Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 30. april 2025 [1]

Sag C-790/23 [Qassioun] [i]

X
mod
Maahanmuuttovirasto

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – forordning (EU) nr. 604/2013 – kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse – artikel 18 – den ansvarlige medlemsstats forpligtelser – forpligtelser til tilbagetagelse af ansøgeren om international beskyttelse, hvis »ansøgning der er meddelt afslag på« – ansøgning indgivet i en medlemsstat, der er omfattet af forordning nr. 604/2013, men som ikke er bundet af direktiv 2011/95/UE og 2013/32/UE – tredjelandsstatsborger, for hvem Kongeriget Danmark har ophævet den midlertidige beskyttelse, der var indrømmet i overensstemmelse med national ret – begrebet »ansøgning [om international beskyttelse], der er meddelt afslag på««

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse giver endnu en gang Domstolen lejlighed til at udtale sig om rækkevidden af konsekvenserne af Kongeriget Danmarks differentierede deltagelse i de regler, der udgør det fælles europæiske asylsystem [2].

2. Denne medlemsstat har hvad angår afsnit V i EUF-traktatens tredje del, der navnlig omhandler politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring, i henhold til protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, en særlig status, hvorved den adskiller sig fra andre medlemsstater. Mens denne medlemsstat i henhold til en international aftale med Den Europæiske Union [3] har forpligtet sig til at anvende forordning (EU)

[1] – Originalsprog: fransk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

[2] – Jf. i denne henseende dom af 22.9.2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (C-497/21, herefter »dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark)«, EU:C:2022:721).

[3] – Aftale mellem [Den Europæiske Union] og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EUT 2006, L 66, s. 38), herefter »aftalen mellem Unionen og Danmark«.

nr. 604/2013[4], er den derimod ikke bundet af direktiv 2011/95/EU[5] og direktiv 2013/32/EU[6], som er knyttet hertil. De afgørelser, som den nævnte medlemsstat træffer i forbindelse med behandlingen af de ansøgninger om international beskyttelse, der indgives til den i overensstemmelse med bestemmelserne i dens nationale ret, vedtages således på grundlag af medlemsstatens egne materielle betingelser og processuelle regler.

3. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem en syrisk statsborger og Maahanmuuttovirasto (den nationale udlændingemyndighed, Finland) (herefter »den finske udlændingemyndighed«), hvortil hun indgav en ansøgning om international beskyttelse, idet den midlertidige beskyttelse, som hun var blevet tildelt af Kongeriget Danmark, netop var blevet frataget hende. Den finske udlændingemyndighed afviste hendes ansøgning med den begrundelse, at Kongeriget Danmark var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, idet Kongeriget Danmark i øvrigt havde accepteret at tilbagetage hende på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d). Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland), som er den forelæggende ret, har anfægtet retsgrundlaget for denne tilbagetagelse med den begrundelse, at denne bestemmelse finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, »hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat«, hvilket ikke svarer til den pågældendes situation.

4. Domstolen har allerede haft lejlighed til at fastslå, at en medlemsstat, som en person har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse til, kan anmode Kongeriget Danmark om at tilbagetage den pågældende, hvis betingelserne i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), er opfyldt[7]. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at afgøre, hvorvidt sådanne betingelser faktisk er opfyldt i en situation, hvor Kongeriget Danmark ikke har meddelt afslag på sagsøgerens tidligere ansøgning om international beskyttelse i ordets egentlige forstand, men har ophævet en midlertidig beskyttelse, som det tidligere havde indrømmet sagsøgeren i henhold til national ret.

5. Af de grunde, som jeg nu vil redegøre nærmere for, er jeg af den opfattelse, at Kongeriget Danmark ikke kan anses for at være den ansvarlige medlemsstat, som har den forpligtelse til tilbagetagelse, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d). En effektiv anvendelse af denne forordning i forhold til Kongeriget Danmark taler ganske vist for en bred fortolkning af betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse. Som jeg vil redegøre for, er denne fortolkning imidlertid efter min opfattelse i strid med betydningen og rækkevidden af de regler og begreber, som EU-lovgiver har harmoniseret i direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32, som Dublin III-forordningen og mere generelt det fælles europæiske asylsystem er baseret på.

