersøgelsen af den sammenhæng, hvori artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 indgår, viser, at Genèvekonventionens ordning ikke kræver, at den internationale beskyttelse udvides til at omfatte en flygtnings familiemedlemmer, som befinder sig i en situation som den foreliggende.

64. Det skal indledningsvis påpeges, at bestemmelserne i direktiv 2011/95 skal fortolkes ikke alene i lyset af dette direktivs generelle opbygning og formål, men også under iagttagelse af Genèvekonventionen [28]. Selv om det nævnte direktiv ifølge Domstolen indfører en retlig ordning, som indeholder begreber og kriterier, der er fælles for medlemsstaterne og dermed er Unionens egne, bygger det imidlertid på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af denne konvention og har bl.a. til formål at sikre, at dens artikel 1 overholdes fuldt ud [29]. I denne henseende har konsultationer med De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) en særlig betydning i betragtning af den rolle, som UNHCR er tillagt ved den nævnte konvention [30].

65. Det er som følge heraf nødvendigt at undersøge Genèvekonventionens indhold. Denne konventions artikel 3-34 vedrører de grundlæggende rettigheder og friheder, der er forbundet med anerkendelse af flygtningestatus. Disse politiske, økonomiske og sociale rettigheder skal i det væsentlige sikre flygtningens integration i værtslandet ved at gøre det muligt for den pågældende at deltage i livet i dette land uden at blive behandlet anderledes eller ringere end dette lands egne statsborgere på grund af sin race, sin religion eller sit hjemland.

66. Genèvekonventionen indeholder imidlertid i lighed med 1967-protokollen ingen særlig bestemmelse om flygtningens families enhed [31]. Der skal i denne forbindelse henvises til en diplomatisk akt, som er knyttet som bilag til denne konvention, nemlig slutakten af 25. juli 1951 fra De Forenede Nationers konference af befuldmægtigede om flygtninges og statsløses stilling. Som det påpeges i retslitteraturen, er det i denne tekst, at forfatterne til den nævnte konvention fastlagde »en forbindelse« mellem ordningen for international beskyttelse baseret på flygtningens

[28] Jf. dom af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 19 og 20), og af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Anerkendelse som flygtning af en statsløs af palæstinensisk oprindelse) (C-507/19, EU:C:2021:3, præmis 38 og 39 samt den deri nævnte retspraksis).

[29] Jf. artikel 78, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 18. Jf. ligeledes 4., 23. og 24. betragtning til direktiv 2011/95 samt 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 80-83 og den deri nævnte retspraksis).

[30] Jf. 22. betragtning til direktiv 2011/95 og dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

[31] Jf. herved E. Feller, V. Türk og R. Nicholson, *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bruxelles, navnlig niende del med overskriften »L'unité de la famille (Acte final, Conférence des Nations unies de 1951)«, s. 678.

og dennes families frygt for forfølgelse [32]. Med henvisning til at »the unity of the family […] is an essential right of the refugee, and that such unity is constantly threatened«, anbefales det i denne slutakt signatarstaterne at »take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to […] [e]nsuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country« [33].

67. Det var i denne sammenhæng, at EU-lovgiver vedtog direktiv 2004/83, som er blevet erstattet af det efterfølgende direktiv 2011/95 [34].

68. Direktiv 2011/95 sigter i overensstemmelse med artikel 78, stk. 2, TEUF, hvorpå det er baseret, mod at skabe en »ensartet asylstatus« for tredjelandsstatsborgere baseret på Genèvekonventionen og en »ensartet status for subsidiær beskyttelse« [35]. Dette direktivs kapitel I, III, IV, V og VI indeholder fælles kriterier for identifikation af personer, som »reelt har behov for international beskyttelse« [36], og som bør tildeles en af de to former for status, og dets kapitel VII fastlægger indholdet af den beskyttelse, der følger af denne status. Med forbillede i Genèvekonventionen valgte EU-lovgiver imidlertid ikke at udvide den internationale beskyttelse til at omfatte familiemedlemmer til en flygtning eller en person med subsidiær beskyttelse med henblik på at opretholde familiens enhed.

69. Visse anbefalinger fra UNHCR pegede dog i denne retning. I sine annoterede kommentarer til direktiv 2004/83 [37] havde UNHCR med hensyn til dette direktivs artikel 23, stk. 1 og 2, fremhævet, at medlemmer af den samme familie skal tilkendes den samme status som hovedansøgeren (afledt status), såfremt dette er foreneligt med deres personlige status. I et dokument af 4. juni 1999 om beskyttelse af familien [38] havde UNHCR's stående komité ligeledes anført, at »det følger af princippet om familiens enhed, at såfremt familieforsørgeren opfylder kriterierne for anerkendelse af flygtningestatus, skal familiemedlemmer, som vedkommende har forsørgerpligt over for, *normalt* også tildeles flygtningestatus« [39], forudsat at en sådan status er forenelig med deres personlige retlige status.

70. Som jeg tidligere har nævnt, havde Kommissionen endvidere foreslået det samme i forbindelse med forberedelsen af direktiv 2004/83 uden at få tilslutning til dette forslag.

32 Jf. E. Feller, V. Türk og R. Nicholson, nævnt ovenfor, s. 624.

33 Anbefaling B, 1). Jf. ligeledes Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, Genève, 1992, punkt 183.

34 Det var ligeledes i denne sammenhæng, at EU-lovgiver vedtog direktiv 2003/86, som ifølge anden, sjette og ottende betragtning hertil har til formål at sikre beskyttelsen af flygtningens familie samt opretholdelsen eller skabelsen af flygtningens familieliv ved fastsættelse af regler for udøvelsen af retten til familiesammenføring.

35 Jf. femte, sjette og niende betragtning til direktiv 2011/95 samt dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

36 Jf. 12. betragtning til direktiv 2011/95.

37 Tilgængelig på følgende internetadresse: https://www.unhcr.org/protection/operations/43661eee2/unhcr-annotated-comments-ec-council-directive-200483ec-29-april-2004-minimum.html

38 Tilgængelig på følgende internetadresse: https://www.unhcr.org/excom/standcom/3cc414164/family-protection-issues.html

39 Family Protection Issues (punkt 9). Min fremhævelse.

3. Den systematik, hvori artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 indgår

71. En undersøgelse af den systematik, hvori direktiv 2011/95 indgår, viser, at anvendelsen af reglerne om opretholdelse af familiens enhed for en person med international beskyttelse ved tildeling af visse fordele kræver, at der foretages en individuel vurdering af de enkelte familiemedlemmers situation [40]. Denne vurdering skal gøre det muligt at graduere tildelingen af rettigheder og fordele i forhold til deres situation og retlige status.

72. Dette krav om en individuel undersøgelse gælder for personer med international beskyttelse og følger af 41., 45. og 47. betragtning til direktiv 2011/95 og af de »[g]enerelle bestemmelser« om indholdet af denne beskyttelse, som er fastsat i dette direktivs artikel 20.

