Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

20. november 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – indvandringspolitik – ret til familiesammenføring – direktiv 2003/86/EF – artikel 5, stk. 4 – afgørelse vedrørende ansøgning om familiesammenføring – konsekvenserne af manglende overholdelse af fristen for at træffe afgørelse – automatisk udstedelse af en opholdstilladelse«

I sag C-706/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 8. november 2018, indgået til Domstolen den 14. november 2018, i sagen

X

mod

Belgische Staat,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne L. Bay Larsen og C. Toader,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af advocaten C. Decordier og T. Bricout,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, M. Condou-Durande og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: nederlandsk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem X, som er afghansk statsborger, og Belgische Staat (den belgiske stat) vedrørende sidstnævntes afslag på dennes ansøgning om at få udstedt et visum med henblik på familiesammenføring.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Sjette betragtning til direktiv 2003/86 har følgende ordlyd: »For at sikre beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet bør de materielle betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring fastsættes efter fælles kriterier.«

4 Artikel 1 i direktiv 2003/86 bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.«

5 Nævnte direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

c) »referenceperson«: 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

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

e) »opholdstilladelse«: enhver tilladelse udstedt af myndighederne i en medlemsstat til, at en tredjelandsstatsborger lovligt kan opholde sig i landet, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere [(EFT 2002, L 157, s. 1)]

[…]«

6 Artikel 3, stk. 5, i direktiv 2003/86 fastsætter:

»Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes mulighed for at indføre eller bibeholde gunstigere vilkår.«

7 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Hvis betingelserne i kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer:

a) referencepersonens ægtefælle

[…]«

8 Det nævnte direktivs artikel 5 bestemmer:

»[…]

2. Ansøgningen skal vedlægges dokumentation for den familiemæssige tilknytning og for, at betingelserne i artikel 4 og 6 samt, hvis det er relevant, artikel 7 og 8 er opfyldt, samt bekræftede kopier af de pågældende familiemedlemmers rejsedokumenter.

Med henblik på at godtgøre, om der foreligger familiemæssig tilknytning, kan medlemsstaterne, hvis det skønnes hensigtsmæssigt, afholde samtaler med referencepersonen eller dennes familiemedlemmer samt gennemføre andre undersøgelser, som skønnes nødvendige.

Ved behandlingen af en ansøgning vedrørende referencepersonens ugifte partner tager medlemsstaterne hensyn til faktorer såsom et fælles barn, tidligere fælles bopæl, registrering af partnerskabet eller enhver anden form for pålidelige beviser med henblik på at fastslå, at der er tale om et familiemæssigt forhold.

[…]

4. Medlemsstatens kompetente myndigheder giver den person, der har indgivet ansøgningen, skriftlig meddelelse om den afgørelse, der er truffet, hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest ni måneder efter ansøgningsdatoen.

Den tidsfrist, der er omhandlet i første afsnit, kan forlænges i særlige tilfælde, hvis behandlingen af en ansøgning er kompliceret.

Afslag på ansøgningen begrundes. Eventuelle konsekvenser af, at der ikke foreligger en afgørelse ved udløbet af den frist, der er omhandlet i første afsnit, skal afgøres efter den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.«

9 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/86 har følgende ordlyd:

»Hvis en flygtning ikke kan fremlægge officiel dokumentation for den familiemæssige tilknytning, tager medlemsstaterne i overensstemmelse med national ret hensyn til anden dokumentation for, at en sådan tilknytning foreligger. Afslag på en ansøgning må ikke udelukkende baseres på manglende dokumentation.«

10 Dette direktivs artikel 13 bestemmer:

»1. Når ansøgningen om tilladelse til familiesammenføring er godkendt, tillader den berørte medlemsstat det eller de pågældende familiemedlemmers indrejse. Den pågældende medlemsstat letter i den forbindelse udstedelsen af de nødvendige visa til de pågældende personer.

2. Den berørte medlemsstat udsteder en første opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år til familiemedlemmerne. Opholdstilladelsen kan fornyes.