[4] – Forordning (EU) nr. 604/2013 af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31), herefter »Dublin III-forordningen«.

[5] – 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).

[6] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

[7] – Jf. dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (præmis 49).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Aftalen mellem Unionen og Danmark

6. Ved aftalen mellem Unionen og Danmark, som blev godkendt på Unionens vegne ved afgørelse 2006/188/EF[8], blev Unionen og Kongeriget Danmark bl.a. enige om »på folkeretligt grundlag« at udvide anvendelsen af forordning (EF) nr. 343/2003[9] på deres indbyrdes forhold. I overensstemmelse med denne aftales artikel 3, stk. 2, meddelte denne medlemsstat efterfølgende Europa-Kommissionen sin afgørelse om at anvende den »ændring« af denne forordning, som Dublin III-forordningen udgør.

7. I afsnit 11 i præamblen til aftalen mellem Unionen og Danmark påpeges det, at »[Den Europæiske Unions] Domstol bør have kompetence til at sikre en ensartet anvendelse og fortolkning af denne aftale, inklusive bestemmelserne i forordningerne og [Unionens] gennemførelsesbestemmelser, der indgår som en del af denne aftale«.

8. Aftalens artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»1. Formålet med denne aftale er at anvende bestemmelserne i [Dublin III-forordningen] [...] og gennemførelsesbestemmelserne i forbindelse hermed på forholdet mellem [Unionen] og Danmark, jf. artikel 2, stk. 1 og 2.

2. Det er de kontraherende parters mål at nå frem til en ensartet anvendelse og fortolkning af bestemmelserne i [denne forordning] og gennemførelsesbestemmelserne hertil i alle medlemsstater.

[...]«

9. Aftalens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Bestemmelserne i [Dublin III-forordningen] [...] finder på folkeretligt grundlag anvendelse på forholdet mellem [Unionen] og Danmark.«

[8] – Rådets afgørelse af 21.2.2006 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne, og Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen til også at omfatte Danmark (EUT 2006, L 66, s. 37).

[9] – Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1). Denne forordning blev ophævet ved Dublin III-forordningen.

2. Dublin III-forordningen

10. Dublin III-forordningens artikel 2, litra b) og d), bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »ansøgning om international beskyttelse«: en ansøgning om international beskyttelse som defineret i artikel 2, litra h), i direktiv [2011/95 [10]]

[...]

d) »behandling af en ansøgning om international beskyttelse«: samtlige sagsbehandlingsskridt samt alle afgørelser eller domme, der er truffet eller afsagt af de kompetente myndigheder vedrørende en ansøgning om international beskyttelse i overensstemmelse med direktiv [2013/32] og direktiv [2011/95], bortset fra procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til bestemmelserne i denne forordning.«

11. Forordningens artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, der er ansvarlig efter kriterierne i forordningens kapitel III.

2. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

[...]«

12. Den nævnte forordnings artikel 18 nævner »[d]en ansvarlige medlemsstats forpligtelser« på følgende måde:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, er forpligtet til:

[...]

d) [...] at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

2. [...]

[10] – I artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95 defineres begrebet »ansøgning om international beskyttelse« som en »anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, hvor der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af [dette direktiv], og som kan søges særskilt«.

Når der kun er givet afslag på ansøgningen i første instans, skal den ansvarlige medlemsstat i de tilfælde, der er omfattet af anvendelsesområdet for stk. 1, litra d), sikre, at den pågældende har eller har haft mulighed for at anvende effektive retsmidler […]«

B. Finsk ret

13. I henhold til § 103, stk. 2, i ulkomaalaislaki (301/2004) (udlændingelov nr. 301/2004) af 30. april 2004 kan en ansøgning om international beskyttelse afvises, såfremt ansøgeren kan overføres til en anden stat, der i henhold til Dublin III-forordningen er ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning.

