Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 19. marts 2020[1]

Forenede sager C-133/19, C-136/19 og C-137/19

B.M.M.,
B.S. (sag C-133/19),
B.M.M.,
B.M. (sag C-136/19),
B.M.O. (sag C-137/19)
mod
État belge

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

»Præjudiciel forelæggelse – ret til familiesammenføring – direktiv 2003/86/EF – artikel 4 – begrebet »mindreårig« – artikel 18 – ret til retslig prøvelse i tilfælde af afslag på anmodning – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – tredjelandsstatsborger under 18 år på tidspunktet for ansøgningen om familiesammenføring – ansøgeren fyldte 18 år under den administrative procedure – det relevante tidspunkt for vurderingen af, om de pågældende er myndige«

Indledning

1. Som formuleret i artikel 23, stk. 1, i FN's internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 1966 er familien »samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed«. Dette retsprincip afspejler simpelthen, at familien er udgangspunktet for næsten alle menneskelige samfund, også selv om der findes mangfoldige og forskellige former for familieliv. Alligevel er tanken om, at børn – med forbehold af visse undtagelser med det formål at beskytte deres trivsel – har ret til deres forældres pleje og omsorg, en idé med dybe rødder i alle medlemsstaternes retlige, kulturelle og moralske traditioner.

2. Alt dette afspejles i tanken om familiesammenføring, som i sig selv er et centralt element i moderne humanitær folkeret. Inden for rammerne af EU-retten er dette princip kommet til udtryk i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring[2], således at familiemedlemmer – og navnlig mindreårige – kan etablere sig i værtslandet og tilslutte sig et andet familiemedlem, der har opnået flygtningestatus i den pågældende medlemsstat.

1 – Originalsprog: engelsk.
2 – EUT 2003, L 251, s. 12.

3. Dette er baggrunden for nærværende præjudicielle forelæggelse, der vedrører fortolkningen af direktiv 2003/86/EF samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Spørgsmålet opstår på denne baggrund, om børn, som stadig var mindreårige på tidspunktet for indgivelsen af deres ansøgning om familiesammenføring, fortsat skal behandles som sådanne med henblik herpå, også selv om de senere bliver myndige under den administrative behandling af deres ansøgning (sag C-137/19) eller under den efterfølgende retslige procedure (sag C-133/19 og C-136/19.

4. De foreliggende anmodninger følger af sagen for Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) mellem B.M.M. og B.S (sag C-133/19), B.M.M. og B.M. (sag C-136/19) samt B.M.O (sag C-137/19) (herefter »sagsøgerne«) på den ene side og Ministre de l'asile et la migration (asyl- og migrationsministeren, Belgien) på den anden side vedrørende afslaget fra Conseil du contentieux des étangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) af deres påklage over afslaget på deres visumansøgning med henblik på familiesammenføring.

5. Tvisten i hovedsagen for den forelæggende ret i sag C-137/19 vedrører nærmere bestemt fortolkningen af begrebet »mindreårig« i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/86 og spørgsmålet om, hvorvidt dette begreb skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger for at kunne kvalificeres som »mindreårig« i dette direktivs forstand skal være »mindreårig« ikke blot på tidspunktet for sin ansøgning om indrejse og ophold i en medlemsstat, men ligeledes på det tidspunkt, hvor denne medlemsstats forvaltning træffer endelig afgørelse om vedkommendes ansøgning.

6. Den forelæggende ret i sag C-133/19 og sag C-136/19 er ligeledes i tvivl om, hvorvidt chartrets artikel 47 og artikel 18 i direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at et annullationssøgsmål til prøvelse af en administrativ afgørelse om afslag på familiesammenføring for et mindreårigt barn ikke antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at barnet har nået myndighedsalderen under retssagen, eftersom det fratages muligheden for at anlægge et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, hvilket ville være til skade for barnets ret til effektive retsmidler.

7. Inden dette spørgsmål undersøges, skal der imidlertid først redegøres for de relevante retlige bestemmelser.

A. EU-retten

8. Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder bestemmer:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret. Der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.«

1. Direktiv 2003/86

9. Følgende fremgår af anden, fjerde, sjette og trettende betragtning til direktiv 2003/86:

»(2) Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de

principper, som anerkendes i bl.a. artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[…]

(4) Familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Det bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne, hvilket desuden gør det muligt at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af Fællesskabets grundlæggende mål, som anført i traktaten.