3. Gyldighedsperioden for opholdstilladelser, der udstedes til familiemedlemmer, må i princippet ikke være længere end til udløbsdatoen for referencepersonens opholdstilladelse.«

Belgisk ret

11 Artikel 10 i wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (lov om udlændinges adgang til området, ophold, etablering og udsendelse) af 15. december 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31.12.1980, s. 14584) i den affattelse, der finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen (herefter »lov af 15. december 1980«), bestemmer:

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

[…]

4° følgende familiemedlemmer til en udlænding, som i mindst 12 måneder har haft lovligt ophold eller har tilladelse til ophold af ubegrænset varighed her i landet og i mindst 12 måneder har haft tilladelse til at etablere sig. Fristen på tolv måneder finder ikke anvendelse, såfremt ægteskabet eller det registrerede partnerskab allerede eksisterede, før referencepersonen ankom til landet, eller de har et mindreårigt barn. Disse betingelser med hensyn til opholdets art og dets varighed finder ikke anvendelse, såfremt familiemedlemmet er en udlænding, der i henhold til artikel 49, stk. 1, andet og tredje afsnit, eller artikel 49/2, stk. 2 eller 3, har tilladelse til ophold med international beskyttelsesstatus her i landet:

– den udenlandske ægtefælle eller den udlænding, med hvem der er indgået et registreret partnerskab, der ligestilles med et ægteskab i Belgien, og som slutter sig til referencepersonen, såfremt de begge er fyldt 21 år. Denne mindstealder nedsættes imidlertid til 18 år, hvis ægteskabet eller det registrerede partnerskab eksisterede, allerede inden referencepersonen ankom til landet.

[…]«

12 Artikel 12a, stk. 2, i lov af 15. december 1980 fastsætter:

»Såfremt den i stk. 1 omhandlede udlænding indgiver sin ansøgning til en belgisk diplomatisk eller konsulær repræsentation, der har kompetence for hans bopæl eller opholdssted i udlandet, skal ansøgningen vedlægges dokumenter, hvoraf fremgår, at de i artikel 10, stk. 1 til 3, omhandlede betingelser er opfyldt, herunder en lægeerklæring, hvoraf fremgår, at han ikke lider af nogen i bilaget til denne lov opregnede sygdomme, og, såfremt han er fyldt 18 år, et udtog af strafferegisteret eller et tilsvarende dokument.

Datoen for ansøgningens indgivelse er den dato, hvor alle de i henhold til artikel 30 i lov af 16. juli 2004 om international privatret og internationale konventioner om samme emne krævede beviser er fremlagt.

Afgørelsen om tilladelse til ophold træffes og bringes til ansøgerens kundskab så hurtigt som muligt og senest seks måneder efter den dato, hvor ansøgningen er indgivet, jf. andet afsnit. Afgørelsen træffes under hensyntagen til alle sagens elementer.

Såfremt betingelsen om tilstrækkelige midler til underholdet som omhandlet i artikel 10, stk. 5, ikke er opfyldt, skal ministeren eller dennes befuldmægtigede på basis af det behov, som referencepersonen selv har, samt dennes familiemedlem, fastsætte, hvilke eksistensmidler de har behov for, for ikke at

falde det offentlige til byrde. Ministeren eller dennes befuldmægtigede kan herved anmode udlændingen om at fremlægge alle afgørelser og oplysninger, der har betydning for fastsættelse af dette beløb.

I særlige tilfælde, hvis behandlingen af en ansøgning er kompliceret, samt hvis der er tale om en undersøgelse af, om et ægteskab som omhandlet i den borgerlige lovbogs artikel 146a opfylder de med dette partnerskab forbundne forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 1, første afsnit, nr. 5, kan ministeren eller dennes befuldmægtigede forlænge denne frist to gange a tre måneder. Dette sker i en med grunde forsynet afgørelse, der bringes til ansøgerens kundskab.

Såfremt der ikke er truffet afgørelse inden seks måneder efter datoen for ansøgningens indgivelse, eventuelt forlænget i henhold til femte afsnit, skal tilladelsen meddeles.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13 Den 24. oktober 2013 indgav X, som er afghansk statsborger, en ansøgning om visum med henblik på familiesammenføring med sin hævdede ægtefælle, F.S.M., som er afghansk statsborger med flygtningestatus i Belgien, til den belgiske ambassade i Islamabad (Pakistan).

14 Ved afgørelse af 16. juni 2014 meddelte gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappellijke Integraite en Armoedebestrijding (den befuldmægtigede for statssekretæren for asyl og migration, integration og fattigdomsbekæmpelse) afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at den ægteskabelige forbindelse mellem X og F.S.M. ikke var blevet godtgjort.

