

Sag C-790/23 [Qassioun]¹**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

21. december 2023

Forelæggende ret:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Afgørelse af:

18. december 2023

Appellant:

X

Andre procesdeltagere:

Maahanmuuttovirasto

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
(øverste domstol i forvaltningsretlige sager)**Foreløbig**
afgørelse

[udelades]

18. december
2023

[udelades]

[udelades]

Hovedsagens genstand

Præjudiciel forelæggelse for Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

Appellant

X, Syrien

Procesdeltager, der har udtalt sig i sagenMaahanmuuttovirasto
(den nationale udlændingemyndighed)

¹ – Den foreliggende sags navn betegnes med et fiktivt navn, der ikke svarer til det rigtige navn på en part i sagen.

Den omtvistede afgørelse

Helsingin hallinto-oikeus
(forvaltningsdomstol i Helsinki) 15.
december 2022 [*udelades*]

Genstand og relevante faktiske omstændigheder

(1) X (herefter »appellanten«) er syrisk statsborger fra Damaskus. Hun er en ugift, myndig kvinde, på grund af sin etniske oprindelse araber og på grund af sin religion sunnitisk muslim. Hendes mor og hendes mindreårige søstre, med hvem hun rejste fra Syrien til Danmark og senere til Finland, opholder sig i øjeblikket i Finland. Ifølge hendes oplysninger har appellanten ingen kontakt til sin far. Hun er bl.a. blevet diagnosticeret med posttraumatisk stress og en alvorlig depressiv forstyrrelse uden psykotiske symptomer.

(2) Appellanten indgav første gang ansøgning om international beskyttelse i Danmark den 1. juli 2016. Den 29. august 2016 udstedte Danmark en midlertidig opholdstilladelse til hende i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 3, på grund af hendes behov for beskyttelse. Appellantens opholdstilladelse var gyldig fra den 29. august 2016 til den 12. november 2020.

(3) Ved afgørelse af 17. november 2020 besluttede *Udlændingestyrelsen* af egen drift på grundlag af udlændingelovens § 11, stk. 2, ikke at forlænge opholdstilladelsen med den begrundelse, at grundlaget for opholdstilladelsen ikke længere var til stede. *Flygtningenævnet*² ændrede ved afgørelse af 2. juli 2021 ikke myndighedens afgørelse. Flygtningenævnets afgørelse pålagde appellanten at forlade landet senest en måned efter udstedelsen af denne afgørelse. Ifølge afgørelsen kunne appellanten, såfremt hun ikke frivilligt forlod landet, sendes tilbage til Syrien. I afgørelsen hed det dog, at den danske regering af udenrigspolitiske grunde havde besluttet i første omgang ikke at foretage tilbagesendelser til Syrien. Afgørelsen fastslog, at der kunne udstedes et forbud mod appellanten mod indrejse i alle EU-medlemsstater (undtaget Irland) og alle Schengenstater, såfremt hun ikke overholdt sin udrejsepligt.

(4) Den 27. juli 2021 indgav *appellanten* ansøgning om international beskyttelse i Finland. Til støtte for sin ansøgning påberåbte appellanten sig risikoen for at måtte indgå et tvangsægteskab. Desuden var der under en demonstration i Danmark mod det syriske regime blevet taget fotografier, der var sendt til Syrien.

² – [...]

(5) Den 29. juli 2021 fremsendte *Maahanmuuttovirasto* en anmodning om tilbagesendelse til Danmark i henhold til Dublin III-forordningen³. Den 5. august 2021 accepterede Danmark denne anmodning på grundlag af denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra d).

(6) Ved afgørelse af 12. november 2021 afviste *Maahanmuuttovirasto* appellanten ansøgning om international beskyttelse og udstedte ikke opholdstilladelse til hende. *Maahanmuuttovirasto* besluttede at udvise appellanten til Danmark med et toårigt indrejseforbud til Finland.