73. Det præciseres i artikel 20, stk. 3 og 4, i direktiv 2011/95, at medlemsstaterne, når de træffer afgørelse om, hvorvidt personer med international beskyttelse er berettiget til de fordele, der er fastsat i dette direktiv, skal foretage en individuel vurdering af den situation, som sårbare personer såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, ældre personer eller personer, der har været udsat for tortur, befinder sig i, således at der tages hensyn til deres særlige behov [41]. Det fremgår af 41. betragtning til direktiv 2011/95, at medlemsstaterne således kan vedtage gunstigere standarder »[f]or at sikre, at […] de rettigheder og ydelser, der er fastsat i dette direktiv, [udnyttes effektivt]«, idet der tages hensyn til de særlige behov, som personer med international beskyttelse har, og til de særlige problemer med integration, som de står over for.

74. I denne henseende præciseres det navnlig i artikel 20, stk. 5, i direktiv 2011/95, at barnets tarv kommer i første række. Som Domstolen bemærkede i dom af 14. januar 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig) [42], er det imidlertid kun en generel og udførlig vurdering af situationen for den pågældende – i dette tilfælde uledsagede – mindreårige, som kan gøre det muligt at fastlægge »barnets tarv« [43].

75. Behovet for en individuel undersøgelse af omstændighederne følger desuden af de særlige regler om opretholdelse af familiens enhed, der er fastsat i artikel 23 i direktiv 2011/95 [44], og bl.a. af vurderingen af egenskaben af »familiemedlem« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra j), betingelsen om familiemedlemmets retlige status eller den nødvendige hensyntagen til barnets tarv eller til de særlige omstændigheder i forbindelse med afhængighedsforholdet [45].

[40] I lighed med undersøgelsen af fastlæggelsen af behovet for international beskyttelse, som i medfør af artikel 4 i direktiv 2011/95 kræver, at der tages hensyn til alle kendsgerninger og omstændigheder, men også til »ansøgerens personlige stilling« [artikel 4, stk. 3, litra c)] og til en eventuel national beskyttelse [artikel 4, stk. 3, litra e)].

[41] Jf. ligeledes 38. betragtning til direktiv 2011/95, hvoraf det fremgår, at »[n]år medlemsstaterne træffer afgørelse om, hvorvidt personer er berettigede til de af dette direktiv omfattede ydelser, bør de tage behørigt hensyn til barnets tarv samt til de særlige omstændigheder i forbindelse med det afhængighedsforhold til en person med international beskyttelse, som nære slægtninge, der allerede befinder sig i medlemsstaten, og som ikke er familiemedlemmer til den pågældende person med international beskyttelse, står i«.

[42] C-441/19 (EU:C:2021:9).

[43] Jf. dom af 14.1.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig) (C-441/19, EU:C:2021:9, præmis 46).

[44] Jf. ligeledes *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011 (tilgængelig på følgende internetadresse: https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf), navnlig punkt 3.1.5 med overskriften »Afledt status i forbindelse med familiesammenføring«, hvori det præciseres, at »[a]nsøgninger om flygtningestatus bør behandles af medarbejdere med ansvar for beskyttelse eller berettigelse, da de kræver en grundig undersøgelse af alle tilgængelige dokumenter og andre oplysninger om ansøgerens identitet og afhængighedsforhold«, s. 86.

[45] Jf. 19. betragtning til det nævnte direktiv, hvorefter begrebet »familiemedlemmer« kan udvides, »således at der tages hensyn til de forskellige særlige omstændigheder ved afhængighed og til det særlige hensyn, der skal tages til barnets tarv«. Jf. ligeledes EASO, *Judicial Analysis, Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, 2018, s. 62 (»Individual assessment«), s. 126 (»The best interests of the child«) og s. 136 (»Family relationships and evidence assessment«).

76. Endelig indebærer den udelukkelsesklausul, der er fastsat i artikel 23, stk. 3, i direktiv 2011/95, at medlemsstaterne kontrollerer, om familiemedlemmet er eller ville blive udelukket fra at få tildelt international beskyttelse af en af de grunde, der er anført i dette direktivs artikel 12 og 17, f.eks. fordi den pågældende har begået en forbrydelse [46] og som følge heraf ikke kan opnå de fordele, som vedkommende ville have haft ret til på grund af sin familiemæssige tilknytning. I dom af 13. september 2018, Ahmed [47], fastslog Domstolen således, at denne udelukkelsesklausul ikke kan anvendes automatisk, da der kræves en fuldstændig vurdering af alle de særlige omstændigheder i hver enkelt sag [48]. Med hensyn til udelukkelsesklausulen i det nævnte direktivs artikel 23, stk. 4, kræver denne i overensstemmelse med Domstolens praksis, at medlemsstaterne i det enkelte tilfælde vurderer, om familiemedlemmets personlige adfærd kan udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed og den offentlige orden [49].

77. Det er som følge heraf kun ved en individuel undersøgelse af den familiemæssige situation, hvori en person med international beskyttelse befinder sig, muligt at afgøre, i hvilket omfang denne person skal have ret til opretholdelse af familiens enhed, og i givet fald i hvilket omfang den pågældendes familiemedlemmer skal have adgang til de fordele, der er omhandlet i direktiv 2011/95 – såsom adgang til uddannelse eller til beskæftigelse – eller om de tværtimod risikerer ikke at opnå disse fordele på grund af deres personlige retlige situation eller deres forhistorie. Selv om EU-lovgiver har gjort det muligt for medlemsstaterne at udvide den internationale beskyttelse til at omfatte det mindreårige barn af en person med international beskyttelse, kan en sådan fordel ikke tildeles efter en procedure, hvor der ikke tages hensyn til dette barns individuelle situation.

4. Teleologisk analyse af direktiv 2011/95

78. Direktiv 2011/95 er baseret på artikel 78, stk. 2, litra a) og b), TEUF, hvorefter der skal vedtages foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem, som omfatter en ensartet asylstatus for personer med international beskyttelse, der gælder i hele Unionen.

79. For det første gives der i dette direktiv klart udtryk for EU-lovgivers vilje til at sikre, at alle medlemsstater identificerer personer, som »reelt har behov for international beskyttelse«, og yder denne internationale beskyttelse på grundlag af fælles kriterier og ved individuel undersøgelse af den enkelte ansøgers situation [50]. Der er indført to former for status, nemlig flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Selv om EU-lovgiver har valgt at supplere den beskyttelse af flygtninge, der sikres ved Genèvekonventionen, ved at indføre en form for subsidiær beskyttelse, må det konstateres, at disse ordninger ikke er blevet udvidet med en yderligere beskyttelse af afledt karakter, som tildeles familiemedlemmer til en person med international beskyttelse.

80. Det fremgår af artikel 13 og 18 i direktiv 2011/95, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra d) og f), at tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus forudsætter, at to vigtige elementer er til stede. Det første er, at den pågældende risikerer at blive udsat for

[46] Jf. dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

[47] C-369/17 (EU:C:2018:713).