15 Den 24. juli 2014 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag til prøvelse af denne afgørelse for den forelæggende ret, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien). Ved dom af 15. juli 2016 frifandt retten den befuldmægtigede for statssekretæren.

16 Den 22. august 2016 iværksatte sagsøgeren i hovedsagen kassationsanke til prøvelse af denne dom ved Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien).

17 Ved dom af 13. marts 2018 ophævede Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) den forelæggende rets dom af 15. juli 2016. I sin dom fastslog Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) i det væsentlige, at en overskridelse af den i artikel 12a, stk. 2, i lov af 15. december 1980 fastsatte frist uden undtagelse indebærer, at ansøgeren meddeles tilladelse til indrejse og ophold, således at sagsøgeren i hovedsagen skulle have modtaget en sådan tilladelse, selv om der var tvivl med hensyn til hendes ægteskabelige forbindelse med F.S.M. I øvrigt hjemviste Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) sagen til den forelæggende ret til fornyet behandling.

18 Den forelæggende ret har forklaret, at den ved hjemvisning fra Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) er bundet af dennes afgørelse i dom af 13. marts 2018 med hensyn til anvendelsen af artikel 12a, stk. 2, i lov af 15. december 1980. Da denne bestemmelse udgør en gennemførelse af artikel 5, stk. 4, i direktiv 2003/86, er den imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne afgørelse er i overensstemmelse med direktivet.

19 I den forbindelse har den forelæggende ret anført, at Domstolen i dom af 27. juni 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), vedrørende fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, og berigtiget i EUT 2004, L 229,

s. 35, og EUT 2007, L 204, s. 28), fastslog, at de kompetente nationale myndigheder ikke ex officio kan udstede et opholdskort til en EU-borgers familiemedlemmer, når den i direktivet fastsatte frist på seks måneder for udstedelsen af et sådant kort er udløbet.

20 I denne forbindelse har retten i det væsentlige fremhævet, at den automatiske udstedelse af opholdstilladelse til familiemedlemmer til en tredjelandsstatsborger på de betingelser, der er fastsat i artikel 12a, stk. 2, i lov af 15. december 1980, dels fører til, at denne statsborgers familiemedlemmer behandles mere fordelagtigt end en unionsborgers familiemedlemmer, dels kunne indskrænke formålet med direktiv 2003/86, som er at fastsatte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.

21 Under disse omstændigheder har Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (domstol i udlændingeretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er direktiv 2003/86 – under hensyntagen til dets artikel 3, stk. 5, og dets formål, nemlig fastsættelse af betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring – til hinder for en national ordning, hvorefter direktivets artikel 5, stk. 4, fortolkes således, at såfremt der ikke er truffet afgørelse inden for den foreskrevne frist, er de nationale myndigheder forpligtet til i embeds medfør at udstede en tilladelse til ophold til den berørte, uden at det forinden er fastslået, at den berørte faktisk opfylder de EU-retlige betingelser for at opholde sig i Belgien?«

Det præjudicielle spørgsmål

22 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder ex officio skal udstede en opholdstilladelse til en ansøger om familiesammenføring, såfremt der ikke er truffet afgørelse inden seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen, uden nødvendigvis forinden at skulle fastslå, at denne faktisk opfylder betingelserne for at opholde sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med EU-retten.

23 I denne forbindelse fremgår det af artikel 5, stk. 4, første afsnit, i direktiv 2003/86, at afgørelsen vedrørende ansøgningen om familiesammenføring skal træffes hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest ni måneder efter indgivelsen af denne ansøgning til de kompetente nationale myndigheder i den pågældende medlemsstat.

24 I overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, tredje afsnit, andet punktum, i direktiv 2003/86 skal eventuelle konsekvenser af, at der ikke foreligger en afgørelse vedrørende ansøgningen om familiesammenføring ved udløbet af denne frist, afgøres efter den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.

25 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning indeholder en ordning med implicit godkendelse, hvorefter der uden undtagelse automatisk udstedes en opholdstilladelse til en ansøger om familiesammenføring, såfremt der ikke inden for en frist på seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen er truffet afgørelse herom.

26 Selv om EU-retten på ingen måde er til hinder for, at medlemsstaterne indfører ordninger med implicit godkendelse eller tilladelse, må sådanne ordninger imidlertid ikke gribe ind i EU-rettens effektive virkning (dom af 27.6.2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 46).