(7) Den 2. februar 2022 meddelte *Maahanmuuttovirasto* Danmark, at fristen for overførsel, der udløb den 5. februar 2022, i henhold til Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, var blevet forlænget til den 5. februar 2023, efter at appellanten var forsvundet. Appellanten var ikke mødt op til en test for coronavirus, som var booket med henblik på hendes udsendelse, og blev meldt forsvundet. Senere vendte hun tilbage til modtagecentret den 4. februar 2022.

(8) Ved den omtvistede afgørelse forkastede *Helsingin hallinto-oikeus* (forvaltningsdomstol i Helsinki) appellanten søgsmål.

(9) *Appellanten* har anmodet *Korkein hallinto-oikeus* (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om tilladelse til at iværksætte appel til prøvelse af forvaltningsdomstolens afgørelse og har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af forvaltningsdomstolens afgørelse og annullation af *Maahanmuuttovirastos*. Sagen bør hjemvises til *Maahanmuuttovirasto*, principalt med henblik på meddelelse af international beskyttelse eller en opholdstilladelse og subsidiært med henblik på behandling af ansøgningen om international beskyttelse. Appellanten har ligeledes nedlagt påstand om, at det forbydes at gennemføre udsendelsen, og om berømmelse af et retsmøde i sagen.

(10) Den 13. januar 2023 afsagde *Korkein hallinto-oikeus* (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) en afgørelse om foreløbige foranstaltninger [*udelades*], hvorved den forbød gennemførelse af udsendelsen af appellanten, indtil *Korkein hallinto-oikeus* (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) havde truffet afgørelse om tilladelse af appellen, eller indtil der var afsagt anden afgørelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

(11) *Appellanten* har gjort gældende, at *Maahanmuuttovirastos* afgørelse om at afvise appellanten ansøgning om international beskyttelse er i strid

³ – Europa-Parlamentets og Rådets 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning, den såkaldte Dublin III-forordning)

med EU-retten, i det mindste for så vidt angår den subsidiære beskyttelse. Danmark anvender hverken direktiv 2011/95/EU⁴ eller direktiv 2013/32/EU⁵. Hendes udvisning af Danmark betyder, at hendes ansøgning om international beskyttelse ikke på noget tidspunkt behandles for så vidt angår subsidiær beskyttelse. Henset til præmis 52 og 55 i Domstolens dom C-497/21 strider dette mod EU-retten.

(12) Appellanten har ligeledes gjort gældende, at hun frygter en yderligere udvisning fra Danmark til Syrien. Ifølge den administrative praksis for Maahanmuuttovirastos afgørelser og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis udgør tilbagesendelse til Syrien en behandling, der er i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3. Appellanten frygter tillige at måtte leve på ubestemt tid under inhumane forhold på et udrejsecenter i Danmark, hvor personlige rettigheder er stærkt begrænsede. Disse omstændigheder udgør en systemisk mangel ved det danske modtagelsessystem, i det mindste for så vidt angår syrere, henset til, at ingen kan sendes tilbage til Syrien. En udsendelse af appellanten til Danmark strider mod *non-refoulement-princippet*.

(13) Under alle omstændigheder må fristen for overførsel anses for at være udløbet, idet appellanten ikke var forsvundet, og fristen derfor ikke burde have været forlænget. Overførslen af appellanten var heller ikke sket straks, så snart dette i praksis havde været muligt.

(14) *Maahanmuuttovirasto* har gjort gældende, at Danmarks særlige status i EU's asylsystem ikke berører anvendelsen af Dublin III-forordningen. *Maahanmuuttovirasto* har i denne forbindelse henvist til præmis 49 i Domstolens dom i sag C-497/21. *Maahanmuuttovirasto* har ligeledes gjort gældende, at Dublin-systemet hviler på princippet om gensidig tillid. Den omstændighed, at der ikke er udstedt identiske afgørelser i medlemsstaterne, kan ikke anses for en grund til at fravige princippet om gensidig tillid. Hverken Domstolen eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at der er systemiske mangler i det danske asyl- eller modtagelsessystem. Derudover har *Maahanmuuttovirasto* fastslået, at appellanten ved ikke at møde op til testen for coronavirus bevidst undgik, at overførslen blev gennemført. Hun var blevet underrettet om tidspunktet for testen, og hun havde ikke meddelt myndighederne nogen gyldig grund til sit fravær. *Maahanmuuttovirasto* kunne gå ud fra, at appellanten var forsvundet.