C. Dansk ret

14. Udlændingelovens § 7, stk. 1-3, fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen [11], følgende:

»1. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen [12] […].

2. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold efter stk. 1.

3. I tilfælde omfattet af stk. 2, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 og 2.«

15. Den danske udlændingelovs § 11, stk. 2, fastsætter følgende:

»En tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold forlænges efter ansøgning, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen […]. Udlændingestyrelsen [13] træffer af egen drift afgørelse om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold efter § 7 […], hvis grundlaget fortsat er til stede.« […]

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. Sagsøgeren, der er syrisk statsborger, indgav den 1. juli 2016 en ansøgning om international beskyttelse til de danske myndigheder.

11 – Lov som kodificeret ved lovbekendtgørelse nr. 1079 af 10.8.2023, herefter »den danske udlændingelov«.

12 – Konvention undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som trådte i kraft den 22.4.1954, suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31.1.1967 og trådte i kraft den 4.10.1967.

13 – Herefter »Udlændingestyrelsen«.

17. Den 29. august 2016 blev hun meddelt opholdstilladelse på grundlag af den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i den danske udlændingelovs § 7, stk. 3. Denne opholdstilladelse, som trådte i kraft den dag, hvor den blev meddelt, var i første omgang gyldig i et år. Den blev efterfølgende forlænget flere gange med samme periode af Udlændingestyrelsen. Den 17. november 2020 besluttede ministeren imidlertid, stadig på eget initiativ, ikke at forny den nævnte tilladelse i henhold til denne lovs § 11, stk. 2, med den begrundelse, at de grunde, der lå til grund for udstedelsen heraf, ikke længere var til stede. Flygtningenævnet stadfæstede denne afgørelse den 2. juli 2021 og pålagde sagsøgeren at forlade Danmark inden for en frist på en måned.

18. Den 27. juli 2021 indgav sagsøgeren en ansøgning om international beskyttelse i Finland.

19. Den 29. juli 2021 fremsendte den finske udlændingemyndighed, som er den finske myndighed, der har kompetence til at behandle denne ansøgning, en anmodning til Kongeriget Danmark om tilbagetagelse af sagsøgeren i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d). Den 5. august 2021 imødekom Kongeriget Danmark denne anmodning.

20. Den 12. november 2021 afviste den finske udlændingemyndighed sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at Kongeriget Danmark var ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning, og bestemte således, at hun skulle overføres til denne medlemsstat, samt pålagde hende et indrejseforbud i Finland i en periode på to år.

21. Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstol i Helsinki, Finland), som forkastede søgsmålet. Hun ansøgte efterfølgende om tilladelse til at iværksætte appel ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

22. Til støtte for denne ansøgning har hun bl.a. gjort gældende, at den afgørelse, hvorved den finske udlændingemyndighed afviste hendes ansøgning om international beskyttelse, er i strid med EU-retten.

23. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om de betingelser, der udløser tilbagetagelsespligten i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), er opfyldt, og nærmere bestemt, om det kan lægges til grund, at den første ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgeren indgav i Danmark, udgør en »ansøgning [om international beskyttelse], der er meddelt afslag på« af den kompetente danske myndighed som omhandlet i denne bestemmelse.

24. I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at den omhandlede ansøgning oprindeligt var genstand for en række delvist gunstige afgørelser, for så vidt som Udlændingestyrelsen udstedte en midlertidig opholdstilladelse til sagsøgeren, som efterfølgende blev forlænget flere gange. Den forelæggende ret har tilføjet, at der først senere og på denne myndigheds initiativ blev truffet en afgørelse om ikke at forlænge denne midlertidige opholdstilladelse. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om det i en sådan situation kan fastslås, at der er meddelt afslag på en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d).