27 I denne henseende bemærkes, at skønt formålet med direktiv 2003/86 på den ene side er at fremme familiesammenføring (dom af 13.3.2019, E, C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 45), har direktivet i henhold til dets artikel 1, sammenholdt med sjette betragtning hertil, på den anden side også til

formål efter fælles kriterier at fastsætte de materielle betingelser for udøvelsen af den ret til familiesammenføring, som tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område har.

28 Begrebet »familiesammenføring« er i artikel 2, litra d), i direktiv 2003/86 defineret som indrejse og ophold i en medlemsstat for familiemedlemmer til en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, med henblik på at bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse.

29 I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/86 tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for visse af referencepersonens familiemedlemmer med henblik på familiesammenføring, herunder bl.a. dennes ægtefælle. Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne præcise positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder, eftersom bestemmelsen pålægger dem under de i direktivet fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring for visse af referencepersonens familiemedlemmer, uden at de kan udøve deres skøn (dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 60).

30 Hvad angår de processuelle regler for indgivelse og behandling af ansøgningen om familiesammenføring bestemmer artikel 5, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86, at denne ansøgning skal vedlægges »dokumentation for den familiemæssige tilknytning«. Det bestemmes ligeledes i direktivets artikel 5, stk. 2, andet afsnit, at »[m]ed henblik på at godtgøre, om der foreligger familiemæssig tilknytning, kan medlemsstaterne, hvis det skønnes hensigtsmæssigt, afholde samtaler med referencepersonen eller dennes familiemedlemmer samt gennemføre andre undersøgelser, som skønnes nødvendige«.

31 For så vidt angår familiesammenføring af flygtninge fremgår det i øvrigt af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/86, at hvis en flygtning ikke kan fremlægge officiel dokumentation for den familiemæssige tilknytning, tager medlemsstaterne hensyn til anden dokumentation for, at en sådan tilknytning foreligger.

32 Heraf følger, at de kompetente nationale myndigheder skal undersøge den familiemæssige tilknytning, som referencepersonen eller det familiemedlem, som er omfattet af ansøgning om familiesammenføring, hævder, at der består.

33 Når ansøgningen om tilladelse til familiesammenføring er godkendt, tillader den berørte medlemsstat således referencepersonens familiemedlems indrejse og udsteder en første opholdstilladelse til vedkommende i overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, i direktiv 2003/86.

34 Det følger af disse betragtninger, at de kompetente nationale myndigheder skal fastslå den relevante familiemæssige tilknytning mellem referencepersonen og den tredjelandsstatsborger, som ansøgningen om familiesammenføring er indgivet til fordel for, inden de tillader familiesammenføring i henhold til direktiv 2003/86.

35 Under disse omstændigheder kan disse myndigheder ikke udstede en opholdstilladelse i henhold til direktiv 2003/86 til en tredjelandsstatsborger, som ikke opfylder de i direktivet fastsatte betingelser for tildeling heraf (jf. analogt dom af 27.6.2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 50).

36 I den foreliggende sag skal myndighederne, således som det fremgår af nærværende doms præmis 17 og 25, i medfør af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning imidlertid uden undtagelse udstede en opholdstilladelse i henhold til direktiv 2003/86 til en ansøger om familiesammenføring ved udløbet af en frist på seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen, også selv om det ikke forinden er blevet fastslået, at ansøgeren faktisk opfylder de i direktiv 2003/86 fastsatte betingelser for at opnå opholdstilladelse.

37 En sådan lovgivning, som gør det muligt at udstede en opholdstilladelse i henhold til direktiv 2003/86 til en person, som ikke opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse, indskrænker dette direktivs effektive virkning og er i strid med dets mål.

38 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national ordning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder ex officio skal udstede en opholdstilladelse til en ansøger om familiesammenføring, såfremt der ikke er truffet afgørelse inden seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen, uden nødvendigvis forinden at skulle fastslå, at denne faktisk opfylder betingelserne for at opholde sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med EU-retten.

Sagsomkostninger

39 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring skal fortolkes således, at det er til hinder for en national ordning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder ex officio skal udstede en opholdstilladelse til en ansøger om familiesammenføring, såfremt der ikke er truffet afgørelse inden seks måneder fra indgivelsen af ansøgningen, uden nødvendigvis forinden at skulle fastslå, at denne faktisk opfylder betingelserne for at opholde sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med EU-retten.

Underskrifter