[…]

(6) 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.

[…]

(13) Der bør indføres procedureregler for behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring samt for familiemedlemmers indrejse og ophold. Disse procedurer bør være effektive og kunne forvaltes inden for rammerne af de nationale myndigheders normale arbejdsbyrde, og de bør være gennemsigtige og retfærdige for at sikre de pågældende et passende retssikkerhedsniveau.«

10. Nævnte direktivs artikel 4 bestemmer:

»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

b) mindreårige børn af referencepersonen og dennes ægtefælle, herunder børn, der er adopteret i overensstemmelse med en afgørelse truffet af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat eller en afgørelse, der automatisk kan fuldbyrdes i henhold til medlemsstatens internationale forpligtelser, eller som skal anerkendes i overensstemmelse med internationale forpligtelser

c) mindreårige børn, herunder adoptivbørn, af referencepersonen, hvis referencepersonen har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene. Medlemsstaterne kan tillade familiesammenføring af børn, for hvilke der er fælles forældremyndighed, hvis den anden forældremyndighedsindehaver har givet sit samtykke

d) mindreårige børn, herunder adoptivbørn, af ægtefællen, hvis ægtefællen har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene. Medlemsstaterne kan tillade familiesammenføring af børn, for hvilke der er fælles forældremyndighed, hvis den anden forældremyndighedsindehaver har givet sit samtykke.

[…]

6. Medlemsstaterne kan som en undtagelse kræve, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, inden børnene fylder 15, hvis deres lovgivning på datoen for gennemførelsen af dette direktiv foreskriver dette. Såfremt ansøgningen indgives efter det fyldte 15. år, tillader medlemsstaterne indrejse og ophold for sådanne børn af andre grunde end familiesammenføring.«

11. Nævnte direktivs artikel 5 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne afgør, om det er referencepersonen eller de berørte familiemedlemmer, der for at udøve retten til familiesammenføring skal indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold til de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat.

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.

[…]

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.

5. Ved behandlingen af ansøgningen tager medlemsstaterne behørigt hensyn til mindreårige børns tarv.«

12. Direktivets artikel 16, stk. 1, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring eller, hvor dette er relevant, inddrage eller afslå at forny et familiemedlems opholdstilladelse i følgende tilfælde:

a) hvis de betingelser, der er fastsat i dette direktiv, ikke eller ikke længere er opfyldt.

[…]«

13. Følgende fremgår af artikel 18 i direktiv 2003/86:

»Medlemsstaterne sikrer, at referencepersonen og/eller dennes familiemedlemmer har ret til domstolsprøvelse, hvis der gives afslag på en ansøgning om familiesammenføring, en opholdstilladelse inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes beslutning om udsendelse.

Den berørte medlemsstat fastlægger den procedure og den kompetence, i henhold til hvilke den i stk. 1 omhandlede ret udøves.«

2. National ret

14. Artikel 4, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86 blev gennemført i belgisk ret ved artikel 10, stk. 1, første afsnit, nr. 4), i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire; le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [3] (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold, etablering og udvisning, herefter »lov af 15. december«), der i den affattelse, som finder anvendelse i den foreliggende sag [4], bestemmer:

»Artikel 10, stk. 1. Medmindre andet følger af artikel 9 og artikel 12, har følgende personer uden videre ret til at opholde sig i Belgien i mere end tre måneder:

[…]

4) Følgende familiemedlemmer til en udlænding, der i mindst 12 måneder har haft tidsubegrænset indrejse- eller opholdstilladelse i Belgien, eller som i mindst 12 måneder har haft tilladelse til at etablere sig der:

– Den udenlandske ægtefælle eller den udlænding, med hvilken den pågældende har indgået et registreret partnerskab, der i Belgien betragtes som sidestillet med ægteskab, og som ankommer for at bo sammen med denne, forudsat at begge de berørte personer er mindst 21 år gamle. Denne mindstealder nedsættes imidlertid til 18 år, såfremt ægteskabet eller i givet fald det registrerede partnerskab bestod inden den tilrejsende udlænding indrejste i Belgien.