[48] Jf. dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 48 og 49). Jf. ligeledes dom af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Anerkendelse som flygtning af en statsløs af palæstinensisk oprindelse) (C-507/19, EU:C:2021:3, præmis 51).

[49] Jf. dom af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser) (C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 53 og 54).

[50] Jf. 12. betragtning til det nævnte direktiv. Jf. ligeledes dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 37), og 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).

forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe (flygtning) eller for alvorlig overlast (subsidiær beskyttelse), hvis den pågældende vender tilbage til sit hjemland. Det andet element er dette lands direkte eller indirekte ansvar for, at denne risiko foreligger. Der kan således kun gives flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, hvis de offentlige myndigheder i hjemlandet ikke har sikret nogen beskyttelse mod risici for forfølgelse eller alvorlig overlast, hvad enten de selv er ophav til forfølgelserne, eller de opmuntrer til eller tolererer militsgruppers eller andre private gruppers forfølgelser. Ifølge EASO er vurderingen af tilgængeligheden af beskyttelse i hjemlandet således et obligatorisk trin i behovsanalysen for international beskyttelse, idet denne beskyttelse er sekundær og kun kan komme i betragtning, hvis der ikke findes nogen beskyttelse i dette land [51].

81. Disse to elementer er afgørende for, om der kan ydes international beskyttelse, da de ligger til grund for personens frygt og forklarer, hvorfor den pågældende ikke kan eller vil bede om hjemlandets beskyttelse. De udgør i denne sammenhæng de vejledende principper for ordningen for international beskyttelse.

82. Henset til genstanden for den foreliggende sag skal der lægges særlig vægt på det andet af de nævnte elementer. Det afspejler princippet om subsidiaritet i den internationale beskyttelse, som flere gange er blevet nævnt af den forelæggende ret og af den belgiske regering i dennes indlæg. I henhold til dette princip er den internationale beskyttelse en alternativ beskyttelse, som tildeles en ansøger, når og så længe ansøgerens hjemland ikke er i stand til at beskytte mod de risici for forfølgelse eller alvorlig overlast, som den pågældende er udsat for [52]. Med forbillede i Genèvekonventionens artikel 1 anvendes dette princip i direktiv 2011/95 i forbindelse med såvel tildeling og ophør af flygtningestatus [53] som udelukkelse herfra [54]. I dom af 20. januar 2021, Secretary of State for the Home Department [55], henviste Domstolen således til, at omstændigheder, der godtgør hjemlandets manglende evne eller – omvendt – evne til at sikre beskyttelse mod forfølgelse, udgør et afgørende element ved den vurdering, som fører til enten tildeling eller, i givet fald, et tilsvarende ophør af flygtningestatus [56].

83. Der bør under disse omstændigheder ikke tildeles international beskyttelse, når familiemedlemmet nyder de rettigheder, der er knyttet til den pågældendes statsborgerskab, og navnlig hjemlandets beskyttelse.

[51] Jf. *EASO's praktiske vejledning om ret til international beskyttelse*, april 2018, navnlig s. 11, 12 og 36.

[52] Jf. herved punkt 90 i den håndbog fra UNHCR, der er nævnt i fodnote 33 til dette forslag til afgørelse, og hvori UNHCR har påpeget, at »en ansøgers velbegrundede frygt for forfølgelse skal vedrøre det land, hvori ansøgeren er statsborger. Såfremt ansøgeren ikke nærer nogen frygt i forhold til det land, hvori den pågældende er statsborger, må det forventes, at han eller hun påberåber sig dette lands beskyttelse. Ansøgeren har ikke behov for international beskyttelse og er derfor ikke flygtning« (jf. ligeledes punkt 106 og 107 i denne håndbog). Jf. vedrørende retslitteraturen navnlig J.C. Hathaway og M. Foster, *The law of refugee status*, 2. udg., Cambridge University Press, Cambridge, 2014, s. 55: »Der er en grundlæggende formodning i flygtningeretten om, at national beskyttelse, hvor det er muligt, har forrang for international surrogatbeskyttelse. Ved konventionens koncipering udtrykte de delegerede udtrykkeligt deres synspunkt, hvorefter ingen skal anerkendes som flygtning med mindre den pågældende enten er ude af stand til eller af legitime grunde ikke vil påberåbe sig beskyttelsen i *alle* de lande, hvor vedkommende er statsborger«, samt s. 462: »formålet med flygtningeretten er at sikre surrogatbeskyttelse indtil genskabelsen eller tildelingen af en meningsfuld national beskyttelse« og s. 494 og 495. Jf. ligeledes G.S. Goodwin-Gill og J. McAdam, *The refugee in international law*, 3. udg., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 421: »Manglen eller afslaget på beskyttelse er det væsentligste kendetegn ved status som flygtning, og det er op til folkeretten at sætte sin egen beskyttelse i stedet for det, som hjemlandet ikke kan eller vil indrømme« og s. 72: »Personer, som er statsborgere i en anden stat vil under normale omstændigheder have ret til beskyttelse i denne stat og falder dermed uden for flygtningedefinitionen« [Domstolens oversættelse].

[53] Jf. artikel 11 i direktiv 2011/95.

[54] Jf. artikel 12, stk. 1, i direktiv 2011/95.

[55] C-255/19 (EU:C:2021:36).

[56] Jf. dom af 20.1.2021, Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

84. For det andet gives der i direktiv 2011/95 ligeledes klart udtryk for EU-lovgivers vilje til at fastsætte en flygtningestatus og en subsidiær beskyttelsesstatus, som er ensartede, og i forbindelse med hvilke der indrømmes de samme rettigheder og de samme fordele [57]. Formålet med denne ensartethed er at sikre en tilsvarende behandling med hensyn til levevilkårene for personer med international beskyttelse, uanset hvilken værtsmedlemsstat der er tale om, og dermed begrænse risikoen for sekundære bevægelser, som ansøgere om international beskyttelse foretager på grund af forskelle i disse vilkår [58]. Familiemedlemmer skal derfor – som en følge heraf og med forbehold af en individuel undersøgelse – indrømmes de samme rettigheder og de samme fordele, uanset hvilken værtsmedlemsstat der er tale om [59].

85. Selv om medlemsstaterne, som det fremgår af det følgende, frit kan vælge at indføre en gunstigere behandling, må denne frihed ikke være i åbenbar modstrid med den ligebehandling, som EU-lovgiver har tilstræbt på dette område.

86. For det tredje gives der i direktiv 2011/95 endelig klart udtryk for EU-lovgivers vilje til at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder for personer med international beskyttelse, som bl.a. er fastsat i chartret, Genèvekonventionen og konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [60].

87. Chartrets artikel 7 anerkender således retten til respekt for privatliv og familieliv. Denne artikel skal i henhold til fast retspraksis 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 sine forældre som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 3 [61]. Der er generel enighed om, at familien, der er samfundets grundlæggende gruppeenhed, har ret til respekt og beskyttelse, og at staten skal gøre alt for at opretholde båndene mellem et barn og dets familie, og at det kun er ekstraordinære omstændigheder, der kan føre til et brud på familiebåndet [62].