25. For det andet er den forelæggende ret, henset til Kongeriget Danmarks særlige retlige situation, af den opfattelse, at de nationale procedurer, der anvendes i denne medlemsstat ved behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, adskiller sig fra dem, der anvendes i de øvrige medlemsstater, og ønsker følgelig oplyst, hvordan begrebet »ansøgning« skal defineres.

26. På denne baggrund har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [Dublin III-forordningens] artikel 18, stk. 1, litra d), [...] fortolkes således, at et afslag på ansøgningen som omhandlet i denne bestemmelse omfatter det tilfælde, hvor en midlertidig opholdstilladelse, der tidligere efter ansøgning er meddelt den pågældende person i Danmark, og som er baseret på et behov for beskyttelse, ikke blev forlænget, når afgørelsen om ikke at forlænge ikke blev truffet på grundlag af en ansøgning fra denne person herom, men blev truffet [af] myndigheden af egen drift?«

27. Der er indgivet skriftlige indlæg af den finske udlændingemyndighed, den finske, den danske, den tyske, den nederlandske og den schweiziske regering samt af Kommissionen. Disse parter og berørte parter (med undtagelse af den nederlandske og den schweiziske regering) samt sagsøgeren deltog i retsmødet den 29. januar 2025, hvor de ligeledes besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

28. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), skal fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse på en situation, hvor tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse er blevet frataget en midlertidig beskyttelse, som den pågældende er blevet indrømmet af Kongeriget Danmark efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse i henhold til denne medlemsstats nationale bestemmelser, hvor den pågældende efter denne fratagelse har indgivet en ansøgning til en anden medlemsstat.

A. Indledende bemærkninger

29. Indledningsvis skal arten af den beskyttelse, som Kongeriget Danmark har indrømmet sagsøgeren i mere end fire år på grundlag af den danske udlændingelovs § 7, stk. 3, præciseres. Den finske regering har nemlig støttet sine bemærkninger på den forudsætning, at tildelingen af en sådan beskyttelse skal anses for at svare til tildeling af international beskyttelse.

30. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at denne forudsætning skal afvises, eftersom den midlertidige beskyttelse, som sagsøgeren har være omfattet af, ikke kan anses for at være »international beskyttelse« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2011/95. Det fremgår, at hun hverken har opnået flygtningestatus som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra e), eller subsidiær beskyttelsesstatus som omhandlet i direktivets artikel 2, litra g).

31. Det er korrekt, at denne midlertidige beskyttelse tildeles på grundlag af betingelser, der er ganske sammenlignelige med dem, der gælder for tildeling af subsidiær beskyttelse som fastsat i nævnte direktivs artikel 15. Den beskyttelse, der er fastsat i den danske udlændingelovs § 7, stk. 3, er rettet mod tredjelandsstatsborgere, der kan blive udsat for dødsstraf eller tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf på grund af den generelle situation i hjemlandet, f.eks. på grund af krig [14].

[14] – En redegørelse for rækkevidden af den midlertidige beskyttelse i henhold til den danske udlændingelovs § 7, stk. 3, findes bl.a. i dom afsagt af Højesteret (Danmark) den 6.11.2017, nr. 107/2017.

32. Den adskiller sig imidlertid herfra i to henseender. For det første indrømmes den midlertidige beskyttelse i henhold til den danske udlændingelovs § 7, stk. 3, på grundlag af materielle betingelser og processuelle regler, der er særegne for dansk ret. For det andet adskiller de rettigheder, der indrømmes en person med en sådan midlertidig beskyttelse, sig såvel ved deres art som ved deres rækkevidde fra de rettigheder, der er knyttet til den subsidiære beskyttelsesstatus, der er fastsat i kapitel VII i direktiv 2011/95.

33. Jeg vil derfor undersøge den forelæggende rets spørgsmål ud fra den forudsætning, at den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i den danske udlændingelovs § 7, stk. 3, udgør en anden form for beskyttelse, som ligger uden for anvendelsesområdet for direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32, og som udelukkende fastsættes og tildeles på grundlag af bestemmelserne i dansk ret.