– Deres børn, som ankommer for at bo sammen med dem, inden de er fyldt 18 år, og som er ugifte.

– Børn af den tilrejsende udlænding, ægtefællen eller den registrerede partner som omhandlet i første led, der ankommer for at bo sammen med dem inden det fyldte 18. år, og som er ugifte, såfremt den tilrejsende udlænding, ægtefællen eller den registrerede partner har forældremyndigheden og forsørgerpligt over for barnet, og i tilfælde af fælles forældremyndighed, hvis den anden forældremyndighedsindehaver har givet sit samtykke.«

15. Lovens artikel 10, stk. 3, bestemmer:

»Ministeren eller dennes befuldmægtigede kan beslutte at afslå ansøgningen om opholdstilladelse i mere end tre måneder, […] enten hvis udlændingen […] har anvendt urigtige eller vildledende oplysninger eller falske eller forfalskede dokumenter eller har gjort brug af svig eller andre former for ulovlige midler af afgørende betydning for at opnå en sådan tilladelse […]«

16. Denne lovs artikel 12a gennemfører artikel 5 i direktiv 2003/86 i belgisk ret. I den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag, bestemmer denne artikel:

»1. En udlænding, der erklærer, at vedkommende befinder sig i en af de i artikel 10 omhandlede situationer, skal indgive sin ansøgning til den belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentant, der er kompetent med hensyn til bopæl eller ophold i udlandet.

[…]

2. […] Datoen for indgivelse af ansøgningen er den dato, hvor alle disse dokumenter fremlægges i henhold til artikel 30 i lov af 16. juli 2004 om international privatret eller internationale konventioner om samme emne.

3 – *Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584.

4 – Som ændret ved loi du 15 septembre 2006 (lov af 15.9.2006, herefter »lov af 15. september 2006«).

Afgørelsen om opholdstilladelse træffes så hurtigt som muligt og senest ni måneder efter indgivelse af ansøgningen som defineret i stk. 2. […]

I særlige tilfælde, der er forbundet med ansøgningens kompleksitet […], kan ministeren eller dennes befuldmægtigede to gange forlænge undersøgelsesfristen med tre måneder ved en begrundet afgørelse.

Hvis der ikke er truffet afgørelse efter udløbet af en periode på ni måneder efter datoen for indgivelsen af ansøgningen, eventuelt forlænget i henhold til stk. 5, anerkendes opholdstilladelsen.

[…]

7. Der tages ved behandlingen af ansøgningen behørigt hensyn til barnets tarv.«

17. Artikel 39/56 i lov af 15. december bestemmer:

»[D]e i artikel 39/2 omhandlede søgsmål kan indbringes for denne ret af en udlænding, der kan godtgøre en skade eller en interesse.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse

18. Den 20. marts 2012 indgav sagsøgerne i hovedsagen til den belgiske ambassade i Conakry, Guinea, visumansøgninger med henblik på familiesammenføring som mindreårige børn af en tredjelandsstatsborger med flygtningestatus i Belgien. Ansøgningerne blev afvist ved afgørelse af 2. juli 2012.

19. Den 9. december 2013 indgav sagsøgerne endnu en ansøgning til den belgiske ambassade i Dakar, Senegal. På dette tidspunkt var sagsøgerne henholdsvis 14, 15 og 17 år.

20. Den 25. marts 2014 gav ministeren afslag på disse ansøgninger med den begrundelse, at sagsøgerne i sagerne C-133/19 og C-137/19 havde angivet deres respektive fødselsdatoer i deres visumansøgninger, støttet af deres fødselsattester, som henholdsvis den 16. marts 1999 og den 20. januar 1996, mens deres far i sin asylansøgning i Belgien havde anført, at deres respektive fødselsdatoer var den 16. marts 1997 og den 20. januar 1994. I sag C-136/19 havde sagsøgeren angivet, at hun var referencepersonens datter, mens referencepersonen i sin asylansøgning aldrig havde nævnt hendes eksistens.

