

Mål C-790/23 [Qassioun]ⁱ**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

21 december 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Högsta förvaltningsdomstolen (Finland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

18 december 2023

Klagande:

X

Övriga parter:

Maahanmuuttovirasto (Migrationsverket)

**HÖGSTA
FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN****Beslut** [utelämnas]

18 december 2023 [utelämnas]

[utelämnas]

Saken i målet

Begäran om förhandsavgörande som hänskjuts till Europeiska unionens domstol enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)

Klagande

X, Syrien

Ytterligare deltagare i rättegången: Maahanmuuttovirasto (Migrationsverket)**Överklagat avgörande:**

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Helsingfors förvaltningsdomstols dom av
den 15 december 2022 [utelämnas]

Saken i målet vid den nationella domstolen och de relevanta omständigheterna

1) X är syrisk medborgare och kommer från Damaskus. Hon är en ogift, myndig kvinna med arabiskt etniskt ursprung och är sunnimuslim. Hennes mor och omyndiga systrar, med vilka hon rest från Syrien till Danmark och senare till Finland, vistas för närvarande i Finland. X har uppgett att hon inte har någon kontakt med sin far. Hon har bland annat diagnostiserats med posttraumatiskt stressyndrom och en svår depressiv störning utan psykotiska symtom.

2) Den 1 juli 2016 ansökte X för första gången om internationellt skydd i Danmark. Den 29 augusti 2016 beviljades hon ett tillfälligt uppehållstillstånd i Danmark enligt 7 § stycke 3 i den danska utlänningslagen på grund av hennes skyddsbehov. Detta uppehållstillstånd var giltigt mellan den 29 augusti 2016 och den 12 november 2020.

3) Den 17 november 2020 beslöt den *danska immigrationsmyndigheten* på eget initiativ att inte förlänga uppehållstillståndet på grundval av 11 § stycke 2 i den danska utlänningslagen, eftersom grunden för att bevilja uppehållstillstånd inte längre förelåg. Den danska *Flyktingnämnden*

¹ fann i sitt beslut av den 2 juli 2021 inte någon anledning att ändra myndighetens beslut. I flyktingnämndens beslut ålades X att lämna landet senast en månad efter antagandet av beslutet. I beslutet angavs att hon kan återföras till Syrien om hon inte lämnar landet frivilligt. Emellertid uppgavs även att den danska regeringen av utrikespolitiska skäl har beslutat att några återsändanden till Syrien tills vidare inte ska genomföras. I beslutet föreskrevs att X kunde åläggas inreseförbud till samtliga EU-medlemsstater (utom Irland) och till samtliga Schengenstater om hon inte fullgjorde sin skyldighet att lämna landet.

4) Den 27 juli 2021 ansökte X om internationellt skydd i Finland. Till grund för sin ansökan anförde hon en överhängande risk för tvångsäktenskap. Vidare uppgav X att hon hade fotograferats under en demonstration i Danmark mot den syriska regimen och att dessa foton hade skickats till Syrien.

5) Den 29 juli 2021 skickade *Migrationsverket* en framställan om återtagande till Danmark enligt Dublin III-förordningen². Den 5 augusti

¹ Flyktingnævnet.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om

2021 godtog Danmark denna framställan på grundval av artikel 18.1 d i denna förordning.

6) Genom beslut av den 12 november 2021 avslog Migrationsverket X ansökan om internationellt skydd och nekade uppehållstillstånd. Migrationsverket beslöt att utvisa X till Danmark och ålade henne ett inreseförbud till Finland på två år.

7) Den 2 februari 2022 underrättade Migrationsverket Danmark om att fristen för överföring enligt artikel 29.2 i Dublin III-förordningen, vilken löpte ut den 5 februari 2022, hade förlängts till den 5 februari 2023, efter att X hade hållit sig undan. X infann sig inte till en inbokad tid för covidtest som reserverats inför hennes avlägsnande och anmäldes försvunnen. Den 4 februari 2022 återvände hon till mottagningscentret.

8) *Helsingfors förvaltningsdomstol* ogillade hennes överklagande genom det angripna beslutet.

9) X har överklagat förvaltningsdomstolens beslut till Högsta förvaltningsdomstolen och begär att förvaltningsdomstolens och Migrationsverkets beslut ska upphävas. Tvisten ska återförvisas till Migrationsverket som i första hand ska bevilja internationellt skydd eller uppehållstillstånd och i andra hand ska pröva ansökan om internationellt skydd. X har även yrkat att domstolen ska förbjuda verkställighet av avlägsnandebeslutet och att en muntlig förhandling ska anordnas i målet.