88. I denne sammenhæng er opretholdelsen af familiens enhed en ret, der er anerkendt som en væsentlig rettighed for flygtningen [63].

89. Denne ret udspringer af og er baseret på den materielle og psykologiske støtte, som familiemedlemmer kan give hinanden, og bidrager til den enkeltes velfærd og beskyttelse [64]. Ved tvungen eksil løber personen med international beskyttelse en reel risiko for at blive varigt adskilt fra sin familie, mens de familiemedlemmer, der er blevet i hjemlandet og ikke længere støttes af denne person, ikke alene udsættes for risici for forfølgelse, men også for en risiko for økonomisk og social forarmelse samt risici for vold og udnyttelse eller for at blive forladt, da flugten ofte gør

[57] Jf. femte, niende og tiende betragtning til direktiv 2011/95.

[58] Jf. 13. betragtning til direktiv 2011/95.

[59] Med undtagelse af de rettigheder, der følger af princippet om non-refoulement.

[60] Undertegnet i Rom den 4.11.1950. Jf. 4., 16. og 17. betragtning til direktiv 2011/95 samt dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 78), og af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Anerkendelse som flygtning af en statsløs af palæstinensisk oprindelse) (C-507/19, EU:C:2021:3, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

[61] Jf. dom af 26.3.2019, SM (Barn anbragt under den algeriske kafala-ordning) (C-129/18, EU:C:2019:248, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis), og 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).

[62] Jf. artikel 3 og 9 i konventionen om barnets rettigheder, der blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling i dens resolution 44/25 af 20.11.1989 og trådte i kraft den 2.9.1990. Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.7.2010, Neulinger og Shuruk mod Schweiz (CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, §§ 49-64).

[63] Dette ses af dens placering i kapitel VII i direktiv 2011/95.

[64] Jf. E. Feller, V. Türk og R. Nicholson, nævnt ovenfor: »Respecter le principe de l'unité de la famille est un des principaux moyens de protéger la famille du réfugié«, s. 624.

det umuligt at vende tilbage til hjemlandet i længere tid[65]. Selv om de risici for forfølgelse eller grov overlast, som familiemedlemmer oplever personligt, begrunder, at de tildeles international beskyttelse, er de risici for økonomisk og social forarmelse, som de kan blive udsat for, derimod ikke tilstrækkelige til at begrunde en sådan anerkendelse.

90. Mekanismen i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 har til formål at sikre opretholdelsen af familiens enhed i det sidstnævnte tilfælde. Dette formål er ganske vist ikke et af de hovedformål med direktivet, der er nævnt i 12. betragtning hertil, men der er i det nævnte direktivs artikel 23, stk. 2, fastsat meget klare og præcise forpligtelser, som er rettet mod værtsmedlemsstaten. Værtsmedlemsstaten skal gøre det muligt for en person med international beskyttelse at have et normalt familieliv på værtsmedlemsstatens område, idet medlemmer af denne persons familie indrømmes de økonomiske og sociale fordele, der er nødvendige for at tilgodese deres væsentlige behov og integrere dem i denne medlemsstat[66].

91. Ifølge UNHCR skal opretholdelsen af familiens enhed således være »et middel til at skabe en vis normalitet i en […] rodløs tilværelse«[67].

92. Med forbehold af betingelserne for tildeling af international beskyttelse forfølger EU-lovgiver således et vigtigt mål om at opretholde familiens enhed, hvis væsentlige bestanddel, dvs. parret og børnene, allerede er til stede i værtsmedlemsstaten. Ved at give ægtefællen adgang til at tjene til livets ophold i denne medlemsstat og give børnene adgang til at gå i skole, at gøre det muligt for dem at få udstedt en opholdstilladelse, der kan forlænges, at få en passende bolig og at få adgang til lægehjælp forbedrer artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 familiens økonomiske og sociale situation, samtidig med at det beskytter de enkelte familiemedlemmer. Ved hjælp af denne mekanisme, der er udformet med sigte på familiens enhed og integrationen af de enkelte medlemmer, skal familien skabe en stabil og selvstændig situation i værtsmedlemsstaten.

93. Det følger heraf – hvilket også udgør et svar på det tredje præjudicielle spørgsmål – at anvendelsen af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 ikke kan afhænge af familiens muligheder for genbosættelse i et tredjeland, selv om visse af dens medlemmer er statsborgere i dette land. Baggrunden for denne artikel er nemlig, at en person med international beskyttelse skal have mulighed for at nyde de rettigheder, der er forbundet med denne beskyttelse, og samtidig opretholde familiens enhed på værtsmedlemsstatens område. Hvis der tages hensyn til en sådan mulighed, vil det medføre, at bestemmelserne i det nævnte direktivs artikel 23, stk. 2, mister deres effektive virkning, eftersom den indebærer, at personen med international beskyttelse giver afkald på sin ret til asyl i medfør heraf.

94. Det er sammenfattende min opfattelse, at EU-lovgivers hensigt med artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 ikke var at sikre opretholdelsen af familiens enhed for en person med international beskyttelse ved at gøre det muligt for de kompetente nationale myndigheder at yde denne persons familiemedlemmer og navnlig den pågældendes mindreårige barn den samme beskyttelse, uden at disse myndigheder foretager en individuel undersøgelse af ansøgningen, og uanset om familiemedlemmets situation vidner om, at der foreligger et behov for international beskyttelse i dette direktivs forstand.

65 Jf. E. Feller, V. Türk og R. Nicholson, nævnt ovenfor, s. 626 og 627.

66 Jf. navnlig 41.-48. betragtning til direktiv 2011/95.

67 Family Protection Issues af 4.6.1999, punkt 15 (jf. fodnote 38 til dette forslag til afgørelse).

95. På denne baggrund vil jeg som følge heraf foreslå, at Domstolen fastslår, at artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente nationale myndighed skal sikre opretholdelsen af familiens enhed for en person med international beskyttelse ved at yde denne persons familiemedlemmer og navnlig den pågældendes mindreårige barn, som ikke individuelt er berettiget til international beskyttelse, en sådan beskyttelse.

B. Det første spørgsmål om fortolkningen af artikel 3 i direktiv 2011/95

96. Med det første præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om artikel 3 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente nationale myndighed for at sikre opretholdelsen af familiens enhed kan tilkende det mindreårige barn af en person med international beskyttelse flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, når dette barn har statsborgerret i et andet land end sin forælder, hvis beskyttelse det principielt kan gøre krav på.

1. Rækkevidden af den skønsmargen, som medlemsstaterne indrømmes ved artikel 3 i direktiv 2011/95

97. Medlemsstaterne kan i medfør af artikel 3 i direktiv 2011/95 »indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge eller som personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse, og for fastsættelse af indholdet af international beskyttelse, for så vidt disse standarder er forenelige med dette direktiv« [68].