21. På det tidspunkt, hvor afgørelserne om afslag blev truffet, var sagsøgerne i sagerne C-133/19 og C-136/19 stadig mindreårige, mens sagsøgeren i sag C-137/19 i mellemtiden var blevet myndig.

22. Sagsøgerne anlagde sag til prøvelse af disse afgørelser i anden omgang ved Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) i form af tre annullationssøgsmål anlagt den 25. april 2014.

23. Ved tre afgørelser af 31. januar 2018 afviste Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) sagsøgernes påstande på grund af manglende søgsmålsinteresse. Denne ret fastslog, at sagsøgerens søgsmålsinteresse skal eksistere på tidspunktet for anlæggelsen af et søgsmål og skal bestå indtil domsafsigelsen. For det tilfælde, at de omhandlede afgørelser blev annulleret, og hvis sagsøgte var forpligtet til at foretage en fornyet behandling af ansøgningen, fandt denne ret, at den kun kunne konkludere, at visumansøgningen ikke kunne antages til realitetsbehandling, da alle sagsøgerne, eftersom de var over 18 år, ikke længere opfyldte betingelserne i bestemmelserne om familiesammenføring af mindreårige. I denne sammenhæng skal det imidlertid bemærkes, at der gik næsten fire år fra afslaget på den anden ansøgning til den efterfølgende afgørelse fra Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) om ikke at antage sagen til realitetsbehandling med den begrundelse, at børnene i mellemtiden var blevet myndige.

24. Sagsøgerne appellerede disse afgørelser til Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) og gjorde for det første gældende, at fortolkningen fra Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) tilsidesatte effektivitetsprincippet i EU-retten, for så vidt som det var til hinder for deres ret til familiesammenføring i henhold til artikel 4 i direktiv 2003/86. For det andet blev det gjort gældende, at en sådan fortolkning også ville krænke deres ret til effektive retsmidler, idet de blev nægtet mulighed for at appellere de administrative afgørelser, som nægtede at anerkende deres ret til familiesammenføring, og disse afgørelser blev vedtaget samt anfægtet på et tidspunkt, hvor sagsøgerne stadig var mindreårige.

25. I sine afgørelser af 31. januar 2019 anførte Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at Domstolen for nylig i dom af 12. april 2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248), har fastslået, at artikel 2, litra f), i direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, sammenholdt med artikel 10, stk. 3, litra a), heri, skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der er under 18 år på tidspunktet for sin indrejse på en medlemsstats område og på tidspunktet for sin asylansøgning i den pågældende medlemsstat, men som når myndighedsalderen i løbet af asylproceduren og derefter indrømmes flygtningestatus, ikke desto mindre skal anses for at være »mindreårig« i forbindelse med den pågældende bestemmelse.

26. Ifølge den forelæggende ret adskiller denne dom sig imidlertid fra hovedsagerne, for så vidt som de ikke vedrører en mindreårig, der er blevet anerkendt som »flygtning«. Endvidere, i modsætning til de faktiske omstændigheder, der lå til grund for denne dom, afhænger anerkendelsen af retten til familiesammenføring i den foreliggende sag ikke af den »større eller mindre hurtighed, hvormed ansøgningen […] behandles«[5], eftersom afgørelserne af 25. marts 2014 blev vedtaget inden for den frist, der er fastsat med henblik herpå i artikel 12a, stk. 2, i lov af 15. december.

27. På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) udsat sagerne og forelagt Domstolen spørgsmål i hver af dem.

28. I sag C-133/19 og sag C-136/19 har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Tilsiger hensynet til at sikre den effektive virkning af EU-retten og til ikke at umuliggøre den ret til familiesammenføring, som ifølge appellanten tilkommer hende i henhold til artikel 4 i [Rådets direktiv 2003/86], at denne bestemmelse skal fortolkes således, at et barn af referencepersonen har ret til familiesammenføring, når den pågældende blev myndig under rettens behandling af den sag, der var blevet iværksat til prøvelse af afgørelsen om at meddele afslag på at indrømme denne ret, hvilken afgørelse blev truffet, mens barnet endnu var mindreårigt?