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU 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 (omarbejdning)

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning)

Hvis fristen stadig løber, overgår kompetencen ikke til den anmodende medlemsstat, blot fordi overførslen ikke fandt sted straks.

Anførte nationale finske forskrifter

(15) I henhold til § 103, nr. 2, i ulkomaalaislaki (301/2004)⁶ (udlændingelov nr. 301/2004) (som senest ændret ved lov 29.3.2019/437) 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 asylansøgningen.

(16) I henhold til § 147 i ulkomaalaislaki (som senest ændret ved lov 30.12.2013/1214) må ingen udvises, udsendes eller som følge af en nægtelse af indrejse tilbagesendes til et område, hvor den pågældende risikerer dødsstraf, tortur, forfølgelse eller en anden behandling, der krænker den menneskelige værdighed, eller til et område, hvorfra denne kan risikere at blive flyttet til et sådant område.

(17) I henhold til § 148, stk. 2, i ulkomaalaislaki kan også en udlænding, som er indrejst uden opholdstilladelse, udvises, hvis hans ophold i Finland kræver et visum eller en opholdstilladelse, men han ikke har ansøgt om eller fået meddelt visum eller opholdstilladelse.

Anførte nationale danske forskrifter

(18) Udlændingelovens⁷ § 7 bestemmer:

»Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Stk. 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.

Stk. 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

⁶ – Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

⁷ – Udlændingeloven (LBK nr. 1079 af 10/8/2023), <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2023/1079>

nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 og 2.

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse på en udlænding, der afsoner en fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af § 1 a, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v. eller er anbragt i henhold til regler fastsat i medfør af hjemrejselovens § 1 a, stk. 4.

Stk. 5. Opholdstilladelse efter stk. 1-3 kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse. Afgørelse efter 1. pkt. kan træffes, uanset om udlændingen er omfattet af stk. 1-3.«

(19) Udlændingelovens § 11, stk. 2, fastsætter:

»Stk. 2. En tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold forlænges efter ansøgning, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19. Udlændingestyrelsen træffer af egen drift afgørelse om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, hvis grundlaget fortsat er til stede. Ved afgørelse om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, som følge af familiemæssig tilknytning til en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, finder § 19, stk. 7 og 8, tilsvarende anvendelse.«

(20) Udlændingelovens § 53a, stk. 2, 3. punktum, bestemmer:

»Afslår Udlændingestyrelsen at give opholdstilladelse efter § 7 til en udlænding, der opholder sig her i landet, eller der afsoner en fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af § 1 a, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v. eller er anbragt i henhold til regler fastsat i medfør af hjemrejselovens § 1 a, stk. 4, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om nægtelse af forlængelse eller om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller træffer Udlændingestyrelsen efter § 32 b eller § 49 a afgørelse om, at en udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet.«

Anførte EU-retlige forskrifter

Danmarks særlige stilling

(21) I henhold til artikel 1, stk. 1, i den vedlagte protokol (nr. 22) til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions

funktionsmåde. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for Danmarks regering.

(22) Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark. Især er EU-retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som ændres, fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark uændret.

(23) I artikel 2 og 3 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab 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 Dublinkonventionen (EUT 2006, L 66, s. 38, herefter »aftale mellem Unionen og Danmark«), blev der indgået aftaler om anvendelse af bestemmelserne eller ændringer af bestemmelserne i Dublin II-forordningen i forholdet mellem EU og Danmark.

Dublin III-forordningen

(24) Ifølge tiende betragtning til 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, omfatter denne forordnings anvendelsesområde ansøgere om subsidiær beskyttelse og personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, for at sikre, at alle, der ansøger om eller har international beskyttelse, behandles lige, og sikre overensstemmelse med den gældende EU-ret på asylområdet, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere 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.