10) Den 13 januari 2023 meddelade *Högsta förvaltningsdomstolen* ett interimistiskt beslut [utelämnas] och förbjöd verkställighet av avlägsnandebeslutet mot X till dess att domstol har avgjort huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning eller till dess att något annat beslutas.

Parternas huvudargument

11) X gör gällande att Migrationsverkets beslut att avvisa hennes ansökan om internationellt skydd strider mot unionsrätten, åtminstone vad gäller subsidiärt skydd. Danmark tillämpar varken skyddsdirektivet³ eller förfarandedirektivet⁴. Ett avlägsnande till Danmark skulle innebära att X

internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (den så kallade Dublin III-förordningen).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning)

ansökan om internationellt skydd inte i något skede prövas avseende subsidiärt skydd. Mot bakgrund av punkterna 52 och 55 i EU-domstolens dom i mål C-497/21 strider detta mot unionsrätten.

12) X gör vidare gällande att hon befärrar ett ytterligare avlägsnande från Danmark till Syrien. Enligt administrativ praxis i samband med beslut från Migrationsverket och praxis från Europadomstolen utgör en återföring till Syrien en behandling som strider mot artikel 3 i Europakonventionen. Dessutom befärrar X att hon under obestämd tid i Danmark under omänskliga förhållanden kommer att tvingas bo på ett avlägsnandecentrum, där de personliga rättigheterna är starkt begränsade. Dessa omständigheter kan i vart fall för syriska medborgare anses utgöra systematiska brister i det danska mottagningssystemet, med hänsyn till att ingen kan återföras till Syrien. Ett avlägsnande till Danmark skulle strida mot principen om *non refoulement*.

13) Under alla omständigheter ska dock överförandefristen anses ha löpt ut, eftersom X inte har undanhållit sig och någon fristförlängning därför inte var tillåten. Dessutom har X inte överlämnats omedelbart, så snart som detta var möjligt i praktiskt hänseende.

14) *Migrationsverket* gör gällande att Danmarks särskilda status i unionens asylsystem inte påverkar tillämpningen av Dublin III-förordningen. Migrationsverket hänvisar i detta hänseende till punkt 49 i EU-domstolens dom i mål C-497/21. Migrationsverket gör dessutom gällande att Dublin-systemet bygger på principen om ömsesidigt förtroende. Den omständigheten att medlemsstaterna inte meddelar identiska beslut kan inte utgöra en tillämplig grund för en avvikelse från principen om ömsesidigt förtroende. Varken EU-domstolen eller Europadomstolen har fastställt att det danska asyl- och mottagningssystemet uppvisar systematiska brister. Vidare konstaterade Migrationsverket att X genom att inte infinna sig till covidtestet avsiktligt har undvikit ett genomförande av överföringen. Hon informerades om när testet skulle genomföras och har inte angett några giltiga skäl för sin utevaro till myndigheterna. Migrationsverket kunde utgå från att X hållit sig undan. Om fristen fortfarande löper, övergår behörigheten inte redan på den anmodande medlemsstaten redan av den anledningen att överföringen inte genomförts omedelbart.

Nationella finska bestämmelser

15) Enligt 103 § mom. 2 [i dess senaste lydelse enligt lag 29.3.2019/437] i utlänningslagen (301/2004)⁵ kan en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning, om sökanden kan sändas till en annan stat som enligt Dublin III-förordningen är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan.

⁵ Finlex: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2004/20040301>

16) Enligt 147 § [i dess senaste lydelse enligt lag 30.12.2013/1214] i utlänningslagen får ingen avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

17) Enligt 148 § mom. 2 i utlänningslagen kan en sådan utlänning även avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant.

Nationella danska bestämmelser

18) I 7 § i den danska utlänningslagen⁶ ("Udlændingelov") föreskrivs följande:

"1) En utlänning ska efter ansökan erhålla uppehållstillstånd för tillfälligt uppehåll om denne omfattas av flyktingkonventionen av den 28 juli 1951.

2) En utlänning ska efter ansökan erhålla uppehållstillstånd för tillfälligt uppehåll om denne vid ett återvändande till sitt hemland riskerar dödsstraff, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En ansökan enligt första meningen gäller även som en ansökan om uppehållstillstånd för tillfälligt uppehåll enligt första stycket.