2) Skal artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 18 i direktiv 2003/86/EF fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for afgørelsen om, at det annullationssøgsmål, der var blevet iværksat til prøvelse af afslaget på familiesammenføring af en mindreårig, ikke kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at barnet var blevet myndigt under retssagens behandling, således at det er afskåret fra muligheden for, at der træffes afgørelse i den sag, der blev iværksat til prøvelse af denne afgørelse, og hvorved den pågældendes adgang til effektive retsmidler krænkes?«

5 – Jf. dom af 12.4.2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 55).

29. I sag C-137/19 har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 1, litra c), i [Rådets direktiv 2003/86], i givet fald sammenholdt med samme direktivs artikel 16, stk. 1, fortolkes således, at tredjelandsstatsborgere for at blive betragtet som »mindreårige børn« som omhandlet i denne bestemmelse ikke kun skal være »mindreårige« på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om opholdstilladelse, men ligeledes på det tidspunkt, hvor myndighederne træffer endelig afgørelse om ansøgningen?«

30. Der blev afholdt retsmøde for Domstolen den 30. januar 2020, hvor sagsøgerne, den belgiske regering og Europa-Kommissionen var repræsenteret.

III. Bedømmelse

31. Det kan være nyttigt indledningsvis at præcisere, at intet i dette forslag til afgørelse bør fortolkes således, at det afspejler de individuelle ansøgningers berettigelse. Det må fastslås, at ministeren ikke har været overbevist om, at de oplysninger om fødselsdatoer, der er relevante for sagsøgerne i henholdsvis sag C-133/19 og sag C-137/19, var korrekte, eller at sagsøgeren i sag C-136/19 faktisk var referencepersonens datter. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder tilkommer udelukkende de nationale myndigheder og de nationale domstole.

32. Det retlige forhold, der opstår her, rejser et særskilt spørgsmål, nemlig om sagsøgerne har ret til at blive behandlet som mindreårige som omhandlet i direktiv 2003/86, selv om de efterfølgende er blevet myndige da de administrative myndigheder to stilling til deres ansøgning om familiesammenføring (sag C-137/19) eller under en retssag til prøvelse af ministerens afgørelse om afslag på deres ansøgning om familiesammenføring (sag C-133/19 og sag C-136/19).

33. Det kan ligeledes bemærkes, at undtagelsen i medfør af artikel 4, stk. 6, i direktiv 2003/86, hvorefter medlemsstaterne »kan […] kræve, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, inden børnene fylder 15, hvis deres lovgivning på datoen for gennemførelsen af dette direktiv foreskriver dette«, ikke synes at finde anvendelse på Kongeriget Belgien, hvilket det i sidste ende tilkommer den nationale domstol at efterprøve.

34. I overvejelsen af dette spørgsmål kan det være nyttigt at begynde med at undersøge Domstolens afgørelse i A og S-sagen[6], som den nationale ret har henvist til i sin forelæggelsesafgørelse. I A og S-sagen var sagsøgerne to eritreiske statsborgere, som anfægtede de nederlandske myndigheders afslag på at give dem (og deres tre mindreårige sønner) en midlertidig opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring med deres mindreårige datter. Datteren var indrejst i Nederlandene som uledsaget mindreårig. I februar 2014 indgav hun en asylansøgning, og i juni 2014 blev hun myndig. I oktober 2014 tildelte statssekretæren hende en femårig opholdstilladelse på grundlag af asyl med virkning fra datoen for indgivelse af asylansøgningen.

35. I december 2014 blev der indgivet en ansøgning om familiesammenføring for så vidt angik hendes forældre og tre mindreårige brødre, men denne ansøgning blev i sidste ende afslået med den begrundelse, at datteren allerede var blevet myndig på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen. Efter en præjudiciel forelæggelse fra de nederlandske retter fastslog Domstolen endelig i det væsentlige, at direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, som var mindreårig på tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning om asyl, men som under asylproceduren bliver myndig og derefter tildeles flygtningestatus, ikke desto mindre skal kvalificeres som »mindreårig« i forbindelse med bestemmelserne om familiesammenføring i det pågældende direktiv.

6 – Dom af 12.4.2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248).