(25) I henhold til denne forordnings artikel 2, litra b), forstås ved formuleringen »ansøgning om international beskyttelse« en ansøgning om international beskyttelse som defineret i artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95/EU.

(26) I henhold til forordningens artikel 3, stk. 1, behandler medlemsstaterne enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

(27) Ifølge forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), er den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, forpligtet til på de betingelser, der er fastsat i artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en tredjelandstatsborger 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.

(28) I henhold til forordningens artikel 29, stk. 1, sker overførslen af ansøgeren eller af en anden person som omhandlet i forordningens artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

(29) Af forordningens artikel 29, stk. 2, første afsnit, fremgår, at hvis overførslen ikke finder sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.

Direktiv 2011/95/EU

(30) I henhold til 51. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere 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 deltager Danmark i medfør af artikel 1 og 2 i protokollen (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF,

ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

(31) Ved »ansøgning om international beskyttelse« forstås i henhold til artikel 2, litra h), en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt.

Direktiv 2013/32/EU

(32) I henhold til 43. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse bør medlemsstaterne undersøge substansen i samtlige ansøgninger, dvs. vurdere om den pågældende ansøger kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, medmindre andet er fastsat i nærværende direktiv, navnlig hvis det med rimelighed kan antages, at et andet land ville foretage undersøgelsen eller yde tilstrækkelig beskyttelse. Især bør medlemsstaterne ikke være forpligtet til at vurdere substansen i en ansøgning om international beskyttelse, hvis et første asylland har givet ansøgeren flygtningestatus eller på anden vis ydet tilstrækkelig beskyttelse, og ansøgeren vil kunne tilbagetages til det pågældende land.

(33) I henhold til 59. betragtning til direktivet deltager Danmark medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

(34) I henhold til direktivets artikel 33, stk. 1, behøver medlemsstaterne, ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 604/2013 ikke behandles, ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.

Domstolens praksis

(35) Den 22. september 2022 afsagde Domstolen dom i sag C-497/21, SI, TL, ND, VH, YT og HN (EU:C:2022:721). Sagen vedrørte betingelserne for afvisning af ansøgninger om international beskyttelse, når der i Danmark var blevet meddelt afslag på ansøgernes tidligere ansøgninger om international beskyttelse. Domstolen bemærkede, at Dublin III-forordningen i henhold til artikel 2 i aftalen mellem Unionen og Danmark ganske vist også gennemføres af Kongeriget i Danmark. I en situation som den, der var omhandlet i hovedsagen, hvor de pågældende personer havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse til Kongeriget Danmark, kunne en

anden medlemsstat, hvortil disse personer havde indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, således anmode Kongeriget Danmark om at tilbagetage dem, hvis betingelserne i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra c) eller d) var opfyldt (jf. denne doms præmis 49).

(36) Ifølge denne dom kan det imidlertid ikke heraf udledes, at den pågældende medlemsstat, når en sådan tilbagetagelse ikke er mulig eller ikke finder sted, har ret til at anse den nye ansøgning om international beskyttelse, som den samme person har indgivet til medlemsstatens egne instanser, for at udgøre en »fornyset ansøgning« som omhandlet i artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32. Hvis det antages, at ansøgninger om tildeling af flygtningestatus, der indgives til Kongeriget Danmark, behandles af de danske myndigheder på basis af kriterier, som i det væsentlige er identiske med dem, der er fastsat ved direktiv 2011/95, kan dette ikke begrunde et afslag – heller ikke selv om dette kun måtte vedrøre tildeling af flygtningestatus – på en ansøgning om international beskyttelse indgivet til en anden medlemsstat af en ansøger, hvis tidligere ansøgning om tildeling af denne status er blevet afslået af de danske myndigheder (jf. denne doms præmis 50 og 52 og den deri nævnte praksis).

(37) Artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 2, litra q), heri og med artikel 2 i protokollen om Danmarks stilling, skal ifølge dommen fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark, som giver mulighed for helt eller delvist at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b), indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse indgivet til Kongeriget Danmark er blevet afslået af sidstnævnte medlemsstat (jf. denne doms præmis 55).