B. Realiteten

34. I Dublin III-forordningens artikel 18 defineres de generelle og særlige forpligtelser, der påhviler den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, og som anmodes om at overtage eller tilbagetage en ansøger om en sådan beskyttelse.

35. Forpligtelserne vedrørende såvel overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende ansøger som behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse fastlægges i forhold til status for proceduren for behandling af denne ansøgning i denne medlemsstat. Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, indeholder en udtømmende opregning af fire tilfælde. For det første overtagelsen af en ansøger, der har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat [litra a)]. For det andet tilbagetagelse af en ansøger, hvis ansøgning er under behandling i den ansvarlige medlemsstat, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat [litra b)]. For det tredje tilbagetagelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen i den ansvarlige medlemsstat, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat [litra c)]. For det fjerde tilbagetagelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs, hvis »ansøgning [om international beskyttelse] der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat« [litra d)]. Det er dette fjerde tilfælde, der ønskes fortolket. Ifølge Domstolen omfatter Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), bl.a. de tilfælde, hvor en ansøgning om international beskyttelse er blevet afslået ved en afgørelse fra den ansvarlige myndighed, som endnu ikke er blevet endelig [15].

36. Med det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, ønskes det oplyst, i hvilket omfang det kan lægges til grund, at Kongeriget Danmark har meddelt afslag på sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), ved at fratage hende den midlertidige beskyttelse, som det havde tildelt hende i henhold til national ret.

37. Jeg er ikke uenig i de argumenter, der er fremført af visse medlemsstater, som i betragtning af Kongeriget Danmarks særlige retlige situation foreslår, at der anlægges en tilstrækkelig bred fortolkning af denne bestemmelses ordlyd med henblik på at sikre denne medlemsstats effektive deltagelse i Dublin III-forordningen for at sikre den effektive virkning af artikel 2 i aftalen mellem Unionen og Danmark. Den tyske regering har således gjort gældende, at en streng fortolkning af bestemmelserne i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), vil gøre det umuligt at

[15] – Jf. dom af 5.7.2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, præmis 31 og 32).

anvende dem i forhold til Kongeriget Danmark, hvilket vil stride mod anerkendelsen af denne medlemsstats mulighed for frivilligt og selektivt at deltage i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

38. Sådanne argumenter går imidlertid efter min opfattelse ud over rammerne for en bred fortolkning af ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d). Selv om denne fortolkning er begrænset til de forpligtelser til overtagelse eller tilbagetagelse, der påhviler Kongeriget Danmark, medfører de ikke desto mindre en risiko for forveksling af de begreber, der har været genstand for harmonisering ved direktiv 2011/95 og 2013/32, og som Dublin III-forordningen er baseret på.

39. Den danske og den schweiziske regering har således i det væsentlige gjort gældende, at den ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgeren indgav den 1. juli 2016, blev afslået »midlertidigt« af Kongeriget Danmark, da det tildelte og forlængede den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i dansk ret, og som derefter blev afslået »endeligt« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), da det bekræftede fratagelsen af denne beskyttelse den 2. juli 2021. Ifølge denne fortolkning var ansøgningen om international beskyttelse, på grundlag af hvilken de på hinanden følgende afgørelser om forlængelse af og derefter om ikke at forlænge den midlertidige opholdstilladelse blev vedtaget, således stillet i bero fra den 29. august 2016 til den 2. juli 2021, på hvilken dato der blev meddelt endeligt afslag på ansøgningen. Den tyske regerings konklusion går ligeledes i denne retning og støtter sig på definitionen af begrebet »tilbagetrækning af en ansøgning om international beskyttelse« i Dublin III-forordningens artikel 2, litra e). Efter den tyske regerings opfattelse er det muligt at antage, at denne ansøgning, såfremt sagsøgeren ikke har trukket sin ansøgning tilbage, faktisk fortsatte med at eksistere, så længe den ikke var genstand for en endelig afgørelse, f.eks. fordi den kun gav anledning til en række afgørelser om udstedelse eller forlængelse af en midlertidig opholdstilladelse. Den danske regering har i øvrigt tilføjet, at en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse og en afgørelse om fratagelse af midlertidig beskyttelse i denne sammenhæng vil have samme retsvirkning.