3) I de situationer som faller under andra stycket, där risken för dödsstraff eller tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning grundas på en särskilt allvarlig situation i hemlandet som är präglad av villkorligt våldsutövande och övergrepp mot civilbefolkningen, ska ett uppehållstillstånd för tillfälligt uppehåll meddelas efter ansökan. En ansökan enligt första meningen gäller även som en ansökan om uppehållstillstånd enligt första och andra styckena.

4) Styckena 1–3 gäller i tillämpliga delar på en utlänning som avtjänar ett fängelsestraff eller är dömd till förvaring enligt de bestämmelser som meddelats på grundval av 1a § stycke 2 i Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (lagen om verkställighet av straff) eller inhyses enligt de bestämmelser som meddelats på grundval av 1a § stycke 4 i Hjemrejselov (hemreselagen).

5) Uppehållstillstånd enligt styckena 1–3 kan nekas om utlänningen redan har erhållit skydd i ett annat land eller om denne har nära anknytning till ett annat land där denne kan antas erhålla skydd. Ett avgörande enligt första meningen kan antas oberoende av huruvida utlänningen omfattas av styckena 1–3."

⁶ Udlændingeloven (LBK nr 1079 af 10/08/2023), <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1079>

19) I 11 § stycke 2 i den danska utlänningslagen föreskrivs följande:

”2) Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med möjlighet till varaktigt uppehåll förlängs efter ansökan, såvida det inte föreligger skäl att dra in uppehållstillståndet enligt 19 §. Utländingestyrelsen (utlänningsmyndigheten) beslutar på eget initiativ om förlängning av ett uppehållstillstånd för tillfälligt uppehåll enligt 7 § och 8 § styckena 1 eller 2 om det fortfarande föreligger skäl för detta. Vid avgörande om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 9 § stycke 1 nr 1 eller 9c § stycke 1 på grund av familjeband till en utlänning som har erhållit uppehållstillstånd enligt 7 § eller 8 § styckena 1 eller 2, gäller 19 § styckena 7 och 8 i tillämpliga delar.”

20) I 53a § stycke 2 tredje meningen i den danska utlänningslagen föreskrivs följande:

”Om Utländingestyrelse (utlänningsmyndigheten) nekar att meddela en utlänning som uppehåller sig i landet eller som avtjänar ett fängelsestraff eller är dömd till förvaring enligt de bestämmelser som meddelats på grundval av 1a § stycke 2 i Lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (lagen om verkställighet av straff) eller inhyses enligt de bestämmelser som meddelats på grundval av 1a § stycke 4 i Hjemrejselov (hemreselagen) uppehållstillstånd enligt 7 §, beslutar att ett uppehållstillstånd som meddelats enligt 7 § eller 8 § styckena 1 eller 2 inte förlängs eller återkallas, eller beslutar enligt 32b § eller 49a § att ett avlägsnande inte strider mot 31 §, så anses beslutat utgöra ett överklagande till Flygtningenævnen (flyktingnämnden).”

Relevanta unionsrättsliga bestämmelser

Danmarks särskilda ställning

21) Enligt artikel 1.1 i protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska Danmark inte delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder i enlighet med avdelning V i tredje delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enhällighet bland rådsmedlemmarna, med undantag av företrädaren för Danmarks regering, ska krävas för sådana beslut i rådet som ska antas enhälligt.

22) Enligt artikel 2 i protokollet ska inga bestämmelser i avdelning V i tredje delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, inga åtgärder som beslutats i enlighet med den avdelningen, inga bestämmelser i ett internationellt avtal som ingåtts av unionen i enlighet med den avdelningen och inga beslut av Europeiska unionens domstol som innebär en tolkning av sådana bestämmelser eller åtgärder eller av åtgärder som har ändrats eller kan ändras i enlighet med den avdelningen vara bindande för eller tillämpliga i Danmark; inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska på något sätt påverka Danmarks befogenheter, rättigheter och skyldigheter;

inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska på något sätt påverka gemenskapens eller unionens regelverk eller utgöra en del av unionsrätten, såsom detta regelverk eller denna rätt gäller för Danmark. I synnerhet ska sådana unionsakter på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete som antas före ikraftträdandet av Lissabonfördraget och som ändras, fortsätta att vara bindande för eller tillämpliga på Danmark i oförändrad form.