(38) I sin dom af 26. juli 2017, Mengesteab (C-670/16, (EU:C:2017:587)) behandlede Domstolen begrebet indgivelse af ansøgning som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 20, stk. 2. I denne sammenhæng fastslog Domstolen, at et skriftligt dokument udstedt af myndighederne ikke kan betragtes som en formular indgivet af ansøgeren. Generaladvokaten anførte i sit forslag til afgørelse i denne sag, at formuleringen af definitionen på en ansøgning om international beskyttelse er tilstrækkelig bred til at omfatte både en uformel anmodning om international beskyttelse fremsat over for en medlemsstats myndigheder (f.eks. politiet, grænsevagter, udlændingemyndigheder eller personale i et modtagelsescenter) og en formel ansøgning indgivet til de kompetente myndigheder, der er udpeget i henhold til Dublin III-forordningens artikel 35, stk. 1 (jf. dommens præmis 78 og nr. 135 i forslaget til afgørelse).

Nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse

(39) I den sag, der verserer for Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), skal det afgøres, om Maahanmuuttovirasto i henhold til Dublin III-forordningen havde ret til at træffe en afgørelse om overførsel af appellanten til Danmark.

(40) Appellanten har gjort gældende, at overførslen af hende til Danmark ville stride mod non-refoulement-princippet. Hun har tillige gjort gældende, at den danske asylprocedure og modtagelsesforholdene udviser systemiske mangler, i det mindste for så vidt angår syriske ansøgere. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er på grundlag af de indhentede oplysninger af den opfattelse, at der ikke er grund til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende disse punkter. I stedet skal det i sagen ved anmodning om præjudiciel afgørelse undersøges, om de betingelser for at anvende en tilbagetagelsesprocedure, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), er opfyldt.

(41) Ifølge Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), er den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning (i denne sag Danmark) forpligtet til på de betingelser, der er fastsat i artikel 23, 24, 25 og 29, 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.

(42) Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har fastslået, at for så vidt angår tredje del, afsnit V, TEUF, der bl.a. omfatter politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring, i henhold til protokollen om Danmarks stilling har Danmark en særlig status, hvorved det adskiller sig fra de andre medlemsstater. På grund af aftalen mellem Unionen og Danmark anvender Danmark for sit vedkommende Dublin III-forordningen, men aftalen omfatter ikke direktiv 2011/95/EU eller direktiv 2013/32/EU, og disse finder ikke anvendelse i Danmark. De nationale procedurer for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, der finder anvendelse i Danmark, afviger således delvist fra de andre medlemsstaters procedurer. Det skal derfor undersøges, hvorledes formuleringen »ansøgning, der er meddelt afslag på« i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), skal fortolkes i denne sag.

(43) I sagen er det ubestridt, at appellanten indgav ansøgning om international beskyttelse i Danmark i 2016. Hun blev dengang meddelt midlertidig opholdstilladelse på grundlag af udlændingelovens § 7, stk. 3. I henhold til denne bestemmelse gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold i tilfælde, 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. Det er ligeledes

ubestridt, at Udlændingestyrelsen efter udløbet af appellants midlertidige opholdstilladelse af egen drift besluttede ikke at forlænge opholdstilladelsen.

(44) For så vidt angår definitionen på ansøgning om international beskyttelse i Dublin III-forordningens artikel 2, litra b), henvises til artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95/EU. I denne bestemmelse forstås ved en ansøgning om international beskyttelse en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er af den opfattelse, at der med »ansøgning« principielt menes en anmodning om international beskyttelse, der af en person indgives til en myndighed.