36. Det er måske værd at bemærke, at Domstolen i sin begrundelse for denne konklusion bl.a. anførte følgende:

»I stedet for at være et incitament for de nationale myndigheder til at prioritere behandling af ansøgninger om international beskyttelse fra uledsagede mindreårige, henset til deres særlige sårbarhed, som nu er en mulighed, der udtrykkeligt gives ved artikel 31, stk. 7, litra b), i direktiv 2013/32, kunne en sådan fortolkning endvidere – idet den modvirker det formål, der forfølges både af dette direktiv og af direktiv 2003/86 og 2011/95, som i henhold til artikel 24, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder er at sikre, at barnets tarv reelt kommer i første række hos medlemsstaterne ved anvendelsen af disse direktiver – have den modsatte virkning.

Nævnte fortolkning ville desuden gøre det helt uforudsigeligt for en uledsaget mindreårig, som har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, at vide, hvorvidt denne vil have ret til familiesammenføring med sine forældre, hvilket kan bringe retssikkerheden i fare«[7].

37. Domstolen tilføjede følgende:

»Fastholdes datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse som det relevante tidspunkt for vurderingen [af] en flygtnings alder med henblik på anvendelse af artikel 10, stk. 3, litra a), i direktiv 2003/86, gøres det […] muligt at sikre en ensartet og forudsigelig behandling af alle ansøgere, som i kronologisk henseende befinder sig i samme situation, idet det sikres, at spørgsmålet om, hvorvidt ansøgningen kan imødekommes, hovedsageligt afhænger af omstændigheder, som kan tilregnes ansøgeren og ikke myndighederne, såsom sagsbehandlingstiden for ansøgningen om international beskyttelse eller ansøgningen om familiesammenføring […]«[8].

38. Domstolen havde allerede tidligere i dommen fastslået, at direktivets ordning vedrørende mindreårige ikke overlader »medlemsstaterne noget råderum«, og at »fastsættelsen af dette tidspunkt ikke kan overlades til hver enkelt medlemsstats vurdering«[9].

39. Efter min opfattelse finder alle disse argumenter også mere eller mindre direkte anvendelse på den foreliggende sag. Det er naturligvis korrekt, således som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anført i forelæggelsesafgørelsen, at der er visse væsentlige faktuelle forskelle mellem den foreliggende sag og A og S-sagen. Særligt – til forskel fra det mindreårige barn i sidstnævnte sag – har ingen af de i den foreliggende sag omhandlede børn opnået flygtningestatus. For mit vedkommende mener jeg ikke, at disse forskelle er afgørende for så vidt angår den foreliggende sag. Jeg mener snarere, at de principper, der ligger til grund for A og S-dommen, i høj grad er relevante for løsningen af det fortolkningsproblem, der er genstand for den foreliggende sag. Min konklusion er baseret på følgende grunde.

40. For det første, som i A og S-dommen, sikrer enhver fortolkning af direktiv 2003/86, som fokuserer på det relevante tidspunkt for indgivelsen af ansøgningen, at spørgsmålet om, hvorvidt ansøgningen om familiesammenføring kan imødekommes, afhænger af omstændigheder, som med Domstolens ord kan »tilregnes ansøgeren«[10]. Med andre ord, såfremt prøvelsen af, om ansøgeren med henblik på familiesammenføring var mindreårig, afhænger af vedkommendes alder på datoen for indgivelsen af den relevante ansøgning, sikrer denne fortolkning af direktiv 2003/86, at resultatet af en ansøgning om en sådan sammenføring ikke afhænger af uforudsigelige forhold som datoen for de administrative myndigheders afgørelse af ansøgningen eller for den sags skyld efterfølgende forsinkelse i retssystemet eller det administrative system.

7 – Dommens præmis 58 og 59.

8 – Dommens præmis 60.

9 – Dommens præmis 45.

10 – Jf. dom af 12.4.2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 60).