23) I artiklarna 2 och 3 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Danmark om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i Danmark eller någon annan medlemsstat i Europeiska unionen, och om Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (EUT L 66, 2006, s. 38) (nedan kallat avtalet mellan unionen och Danmark) har överenskommelser träffats om tillämpningen av bestämmelserna, respektive om ändringarna av bestämmelserna i Dublin II-förordningen i förhållandet mellan unionen och Danmark.

Dublin III-förordningen

24) Enligt skäl 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat omfattar tillämpningsområdet för denna förordning, för att säkerställa likabehandling av alla personer som ansöker om eller åtnjuter internationellt skydd, och överensstämmelse med det befintliga unionsregelverket på asylområdet, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, personer som ansöker om subsidiärt skydd och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

25) Enligt artikel 2 b i förordningen gäller definitionen *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2011/95/EU.

26) Enligt artikel 3.1 i förordningen ska medlemsstaterna pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.

27) Enligt artikel 18.1 d i förordningen ska den ansvariga medlemsstaten vara skyldig att på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.

28) Enligt artikel 29.1 förordningen ska överföringen av sökanden eller en annan person som avses i artikel 18.1 c eller d från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten verkställas i enlighet med den anmodande medlemsstatens nationella rätt, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan från en annan medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3.

29) I artikel 29.2 föreskrivs att om överföringen inte verkställs inom tidsfristen på sex månader, befrias den ansvariga medlemsstaten från sin skyldighet att överta eller återta den berörda personen, och ansvaret övergår då på den anmodande medlemsstaten. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den berörda personen varit frihetsberövad, eller till högst 18 månader om den berörda personen håller sig undan.

Skyddsdirektivet

30) Enligt skäl 51 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark, i enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget.

31) Enligt artikel 2 h avses i direktivet med definitionen *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför detta direktivs tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.

Förfarandedirektivet

32) Enligt skäl 43 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla

internationellt skydd bör medlemsstaterna pröva alla ansökningar i sak, det vill säga bedöma om sökanden i fråga har rätt till internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU, förutom då det här direktivet föreskriver något annat, särskilt om det är rimligt att anta att ett annat land skulle göra prövningen eller lämna tillräckligt skydd. Medlemsstaterna bör i synnerhet inte vara skyldiga att bedöma sakskalet i en ansökan om internationellt skydd om ett första asylansökan har beviljat sökanden flyktingstatus eller tillräckligt skydd av annat slag och sökanden kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet.

33) Enligt skäl 59 i direktivet deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark, i enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget.

34) Enligt artikel 33.1 i direktivet behöver medlemsstaterna, utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning (EU) nr 604/2013, inte pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt förevarande artikel.

EU-domstolens praxis

35) Den 22 september 2022 meddelade EU-domstolen sin dom i mål C-497/21, SI, TL, ND, VH, YT och HN (EU:C:2022:721). Målet rörde villkoren för att avvisa ansökningar om internationellt skydd om tidigare ansökningar om internationellt skydd i Danmark från sökandena avslagits. EU-domstolen anförde att det visserligen följer av artikel 2 i avtalet mellan unionen och Danmark att Dublin III-förordningen ska genomföras även av Konungariket Danmark. I en sådan situation som den nu aktuella, där de berörda personerna har ansökt om internationellt skydd i Konungariket Danmark, kan en annan medlemsstat där dessa personer har lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd ansöka om att Konungariket Danmark ska återta de berörda personerna, förutsatt att villkoren i led c eller d i artikel 18.1 i förordningen är uppfyllda (se punkt 49 i nämnda dom).

36) Enligt denna dom följer härav emellertid inte att den berörda medlemsstaten, när ett sådant återtagande inte är möjligt eller inte sker, har rätt att anse att den nya ansökan om internationellt skydd som samma person har lämnat in till någon av medlemsstatens egna instanser, utgör en "efterföljande ansökan" i den mening som avses i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32. Även om det förhåller sig så, att ansökningar om beviljande av flyktingstatus som lämnas in till Konungariket Danmark prövas av de danska myndigheterna i enlighet med kriterier som i allt väsentligt är identiska med dem som föreskrivs i direktiv 2011/95/EU, kan denna omständighet inte läggas till grund för att avvisa en ansökan om internationellt skydd som lämnats in till en annan medlemsstat av en

sökande vars tidigare ansökan om beviljande av flyktingstatus har avslagits av danska myndigheter, inte ens om avvisningsbeslutet begränsas till att enbart avse frågan om beviljande av flyktingstatus (se punkterna 50 och 52 i nämnda dom och där angiven rättspraxis).

37) Artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv och med artikel 2 i protokollet om Danmarks ställning, ska enligt domen tolkas så, att den utgör hinder mot lagstiftning i en annan medlemsstat än Konungariket Danmark som innebär att denna andra medlemsstat helt eller delvis får avvisa en sådan ansökan om internationellt skydd som avses i artikel 2 b i direktivet och som har lämnats in i denna andra medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person vars tidigare ansökan om internationellt skydd har avslagits av Konungariket Danmark (se punkt 55 i denna dom).

38) I sin dom av den 26 juli 2017, *Mengesteab*, (C-670/16, EU:C:2017:587) har EU-domstolen prövat begreppet inlämnande av ansökan i den mening som avses i artikel 20.2 i Dublin-III-förordningen. I detta sammanhang har domstolen angett att en skriftlig handling som upprättats av en myndighet inte kan anses utgöra en av sökanden inlämnad formell ansökan. Generaladvokaten har i sitt förslag till avgörande i sin tur anfört att formuleringen av definitionen är så allmän att den omfattar både en informell begäran om internationellt skydd som framställs till myndigheter i en medlemsstat (exempelvis polis, gränsvakter, migrationsmyndigheter eller personal vid en mottagningsanläggning) och en formell ansökan som lämnas in till de behöriga myndigheter som har utsetts i enlighet med artikel 35.1 i Dublin III-förordningen (se punkt 78 i domen och punkt 135 i förslaget till avgörande).

Behovet av förhandsavgörande

39) I det mål som är anhängigt vid Högsta förvaltningsdomstolen krävs det en prövning huruvida Migrationsverket var behörigt att meddela ett beslut att X skulle överföras till Danmark enligt Dublin III-förordningen.

40) X gör gällande att en sådan överföring till Danmark skulle strida mot principen om non-refoulement. Vidare anför hon att det danska asylförfarandet och mottagningsförhållandena uppvisar systematiska brister, i vart fall i förhållande till syriska flyktingar. På grundval av den information som erhållits anser Högsta förvaltningsdomstolen inte att det finns någon anledning att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande i detta avseende. I stället krävs det att en begäran om förhandsavgörande hänskjuts i målet för att frågan ska kunna prövas huruvida de villkor för att tillämpa ett återtagandeförfarande som föreskrivs i artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen är uppfyllda.

41) Enligt artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen är den medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan (i detta fall Danmark) skyldig att på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.

42) Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att när det gäller avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, som bland annat omfattar politiken för gränskontroller, asyl och invandring, följer det av protokollet om Danmarks ställning att Danmark har en särskild position som skiljer denna medlemsstat från de andra medlemsstaterna. På grund av avtalet mellan unionen och Danmark tillämpar Danmark för sin del Dublin III-förordningen, men avtalet omfattar emellertid inte skydds- eller förfarandedirektivet och dessa direktiv är inte tillämpliga i Danmark. Därmed avviker de nationella förfaranden som tillämpas i Danmark för att pröva ansökningar om internationellt skydd delvis från dem som är tillämpliga i de andra medlemsstaterna. Det ska vidare prövas hur formuleringen ”ansökan har avslagits” i artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen ska tolkas.

43) Det är ostridigt i målet att X ansökte om internationellt skydd i Danmark år 2016. Hon beviljades då tillfälligt uppehållstillstånd på grundval av 7 § stycke 3 i den danska utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd i situationer där risken för dödsstraff eller tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning grundas på en särskilt allvarlig situation i hemlandet som är präglad av villkorligt våldsutövande och övergrepp mot civilbefolkningen. Det är vidare ostridigt att den danska immigrationsmyndigheten på eget initiativ beslutat att inte förlänga X uppehållstillstånd när hennes tillfälliga uppehållstillstånd hade löpt ut.

44) I fråga om definitionen av ansökan om internationellt skydd i artikel 2 b i Dublin III-förordningen hänvisas till artikel 2 h i skyddsdirektivet. Enligt denna bestämmelse betecknas en ansökan om internationellt skydd som en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Högsta förvaltningsdomstolen anser att en ”ansökan” i grunden ska anses vara en begäran som riktats till en myndighet av en person om beviljande av internationellt skydd.