98. For det første fremgår det af artikel 3 i direktiv 2011/95, sammenholdt med 14. betragtning hertil, at medlemsstaterne kan indføre eller opretholde gunstigere standarder i forbindelse med undersøgelsen af en ansøgning om international beskyttelse, for at identificere personer, der opfylder betingelserne for en sådan beskyttelse.

99. Begrebet »ansøgning om international beskyttelse« defineres i artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95 som en »anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus«. Det præciseres, at ansøgeren ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv.

100. EU-lovgivers henvisning til, »hvem der kan anerkendes« som flygtninge eller som personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse, vedrører desuden udelukkende de betingelser, der udtrykkeligt er fastsat i det nævnte direktivs kapitel II-VI.

101. For det andet følger det af EU-lovgivers forbehold om, at disse gunstigere standarder skal være forenelige med direktiv 2011/95, at medlemsstaternes skønsmargen skal fastlægges på grundlag af de materielle og proceduremæssige regler, der er fastsat i dette direktiv, og de mål, som det forfølger [69].

[68] Jf. herved dom af 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[69] Da der er tale om gunstigere standarder, er det klart, at denne skønsmargen skal udøves under iagttagelse af de pågældende personers grundlæggende rettigheder.

102. Det skal påpeges, at formålet med direktiv 2011/95 i overensstemmelse med artikel 78, stk. 2, TEUF er at sikre en ensartet asylstatus og en ensartet status for subsidiær beskyttelse ved at indrømme en international beskyttelse, som er baseret på kriterier, der er fælles for medlemsstaterne, efter en individuel undersøgelse af ansøgerens situation.

103. Til forskel fra direktiv 2004/83, der indeholdt minimumsstandarder, indgår direktiv 2011/95 i et fuldstændigt sæt af harmoniserede regler på EU-plan, det fælles europæiske asylsystem, der har til formål at hæve standarderne. EU-lovgiver har i dette direktivs kapitel I fastlagt direktivets anvendelsesområde og defineret en række grundlæggende begreber med henblik på dets gennemførelse, efterfulgt af de materielle og proceduremæssige betingelser for tildeling af international beskyttelse, som er fastsat i kapitel II-VI. I dom af 14. maj 2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus)[70], fastslog Domstolen, at direktiv 2011/95 indeholder fælles begreber og kriterier, der er Unionens egne[71].

104. Det er under disse omstændigheder ikke min opfattelse, at en medlemsstat kan anvende sin handlefrihed til at fastlægge disse fælles begreber og kriterier anderledes og til at vedtage bestemmelser, hvorefter der kan tilkendes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus af andre grunde end dem, der udtrykkeligt er nævnt i direktiv 2011/95, og på grundlag af en vurdering af ansøgningen, som ikke er af individuel karakter.

105. Denne fortolkning indebærer ikke, at dette direktivs artikel 3 mister sin effektive virkning.

106. Den frihed, som medlemsstaterne har i medfør af artikel 3 i direktiv 2011/95, er nemlig tilstrækkelig til, at de kan indføre gunstigere standarder, forudsat at de overholder reglerne i dette direktiv.

107. Direktiv 2011/95 indeholder således en lang række fakultative bestemmelser, som den enkelte medlemsstat frit kan vælge at anvende[72].

108. Visse begreber, der er grundlæggende for dette direktivs gennemførelse, er desuden ikke defineret i egentlig forstand. Dette gælder f.eks. for begrebet »forfølgelse«. Som EASO har fremhævet, er der tale om en betegnelse, der »er fleksibel, kan tilpasses og er tilstrækkelig åben for fortolkning, så den afspejler de typer af forfølgelse, som ændrer karakter med tiden«[73]. EU-lovgiver har således ikke foretaget en udtømmende opregning af de typer af forfølgelse, der kan være tale om, og grundene herfor kan opfattes forskelligt af medlemsstaterne, hvilket ses af Domstolens praksis.

109. Det bør fremhæves, at fastlæggelsen af behovet for international beskyttelse kræver en individuel vurdering af ansøgningen. Den enkelte medlemsstat kan frit vurdere, i hvilket omfang den vil benytte de fælles begreber og kriterier, der er indeholdt i direktiv 2011/95, for at gøre deres anvendelse mere effektiv efter denne undersøgelse. I forbindelse med denne individuelle vurdering kan medlemsstaterne fastsætte lempeligere krav for vurderingen af den risiko for

[70] C-391/16, C-77/17 og C-78/17 (EU:C:2019:403).

[71] 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 83).

[72] Jf. f.eks. de bestemmelser i direktiv 2011/95, der er fastsat i artikel 5, stk. 3 (efterfølgende ansøgning), artikel 14, stk. 4 og 5 (tilbagekaldelse af flygtningestatus), artikel 17, stk. 3 (udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus), artikel 19, stk. 2 (tilbagekaldelse af subsidiær beskyttelsesstatus), artikel 21, stk. 2 og 3 (beskyttelse mod refoulement), artikel 23, stk. 4 og 5 (opretholdelse af familiens enhed), artikel 29, stk. 2 (social bistand), og artikel 35 (repatriering).

[73] *EASO's praktiske vejledning om ret til international beskyttelse*, april 2018, s. 16.

forfølgelse eller alvorlig overlast, som ansøgeren er udsat for [74]. De kan ligeledes indføre gunstigere standarder, når de vurderer behovet for international beskyttelse for medlemmer af den samme familie og navnlig for børnene, f.eks. ved at sænke tærsklen for den forfølgelse eller alvorlige overlast, der kræves i reglerne. Behovet for international beskyttelse skal nemlig vurderes under hensyntagen til familiemedlemmernes særlige sårbarhed. Når familieforsørgeren har opnået international beskyttelse, udsætter det eksempelvis familiemedlemmerne for en større risiko for forfølgelse eller alvorlig overlast enten af personlige grunde eller på grund af deres slægtskabsforhold [75]. UNHCR har således anbefalet, at slægtninge til potentielle ofre for kvindelig kønslemlæstelse tildeles »afledt« flygtningestatus [76], såfremt de risikerer at blive forfulgt, fordi de har taget afstand fra denne praksis.

110. Behovet for international beskyttelse skal ligeledes vurderes under hensyntagen til børns særlige sårbarhed. Handlinger eller trusler er måske ikke tilstrækkelige til at nå tærsklen for forfølgelse af en voksen, men de kan være tilstrækkelige, når der er tale om et barn.

111. Der er lige så meget tale om parametre, som ikke er fastsat i direktiv 2011/95, og som overlades til den enkelte medlemsstats vurdering.

112. Dom af 4. oktober 2018, Ahmedbekova [77], skal efter min opfattelse fortolkes i denne retning. Under de særlige omstændigheder i den sag, der gav anledning til denne dom, fastslog Domstolen nemlig, at en medlemsstat på grundlag af artikel 3 i direktiv 2011/95 kan udvide den internationale beskyttelse, der er tildelt et medlem af en familie, til at omfatte andre medlemmer af familien, dog forudsat at det pågældende familiemedlem ikke er omfattet af en af de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i dette direktivs artikel 12, og at den pågældendes situation har forbindelse med rationalet bag international beskyttelse på grund af behovet for at opretholde familiens enhed.