40. Den finske udlændingemyndighed er ikke enig i denne fortolkning, idet den principalt gør gældende, at alene afgørelsen af 29. august 2016, hvorved sagsøgeren blev meddelt en midlertidig opholdstilladelse, skal anses for en afgørelse om afslag på ansøgningen om international beskyttelse, eftersom denne afgørelse ikke tildelte sagsøgeren international beskyttelse. Ifølge den finske udlændingemyndighed er afgørelsen om fratagelse af den midlertidige beskyttelse uden retlig betydning med henblik på anvendelsen af Dublin III-forordningens artikel 18.

41. Den nederlandske regering har gjort gældende, at begrebet »ansøgning der er meddelt afslag på«, er et generisk udtryk, der henviser til de forskellige situationer, hvor ansøgeren ikke eller ikke længere er berettiget til international beskyttelse.

42. Sådanne fortolkninger kan på grund af den juridiske forvirring, de indebærer, efter min opfattelse give anledning til flere problemer, end de løser.

43. For det første fører de til, at anvendelsesområdet for Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), udvides til et tilfælde, som EU-lovgiver ikke har nævnt i denne bestemmelse, men som netop er reguleret i forordningens artikel 12. Dublin III-forordningens artikel 12, stk. 4, der indgår i forordningens kapitel III, præciserer nemlig udtrykkeligt de betingelser, hvorunder en medlemsstat, der har udstedt en opholdstilladelse til en ansøger om international beskyttelse, kan anses for at være ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning.

44. For det andet tager disse fortolkninger ikke hensyn til den »kombinerede anvendelse« af direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32 samt Dublin III-forordningen, som Domstolen henviste til i dom af 10. december 2020, Minister for Justice and Equality (Ansøgning om international beskyttelse i Irland) [16]. Ved at gå langt videre end betydningen og rækkevidden af de grundlæggende begreber, der er defineret inden for rammerne af disse direktiver, skaber man en risiko for at indføre en betingelse med variabel geometri (»ansøgning der er meddelt afslag på«) netop på det sted, hvor EU-lovgiver har ønsket at indføre en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse [17], og som er baseret på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer i overensstemmelse med fjerde og femte betragtning til denne forordning.

45. Det fremgår ganske vist af artikel 2 i aftalen mellem Unionen og Danmark, at Dublin III-forordningens bestemmelser finder anvendelse på denne medlemsstat. Det fremgår imidlertid ligeledes af aftalens artikel 1, stk. 2, at det er de kontraherende parters mål at nå frem til en ensartet anvendelse og fortolkning af bestemmelserne i Dublin III-forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne hertil *i alle medlemsstaterne*. I henhold til afsnit 11 i præamblen til denne aftale bør Domstolen have kompetence til at sikre en sådan ensartethed.

46. For så vidt som betingelserne for anvendelse af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), er baseret på regler, der er blevet harmoniseret ved direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32, vil en anerkendelse af, at Kongeriget Danmark under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede har meddelt afslag på en ansøgning om international beskyttelse, selv om det alene har bragt en national beskyttelse, som det havde tildelt i henhold til national ret, til ophør, efter min opfattelse imidlertid være i strid med dette formål.