(45) I den foreliggende sag indgav appellanten sin ansøgning om international beskyttelse til de danske myndigheder i 2016. Appellants ansøgning blev dengang i det mindste delvist imødekommet, idet hun blev meddelt en midlertidig opholdstilladelse på grund af behov for beskyttelse. En set ud fra appellants synsvinkel negativ afgørelse, dvs. en afgørelse »med afslag« blev derimod truffet i forbindelse med en sag indledt af myndighederne af egen drift efter udløb af den midlertidige opholdstilladelse og ikke efter en ny ansøgning fra appellanten. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er i tvivl om, hvorvidt der i den foreliggende situation er tale om et afslag på en ansøgning som omhandlet i (Dublin III-forordningens) artikel 18, stk. 1, litra d).

(46) Appellanten har gjort gældende, at fristen for overførsel under alle omstændigheder er udløbet, og at kompetencen for behandling af ansøgningen er overgået til Finland. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er for det første af den opfattelse, at Maahanmuuttovirasto på baggrund af, hvad der er konstateret i sagen, og Domstolens dom af 19. marts 2019 Jawo, (C-163/17, EU:C:2019:218), kunne lægge til grund, at appellanten var forsvundet for myndighederne som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har ligeledes anført, at før udløbet af fristen for overførsel overgår kompetencen for behandlingen af ansøgningen ikke til den anmodende medlemsstat, blot fordi en forudgående overførsel ville have været mulig i praksis. Efter Korkein hallinto-oikeus' (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) foreløbige vurdering var fristen for overførsel, såfremt tilbagetagelsesproceduren i henhold til Dublin III-forordningen finder anvendelse i appellants tilfælde, således endnu ikke udløbet. Efter at Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved foreløbig afgørelse af 13. januar 2023 forbød, at udsendelsen blev gennemført, blev fristen for overførsel suspenderet.

(47) Af Domstolens dom i sag C-497/21 fremgår, at den danske undtagelse fra det europæiske asylsystem under visse omstændigheder kan medføre, at en anden medlemsstat ikke kan afvise en asylansøgers ansøgning om international beskyttelse, når der er meddelt afslag på en tidligere ansøgning i Danmark. På dette trin i sagen har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) foreløbig fastslået, at der, såfremt tilbagetagelsesproceduren i henhold til Dublin III-forordningen ikke finder anvendelse på appellants sag, ikke er nogen grund til at afvise appellants ansøgning om international beskyttelse i Finland.

(48) Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har givet appellanten og Maahanmuuttovirasto lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger til udkastet til forelæggelsesafgørelsen.

(49) *Maahanmuuttovirasto* har i sine bemærkninger anført, at det skal lægges til grund, at der er meddelt afslag på appellants ansøgning ved den danske afgørelse af 29. august 2016 som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra d). I forbindelse med den opholdstilladelse, som af Danmark blev meddelt appellanten på grund af behovet for beskyttelse, har der ikke været tale om international beskyttelse som defineret i EU-retten, hvorfor appellanten hele tiden har været underlagt anvendelsesområdet for tilbagetagelsesproceduren i henhold til Dublin III-forordningen.

(50) *Appellanten* har i sine bemærkninger anført, at den afgørelse, der har betydning for tvisten, er den afgørelse, som den danske myndighed traf den 17. november 2020, hvormed den opholdstilladelse, der var meddelt appellanten, ikke blev forlænget. Appellanten er under alle omstændigheder af den opfattelse, at de danske myndigheder ved afgørelsen af 29. august 2016 ikke meddelte afslag på ansøgningen som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 18, litra d), således som Danmark er bundet af forordningen. På grund af sin særlige stilling anvender Danmark de facto ikke Dublin III-forordningen i fuldt omfang. Følgelig må formuleringen ansøgning om international beskyttelse i forbindelse med Danmarks anvendelse af Dublin III-forordningen vedrøre Danmarks nationale former for beskyttelse og asyl.

Foreløbig afgørelse fra Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om anmodning om præjudiciel afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol

(51) Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF. En anmodning om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for afgørelsen af den tvist, der verserer for Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

Det præjudicielle spørgsmål

(52) Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelægger i henhold til artikel 267 TEUF Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

Skal 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, 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 myndigheden af egen drift?

(53) Efter modtagelse af Domstolens præjudicielle afgørelse af ovenstående spørgsmål vil Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) træffe endelig afgørelse i sagen.

[udelades]