41. Som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) også har fremhævet, er jeg helt klar over, at ministeren faktisk tog stilling til ansøgningen om familiesammenføring den 25. marts 2014, inden for den frist, der er fastsat i belgisk ret. Det er dog ikke lige det, der er pointen. Sagsøgerne var naturligvis i medfør af belgisk ret berettiget til at anlægge sag til prøvelse af ministerens afgørelse ved Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager). De kunne ikke vide, hvor lang tid det ville tage den pågældende domstol at behandle og træffe afgørelse i sagen, uden at deres juridiske rettigheder af den grund var betinget af, hvornår dette tilfældigvis ville ske. Hvis Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) f.eks. havde truffet afgørelse i februar 2017 – ca. tre år efter den oprindelige afgørelse – ville en af sagsøgerne stadig have været mindreårig. Det kan næppe antydes, at denne ansøgers ret til retlig familiesammenføring kan afhænge af det nøjagtige tidspunkt, hvor en retsinstans (eller i givet fald en administrativ myndighed) tilfældigvis træffer sin afgørelse, naturligvis på betingelse af, at den pågældende var mindreårig på tidspunktet for den pågældende ansøgning om familiesammenføring.

42. Henset hertil kan det i øvrigt bemærkes, at artikel 18 i direktiv 2003/86 udtrykkeligt sikrer referencepersonens og dennes familiemedlemmers ret til »domstolsprøvelse, hvis der gives afslag på en ansøgning om familiesammenføring […]«. Det kan antages, at EU-lovgiver har ønsket, at denne ret skal være effektiv, og navnlig at denne retssag ikke skal afvises *blot* med den begrundelse, at de pågældende børn senere har nået myndighedsalderen under retssagen.

43. Som Domstolen tidligere har angivet i A og S-dommen, kunne enhver anden fortolkning af direktivet desuden bidrage til en situation, hvor de nationale domstole ikke havde incitament til at behandle ansøgninger fra sårbare mindreårige med den hastighed, som disse appelsager kræver, hvorved de kunne handle på en måde, som ville bringe de selvsamme mindreårige sagsøgeres juridiske rettigheder i fare [11]. En sådan situation ville modvirke et af formålene med chartrets artikel 24, stk. 2, nemlig at barnets tarv reelt kommer i første række hos medlemsstaterne ved anvendelsen af direktiv 2003/86. I denne forbindelse bemærker jeg også, at i det mundtlige retsmøde, der blev afholdt den 30. januar 2020, har sagsøgernes repræsentant som svar på et spørgsmål fra et medlem af Domstolen uimodsagt angivet, at Conseil des contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) havde oplyst dem om, at deres sag ikke blev betragtet som en prioritet.

44. Denne generelle konklusion styrkes yderligere af en undersøgelse af de principper, der ligger til grund for adgangen til effektive retsmidler som omhandlet i chartrets artikel 47. Som både Domstolen [12] og dens søsterdomstol, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [13], har fremhævet med hensyn til henholdsvis chartrets artikel 47 og artikel 6, stk. 1, og artikel 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention, indebærer retten til effektive retsmidler, at de nationale retsmidler skal være effektive og reelle og ikke blot illusoriske og teoretiske. Det følger heraf, at disse retsmidler skal være sammenhængende og ikke føre til vilkårlige eller uholdbare konsekvenser.

45. Dette ville imidlertid være tilfældet, hvis sagsøgernes ret til at påklage ministerens afgørelse om afslag på opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring afhang af deres personlige status – dvs. af, om de stadig var mindreårige, eller om de i mellemtiden var blevet myndige – på tidspunktet for retsmødet i appelsagen ved Conseil des Contentieux des Étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).

11 – Jf. i denne retning dom af 12.4.2018, A og S (C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 58).

12 – Dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 57).

13 – Jf. eksempelvis dom af 5.4.2018, Zubac mod Kroatien (CE:ECLI:ECHR:2018:0405JUD004016012, §§ 77 og 97-99) og af 10.9.2010, MacFarlane mod Irland (CE:ECLI:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 112).

IV. Forslag til afgørelse

46. Af disse grunde er jeg derfor af den opfattelse, at de af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) forelagte spørgsmål skal besvares under ét med, at:

»Artikel 4 og artikel 18 i direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der på tidspunktet for sin ansøgning om familiesammenføring i en medlemsstat var under 18 år, men som i løbet af den administrative procedure eller under den retslige procedure til prøvelse af et afslag på tildeling af familiesammenføring er fyldt 18 år, ikke desto mindre skal anses for »mindreårig« som omhandlet i artikel 4 i direktiv 2003/86.«