113. I denne sag stammede de tre familiemedlemmer fra Aserbajdsjan, hvor både faderen og moderen følte sig udsat for risici for forfølgelse, og hele familien rejste til Bulgarien med henblik på at indgive individuelle og samtidige ansøgninger om international beskyttelse, idet moderen ligeledes ansøgte om, at hendes aserbajdsjanske søn blev omfattet af denne beskyttelse. De faldt alle ind under definitionen af »familiemedlemmer« i artikel 2, litra j), i direktiv 2011/95, og ingen af dem havde en personlig retlig status, som var til hinder for tildeling af international beskyttelse. Familiemedlemmernes ensartede faktiske og retlige situation var efter min opfattelse afgørende for fortolkningen af artikel 3 i direktiv 2011/95 i denne sag.

114. Domstolen fandt det imidlertid vigtigt at præcisere rammerne for udøvelsen af den pågældende skønsmargen.

115. Domstolen gjorde det for det første med henvisning til de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i artikel 12 i direktiv 2011/95, klart, at det ikke er muligt at tildele international beskyttelse til et familiemedlem, som tydeligvis ikke har behov for en sådan status – fordi den pågældende nyder beskyttelse fra et FN-organ eller af de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten

[74] Jeg tænker bl.a. på forfølgelsens grovhed, dens gentagne forekomst, de aktører, der står bag den, og grundene til forfølgelse. Jf. navnlig dom af 5.9.2012, Y og Z (C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518), vedrørende fortolkningen af begrebet »religionsfrihed«.

[75] Jf. 36. betragtning til direktiv 2011/95.

[76] Jf. UNHCR, Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation, maj 2009 (tilgængelig på følgende internetadresse: https://www.refworld.org/pdfid/4a0c28492.pdf, punkt 11).

[77] C-652/16 (EU:C:2018:801).

anerkendes som havende de rettigheder og pligter, der knytter sig til besiddelse af statsborgerskab i denne medlemsstat, eller rettigheder og pligter svarende hertil [78] – eller som ikke anses for værdige til den beskyttelse, der er knyttet hertil [79].

116. Domstolen tog her udgangspunkt i dom af 9. november 2010, B og D [80], hvori den fastslog, at bestemmelserne i artikel 3 i direktiv 2004/83 ikke gør det muligt at anerkende en person som flygtning, som er udelukket herfra i medfør af dette direktivs artikel 12, stk. 2, fordi den pågældende har begået en ikke-politisk forbrydelse, hvilket skal »bevare den generelle troværdighed af den beskyttelsesordning«, der er indført ved det nævnte direktiv [81].

117. Hvis en udvidelse af den internationale beskyttelse er udelukket i henhold til artikel 12 i direktiv 2011/95, navnlig fordi familiemedlemmet anses for at have de rettigheder, der er knyttet til statsborgerskab i opholdslandet, må en sådan udelukkelse så meget desto mere være umulig, når dette familiemedlem nyder de rettigheder, der er knyttet til den pågældendes statsborgerskab, og navnlig hjemlandets beskyttelse.

118. For det andet henviste Domstolen med kravet om, at familiemedlemmets situation skal have »forbindelse med rationalet bag international beskyttelse på grund af behovet for at opretholde familiens enhed« [82], efter min opfattelse til artikel 23 i direktiv 2011/95, samtidig med at den gjorde det klart, at en sådan udvidelse bør begrænses til de familiemedlemmer, der er omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra j). Det nævnte direktiv sigter nemlig af de grunde, der er anført i punkt 49 ff. i dette forslag til afgørelse, mod at opretholde familieenheden for en person med international beskyttelse, når denne person er tvunget til at forlade sit hjemland, fordi vedkommende har været udsat for forfølgelse eller har lidt alvorlig overlast i dette land, og dermed risikerer at medføre et brud på familiebåndet.

119. Kriteriet om, at familiemedlemmets situation skal have »forbindelse med rationalet bag international beskyttelse på grund af behovet for at opretholde familiens enhed«, ligger i denne forbindelse i forlængelse af dom af 18. december 2014, M'Bodj [83].

120. Det er henset til dette rationale, som ligger til grund for den internationale beskyttelse, at Domstolen i dom af 18. december 2014, M'Bodj [84], fastslog, at en national lovgivning, hvorefter en tredjelandsstatsborger, der havde været udsat for et overfald i værtsmedlemsstaten, og hvis helbred risikerede at blive forværret, fordi der ikke fandtes passende behandling i hjemlandet, kunne tildeles subsidiær beskyttelsesstatus, var i strid med artikel 3 i direktiv 2004/83. Ifølge Domstolen ville det nemlig være »i strid med den generelle opbygning af og formålene med

78 Jf. artikel 12, stk. 1, i direktiv 2011/95, som indeholder de grunde, der er fastsat i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D og E. Jf. eksempelvis dom af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Anerkendelse som flygtning af en statsløs af palæstinensisk oprindelse) (C-507/19, EU:C:2021:3, præmis 49 og 50).

79 Jf. artikel 12, stk. 2, i direktiv 2011/95, hvorefter en person er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis den pågældende har begået en forbrydelse mod freden eller mod menneskeheden, en krigsforbrydelse eller en alvorlig ikke-politisk forbrydelse eller har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger. Denne artikel indeholder de grunde, der er fastsat i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F.

80 C-57/09 og C-101/09 (EU:C:2010:661). I B-sagen (sag C-57/09) fastslog den kompetente nationale myndighed, at B skulle udelukkes fra at blive anerkendt som flygtning på grund af den alvorlige ikke-politiske forbrydelse, som han havde begået. I D-sagen (sag C-101/09) havde D opnået flygtningestatus, hvorefter der blev iværksat en tilbagekaldelsessag, fordi han angiveligt havde begået en alvorlig forbrydelse og gjort sig skyldig i handlinger, der var i strid med FN's mål og grundsætninger.

81 Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 114 og 115).

82 Dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 74).

83 C-542/13 (EU:C:2014:2452).

84 C-542/13 (EU:C:2014:2452).

direktiv 2004/83 at give den status, som direktivet fastsætter, til tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i situationer, som savner enhver forbindelse med rationalet bag international beskyttelse«[85].

121. Det er denne analysemetode, der skal benyttes ved undersøgelsen af, om bestemmelserne i AsylG's § 26, stk. 2, henhører under den skønsmargen, som medlemsstaterne indrømmes ved artikel 3 i direktiv 2011/95.

2. Undersøgelse af den omhandlede lovgivning

122. Henset til det ovenfor anførte er det min opfattelse, at den tyske lovgiver med vedtagelsen af en lovgivning som AsylG's § 26, stk. 2, har overskredet grænserne for det skøn, som lovgiver kan udøve i henhold til artikel 3 i direktiv 2011/95[86].