47. Begrebet »ansøgning om international beskyttelse« eller »ansøgning« som omhandlet i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), er nemlig defineret i forordningens artikel 2, litra b), som henviser til artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95. Selv om Domstolen har fremhævet, at en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet til de kompetente myndigheder i Kongeriget Danmark i henhold til denne medlemsstats interne bestemmelser, ubestrideligt er en »ansøgning« indgivet til en medlemsstat, har den ikke desto mindre fastslået, at en sådan ansøgning ikke udgør en »ansøgning om international beskyttelse« som omhandlet i dette direktiv, dvs. en anmodning, hvorved »ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus«, eftersom nævnte direktiv i overensstemmelse med protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, ikke finder anvendelse på Kongeriget Danmark, således som det fremgår af 51. betragtning hertil [18].

48. Jeg udleder heraf, at der i mangel af en »ansøgning om international beskyttelse« som omhandlet i direktiv 2011/95, der blev indgivet i Danmark, ikke kunne foreligge en afgørelse om afslag på en sådan ansøgning som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d).

[16] – C-616/19, EU:C:2020:1010, præmis 47.

[17] – Jf. dom af 19.12.2024, Tudmur (C-185/24 og C-189/24, EU:C:2024:1036, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

[18] – Jf. dom af 19.12.2024, Khan Yunis og Baabda (C-123/23 og C-202/23, EU:C:2024:1042, præmis 60), hvori der henvises til dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (præmis 35 og 43). Sidstnævnte dom gentager den lære, der kan udledes af dom af 20.5.2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge) (C-8/20, EU:C:2021:404), idet Kongeriget Norge er et tredjeland, der anvender Dublin III-forordningen i henhold til aftalen mellem [Den Europæiske Union], Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge – Erklæringer (EFT 2001, L 93, s. 40), som blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2001/258/EF, af 15.3.2001 (EFT 2001, L 93, s. 38).

49. Jeg skal tilføje, at jeg ikke er enig med den nederlandske regering i, at denne forordning ikke præciserer, hvad der skal forstås ved udtrykket »ansøgning der er meddelt afslag på«. Det fremgår faktisk af den nævnte forordnings artikel 2, litra d), at der ved »behandling af en ansøgning om international beskyttelse« forstås »samtlige sagsbehandlingsskridt samt *alle afgørelser* eller domme, der er truffet eller afsagt af de kompetente myndigheder vedrørende en ansøgning om international beskyttelse *i overensstemmelse med direktiv 2013/32 og direktiv 2011/95*, bortset fra procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til bestemmelserne i denne forordning« [19]. Når der ved en afgørelse vedrørende flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus meddeles afslag på en ansøgning som omhandlet i samme forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), skal denne afgørelse således vedtages i overensstemmelse med de processuelle regler og fremgangsmåder, der er fastsat i direktiv 2013/32 og navnlig i direktivets artikel 11, stk. 2 [20].

50. På denne baggrund er jeg ikke af den opfattelse, at det i hovedsagen er muligt at anerkende, at en ansøgning om international beskyttelse har været under behandling i fire på hinanden følgende år, hvor der først blev givet midlertidigt og dernæst endeligt afslag på ansøgningen.

51. Det følger heraf, at de danske myndigheders afgørelse om at fratage sagsøgeren den midlertidige beskyttelse og den opholdstilladelse, som hun var blevet tildelt den 29. august 2016 i henhold til bestemmelserne i national ret, ikke kan kvalificeres som en »afgørelse om afslag« som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), for så vidt som det for det første ikke følger af denne afgørelse, at sagsøgeren ikke opfylder betingelserne for at opnå flygtningestatus som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95 eller subsidiær beskyttelsesstatus som omhandlet i artikel 2, litra f), i dette direktiv, og for det andet for så vidt som den nævnte afgørelse ikke blev vedtaget på grundlag af de proceduremæssige bestemmelser i direktiv 2013/32.