123. Såfremt det mindreårige barn af en person med international beskyttelse ikke opfylder de materielle betingelser for tildeling af en sådan beskyttelse, kan den ansøgning, som denne person har indgivet på grundlag af denne lovgivning, nemlig medføre, at denne beskyttelse tildeles for – som det er tilfældet her – at beskytte familien og ifølge materielle og proceduremæssige betingelser, som adskiller sig fra betingelserne i direktiv 2011/95.

124. En sådan ansøgning, der er indgivet for at opretholde familiens enhed, kan efter min opfattelse ikke kvalificeres som en »ansøgning om international beskyttelse« som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95[87] og må betragtes som en ansøgning, hvorved dette barn anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv.

125. Generaladvokat Mengozzi præciserede i sit forslag til afgørelse i Ahmedbekova-sagen[88], at »den ansøgning, hvormed familiemedlemmet til en person, der opfylder kriterierne for anerkendelse af flygtningestatus, anmoder om selv at blive anerkendt som flygtning, uafhængigt af forekomsten af en velbegrundet frygt for individuel forfølgelse af vedkommende, i snæver forstand ikke kan opfattes som at støttes på Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, som derimod kræves i henhold til artikel 3 i direktiv 2011/95, læst i lyset af 14. betragtning hertil«[89].

126. For det første er formålet med denne ansøgning at sikre, at et barn tilkendes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2011/95, selv om barnet ikke har behov for international beskyttelse.

127. Henset til det formål om at beskytte familien, der forfølges med den omhandlede nationale lovgivning, erstatter den de materielle betingelser for tildeling af international beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2011/95, med en anden betingelse om, at der skal være et slægtskabsforhold mellem ansøgeren og personen med international beskyttelse. Denne lovgivning gør det derfor

[85] Dom af 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 44).

[86] Jeg deler derfor den forelæggende rets anskuelse om, at den tyske lovgiver har gennemført forpligtelsen i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 til at »beskytte« familiemedlemmer, som ikke individuelt er berettiget til denne beskyttelse, på en måde, der går »ganske meget videre« end denne forpligtelse kræver.

[87] I tysk ret betegnes denne status som »familieasyl«. § 26 har følgende overskrift: »Familienasyl und internationaler Schutz für Familienangehörige« (familieasyl og international beskyttelse af familiemedlemmer).

[88] C-652/16 (EU:C:2018:514).

[89] Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:514, punkt 55).

muligt at indrømme international beskyttelse, selv om ansøgeren ikke opfylder nogen af de afgørende kriterier herfor, dvs. at det er påvist, at en aktør har gjort sig skyldig i forfølgelse eller alvorlig overlast, mod hvilken der bør ydes beskyttelse som følge af hjemlandets passivitet.

128. En sådan erstatning medfører, at klausulerne om ophør af eller udelukkelse fra international beskyttelse, som er tæt forbundet med betingelserne for dens tildeling, mister deres effektive virkning. Et barn vil derfor kunne tilkendes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i en situation, hvor det måske ikke har behov for international beskyttelse, men også i en situation, hvor barnet i princippet er udelukket herfra, f.eks. på grund af sin personlige retlige status, fordi det har krav på de rettigheder, der er knyttet til statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, eller alene fordi det, som det er tilfældet i hovedsagen, kan søge national beskyttelse i sit hjemland.

129. For det andet kan en ansøgning, der er indgivet på grundlag af AsylG's § 26, stk. 2, medføre, at der tildeles international beskyttelse, selv om barnets situation ikke har nogen forbindelse med rationalet bag international beskyttelse på grund af behovet for at opretholde familiens enhed som omhandlet i dom af 4. oktober 2018, Ahmedbekova [90].

130. I modsætning til AsylG's § 26, stk. 1 (ægtefællens eller samleverens afledte ret) og 3 (afledt ret for slægtninge i opstigende linje), synes denne lovs § 26, stk. 2, nemlig at finde anvendelse, uanset om barnet udgjorde en del af familien, da personen med international beskyttelse blev tvunget til at forlade hjemlandet.

131. For det tredje kan en sådan ansøgning resultere i, at der tildeles international beskyttelse som led i en form for »kollektiv virkning«, uden at den kompetente nationale myndighed har foretaget en individuel undersøgelse af den situation, som barnet befinder sig i.

132. Selv om den automatiske tildeling af en sådan beskyttelse, som den tyske regering fremhævede i retsmødet, kan forenkle og lette den kompetente nationale myndigheds undersøgelsesbyrde, gør en sådan automatik det efter min opfattelse ikke muligt at tage passende hensyn til barnets individuelle situation. Forpligtelsen til at finde en løsning, der tilgodeser barnets tarv, kræver, at værtsmedlemsstaten foretager en indgående undersøgelse af de kendsgerninger og omstændigheder, der gælder for det nævnte barn, og tager passende hensyn til dets personlige situation. Denne ulempe forstærkes af en omstændighed, som den tyske regering erkendte i retsmødet, nemlig at den »afledte« karakter af den status, som barnet tildeles, bevirker, at hvis faderen af en eller anden grund mister sin flygtningestatus, mister barnet automatisk også denne status.

133. Jeg er desuden ikke overbevist om, at det af hensyn til barnets tarv er nødvendigt, at det automatisk tildeles flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, især i en situation som denne, hvor det ikke har behov for international beskyttelse. Det skal påpeges, at genstanden for eller formålet med den asylret, der er omhandlet i chartrets artikel 18, ikke er at sikre opretholdelsen af familiens enhed, men at opfylde et behov for international beskyttelse. Tildelingen af en sådan status vil derfor ikke nødvendigvis beskytte familiens og barnets rettigheder bedre end tildelingen af de rettigheder, der er fastsat specifikt til dette formål i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 eller i forbindelse med direktiv 2003/86.

[90] C-652/16 (EU:C:2018:801).

134. Det skal for det første fremhæves, at en status som flygtning eller som person med subsidiær beskyttelse er af særlig karakter og underlagt et sæt specifikke regler og forpligtelser. I visse medlemsstater kan personer med international beskyttelse ikke længere have forbindelse til deres hjemland eller til dette lands konsulære myndigheder, og beskyttelsen inddrages eller ophører, hvis de rejser til dette land. Selv om denne regel kan være fuldt ud berettiget for at sikre beskyttelsen af personer, der risikerer at blive udsat for repressalier, fordi de er flygtet, giver den efter min opfattelse ingen mening i en situation som den foreliggende, hvor barnet uden lovlig grund afskæres fra enhver kontakt med det land, hvor det har statsborgerret. I en sådan situation anser jeg det omvendt for uberettiget, at værtsmedlemsstaten erstatter en international beskyttelse med den nationale beskyttelse, som dette barn er berettiget til, og pålægger det de forpligtelser, der gælder i hjemlandet.

135. Det må heller ikke glemmes, at det fælles europæiske asylsystem i tillæg til bestemmelserne i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/95 gør det muligt at beskytte flygtningens familieliv og at sikre hensynet til barnets tarv ved hjælp af andre instrumenter i den afledte ret, hvorved det adskiller sig fra andre retssystemer.

136. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis indeholder direktiv 2003/86 således en særlig ordning og gunstigere betingelser for familiesammenføring af personer med international beskyttelse [91]. Familiesammenføring opfattes heri som en naturlig følge af flygtningens ret til familiens enhed og til at opretholde denne enhed. I dom af 12. april 2018, A og S [92], talte Domstolen om »den uløselige forbindelse, der er mellem retten til familiesammenføring i artikel 10, stk. 3, litra a), i direktiv 2003/86 og […] flygtningestatus« [93]. Denne forbindelse indebærer ikke, at de regler, der er forbundet med tildeling af international beskyttelse, falder sammen med de regler, der skal sikre respekten for familielivet for en person med international beskyttelse, men at disse to regelsæt knyttes sammen med henblik på at sikre deres ånd og effektive virkning.

137. Som det kan læses i sjette betragtning til direktiv 2003/86, har dette direktiv til formål at sikre både opretholdelsen af familielivet og skabelsen af familielivet, uanset om den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse på værtsmedlemsstatens område [94]. Det fremgår desuden af fast retspraksis, at bestemmelserne i direktiv 2003/86 skal fortolkes og anvendes i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, som pålægger medlemsstaterne at behandle de pågældende ansøgninger om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet [95].

[91] Jf. ottende betragtning til direktiv 2003/86 og dom af 12.4.2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 32). Jf. ligeledes Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om retningslinjer for anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (COM(2014) 210 final) (afsnit 6). Jf. desuden Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.7.2014, Tanda-Muzinga mod Frankrig (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, § 76). Direktiv 2003/86 vedrører kun familiesammenføring af flygtninge. Personer med subsidiær beskyttelse bør imidlertid have ret til respekt for familielivet på samme vilkår som flygtninge henset til de formål, der forfølges med direktiv 2011/95 (som blev vedtaget efter direktiv 2003/86), og de anbefalinger, som UNHCR har formuleret i sit svar på Kommissionens grønbog om retten for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) (KOM(2011) 735 endelig) (tilgængelig på følgende internetadresse: https://www.unhcr.org/4f54e3fb13.pdf).

[92] C-550/16 (EU:C:2018:248).

[93] Dom af 12.4.2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 62).

[94] Jf. herved dom af 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 59). Jf. ligeledes Kommissionens grønbog, der er nævnt i fodnote 91 til dette forslag til afgørelse, navnlig punkt 4.2, »Øvrige spørgsmål vedrørende asyl« (s. 7). Jf. i denne retning ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.7.2014, Mugenzi mod Frankrig (CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54).

[95] 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 35 og den deri nævnte retspraksis).

138. I denne sammenhæng er det for så vidt angår besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål min opfattelse, at det i en situation som den foreliggende, der synes at være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/86, ikke er relevant at tage hensyn til familiens muligheder for genbosættelse i et tredjeland med henblik på at sikre respekten for familielivet for personen med international beskyttelse. Det kan nemlig ikke kræves eller med rimelighed forventes, at familien i dette øjemed vælger at give afkald på den internationale beskyttelse, som den tilbydes i værtsmedlemsstaten, og tager ophold i et tredjeland, uden at det rokker ved grundlaget for dette direktiv.

139. For det fjerde synes AsylG's § 26, stk. 2, at stride mod EU-lovgivers vilje til at indrømme alle personer med international beskyttelse de samme rettigheder og de samme fordele, således at disse personer sikres en ensartet behandling og ensartede levevilkår, uanset hvilken værtsmedlemsstat der er tale om. Hvis det mindreårige barn af en person med international beskyttelse næsten automatisk tildeles en sådan beskyttelse, uanset hvilken situation barnet befinder sig i, kan denne lovgivning nemlig øge risikoen for, at ansøgere om international beskyttelse foretager sekundære bevægelser.

140. Henset til disse betragtninger indebærer AsylG's § 26, stk. 2, i en situation som den foreliggende, at sagsøgeren i hovedsagen tildeles international beskyttelse, selv om hun for det første er født i Tyskland to år efter, at hendes far, der er syrisk statsborger, opnåede flygtningestatus, for det andet har et andet statsborgerskab end faderen og principielt har ret til beskyttelse i det land, hvor hun er statsborger (Tunesien), for det tredje ikke har søgt international beskyttelse på grund af risici for forfølgelse i det land, hvor hun er statsborger, for det fjerde principielt er i besiddelse af en opholdstilladelse, eftersom hun er født på tysk område [96], og endelig for det femte netop på grund af faderens flygtningestatus i Tyskland har ret til familiesammenføring i henhold til direktiv 2003/86.

141. Det vil som følge heraf være i strid med den generelle opbygning af og formålene med direktiv 2011/95 at give den status, som direktivet fastsætter, til et barn, der befinder sig i en situation som den foreliggende, som savner enhver forbindelse med rationalet bag international beskyttelse, som omhandlet i dom af 4. oktober 2018, Ahmedbekova [97].

142. Jeg vil på grundlag af det ovenfor anførte foreslå Domstolen at fastslå, at artikel 3 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den kompetente nationale myndighed skal sikre opretholdelsen af familiens enhed for en flygtning eller en person med subsidiær beskyttelse ved at yde den pågældendes mindreårige barn international beskyttelse, uden at denne myndighed foretager en individuel undersøgelse af ansøgningen, og uanset om dette barns situation vidner om, at der foreligger et behov for international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2011/95 eller har forbindelse med rationalet bag international beskyttelse.

143. Henset til den besvarelse af det første og det andet præjudicielle spørgsmål, som jeg foreslår, kræves der efter min opfattelse ikke nogen særskilt besvarelse af det tredje præjudicielle spørgsmål.

[96] Jf. herved § 33 i Gesetz über den Aufenhalt, die Erwerbstätigung und die Integration von Ausländern in Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, arbejde og integration i Forbundsrepublikken Tyskland) af 30.7.2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950). Det fremgår ikke af akterne i den foreliggende sag, at familiens eller et familiemedlems ophold er truet.

[97] C-652/16 (EU:C:2018:801).

V. Forslag til afgørelse

144. Jeg foreslår på grundlag af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) har forelagt, således:

»1) Artikel 23, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den kompetente nationale myndighed skal sikre opretholdelsen af familiens enhed for en person med international beskyttelse ved at yde denne persons familiemedlemmer og navnlig den pågældendes mindreårige barn, som ikke individuelt er berettiget til international beskyttelse, en sådan beskyttelse.

2) Artikel 3 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den kompetente nationale myndighed skal sikre opretholdelsen af familiens enhed for en flygtning eller en person med subsidiær beskyttelse ved at yde den pågældendes mindreårige barn international beskyttelse, uden at denne myndighed foretager en individuel undersøgelse af ansøgningen, og uanset om dette barns situation vidner om, at der foreligger et behov for international beskyttelse i dette direktivs forstand eller har forbindelse med rationalet bag international beskyttelse.«