52. Under disse omstændigheder er jeg ikke enig i den nederlandske regerings argument om, at det vil være i strid med Dublin III-forordningens formål, hvis den anden medlemsstat (i den foreliggende sag Republikken Finland) blev ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning, når den første medlemsstat (dvs. Kongeriget Danmark) allerede havde undersøgt, om ansøgeren er (eller ikke længere er) berettiget til international beskyttelse. I en sådan situation vil de finske myndigheder nemlig ikke skulle foretage en fornyet gennemgang af den konklusion, som de danske myndigheder er nået frem til, for så vidt som undersøgelsesproceduren er reguleret af forskellige regler, der er fastsat i direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32, som fortolket i Domstolens retspraksis, og som Kongeriget Danmark ikke er bundet af.

53. På baggrund af disse betragtninger er det min opfattelse, at det ikke er muligt at anerkende, at Kongeriget Danmark har meddelt afslag på sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d).

54. Denne konklusion er i overensstemmelse med Domstolens konklusion i dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark), som vedrørte gennemførelsen af direktiv 2013/32.

[19] – Min fremhævelse.

[20] – Denne artikel bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sikrer [...], at de faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen i tilfælde af afslag på ansøgninger med hensyn til flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus, og at der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse. Medlemsstaterne behøver ikke give skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse sammen med en afgørelse, hvis ansøgeren tidligere skriftligt eller ved et elektronisk middel, som ansøgeren har adgang til, har fået disse oplysninger«.

55. Domstolen har således fastslået, at en afgørelse truffet af Kongeriget Danmark vedrørende en ansøgning om international beskyttelse ikke kan kvalificeres som en »endelig afgørelse« som omhandlet i artikel 2, litra e), i direktiv 2013/32[21], dvs. som en afgørelse om, hvorvidt tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse kan indrømmes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95, og som ikke længere kan påklages inden for rammerne af kapitel V i direktiv 2013/32.

56. Domstolen konkluderede, at den omstændighed, at der foreligger en tidligere afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på en ansøgning om international beskyttelse indgivet til denne medlemsstat, ikke gør det muligt at kvalificere en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2011/95, der indgives til en anden medlemsstat af den pågældende efter vedtagelsen af denne tidligere afgørelse, som en »fornyet ansøgning« som omhandlet i artikel 2, litra q), og artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32[22]. I denne henseende tilføjede Domstolen, at hverken aftalen mellem Unionen og Danmark eller den mulighed, at den danske lovgivning fastsætter betingelser for tildeling af international beskyttelse, der er identiske med betingelserne i direktiv 2011/95 eller ligner disse, kan føre til en anden konklusion[23].

57. Det er på denne baggrund, at jeg foreslår Domstolen at fastslå, at Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en situation, hvor tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse er blevet frataget en national beskyttelse, som den pågældende er blevet indrømmet af Kongeriget Danmark efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse i henhold til denne medlemsstats nationale bestemmelser, og hvor den pågældende efter denne fratagelse har indgivet en ansøgning til en anden medlemsstat.

58. Det tilkommer følgelig de kompetente finske myndigheder at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af sagsøgerens ansøgning om international beskyttelse efter kriterierne i Dublin III-forordningens kapitel III[24]. De skal efter min opfattelse navnlig vurdere, om Kongeriget Danmark kan ifalde ansvar på grundlag af denne forordnings artikel 12, stk. 4, med den begrundelse, at denne medlemsstat tidligere har udstedt en opholdstilladelse til sagsøgeren, eller om der derimod foreligger grunde vedrørende sagsøgerens personlige eller familiemæssige forhold, som begrunder, at Republikken Finland erklærer sig ansvarlig for behandlingen af denne ansøgning.

V. Forslag til afgørelse

59. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 18, stk. 1, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne,

[21] – Jf. dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (præmis 45).

[22] – Jf. dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (præmis 47).

[23] – Jf. dom i sagen Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (præmis 48).

[24] – Jf. Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, og dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 56).

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en situation, hvor tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse er blevet frataget en national beskyttelse, som den pågældende er blevet indrømmet af Kongeriget Danmark efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse i henhold til denne medlemsstats nationale bestemmelser, og hvor den pågældende efter denne fratagelse har indgivet en ansøgning til en anden medlemsstat.«