45) I förevarande mål riktade X sin ansökan om internationellt skydd till de danska myndigheterna år 2016. På grund av denna ansökan erhöll X vid denna tidpunkt ett i vart fall till viss del positivt beslut, genom vilket hon beviljades tillfälligt uppehållstillstånd på grund av sitt skyddsbehov. Ett ur hennes synvinkel negativt beslut, nämligen ett avslagsbeslut fattades däremot i ett förfarande som inletts på eget initiativ när det tillfälliga

uppehållstillståndet löpt ut och inte på grund av en ny ansökan från hennes sida. Högsta förvaltningsdomstolen frågar sig huruvida det i den här aktuella situationen är frågan om en ansökan som har avslagits i den mening som avses i artikel 18.1 d [i Dublin III-förordningen].

46) X har anfört att fristen för överföringen under alla omständigheter har löpt ut och att ansvaret för att pröva ansökan har övergått till Finland. Högsta förvaltningsdomstolen anser inledningsvis att Migrationsverket med hänsyn till fastställelserna i målet och i EU-domstolens dom av den 19 mars 2019, Jawo, (C-163/17, EU:C:2019:218) kunde utgå från att X hållit sig undan från myndigheterna i den mening som avses i artikel 29.2 i Dublin III-förordningen. Högsta förvaltningsdomstolen påpekar vidare att ansvaret för att pröva ansökan inte redan går över på den anmodande medlemsstaten innan överföringsfristen löpt ut av den anledningen att en tidigare överföring varit praktiskt möjlig. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens preliminära bedömning hade överföringsfristen således ännu inte löpt ut, under förutsättning att det återtagandeförfarande som föreskrivs i Dublin III-förordningen är tillämpligt på X. Genom Högsta förvaltningsdomstolens interimistiska beslut av den 13 januari 2023 har tidsfristen för överföringen skjutits upp.

47) Av EU-domstolens dom i mål C-497/21 framgår att det danska undantaget från det europeiska asylsystemet under vissa omständigheter kan medföra att en annan medlemsstat inte kan avvisa en ansökan om internationellt skydd från en asylsökande om en tidigare ansökan har avslagits i Danmark. I detta skede i förfarandet drar Högsta förvaltningsdomstolen preliminärt slutsatsen att det inte föreligger någon grund för att avslå X ansökan om internationellt skydd i Finland, under förutsättning att det återtagandeförfarande som föreskrivs i Dublin III-förordningen inte är tillämpligt på henne.

48) Högsta förvaltningsdomstolen har gett X och Migrationsverket tillfälle att yttra sig avseende utkastet till beslutet att begära förhandsavgörande.

49) *Migrationsverket* hävdar i sitt yttrande att X ansökan ska anses ha avslagits genom det danska beslutet av den 29 augusti 2016 i den mening som avses i artikel 18.1 d i Dublin III-förordningen. Det uppehållstillstånd som X beviljats i Danmark på grund av hennes skyddsbehov utgjorde inte något sådant internationellt skydd som definieras i unionsrätten, varför hon hela tiden har omfattats av tillämpningsområdet för återtagandeförfarandet enligt Dublin III-förordningen.

50) X hävdar i sitt yttrande att det beslut som är relevant i tvisten är de danska myndigheternas beslut av den 17 november 2020 att neka förlängning av hennes uppehållstillstånd. X anser i vart fall att de danska myndigheterna har avslagit ansökan genom beslutet av den 29 augusti 2016 i den mening som avses i artikel 18.1 i Dublin III-förordningen, eftersom

Danmark är bunden av förordningen. På grund av sin särskilda ställning tillämpar Danmark i praktiken inte Dublin III-förordningen fullt ut. Följaktligen måste begreppet ansökan om internationellt skydd när Danmark tillämpar Dublin III-förordningen hänföra sig till de nationella formerna av skydd och asyl i Danmark.

Högsta förvaltningsdomstolens mellankommande beslut att inhämta ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol

51) Högsta förvaltningsdomstolen har beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen enligt artikel 267 FEUF: Begäran om förhandsavgörande är nödvändig för att målet vid Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna avgöras.

Tolkningsfråga

52) Högsta förvaltningsdomstolen hänskjuter följande tolkningsfråga till EU-domstolen på grundval av artikel 267 FEUF:

Ska artikel 18.1 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat tolkas så, att ett avslag på en ansökan, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar en situation där ett tillfälligt uppehållstillstånd som den berörda personen ansökt om och tidigare beviljats i Danmark på grund av sitt skyddsbehov inte har förlängts, när beslutet att inte förlänga uppehållstillståndet inte har meddelats till följd av en ansökan från den berörda personen, utan på myndighetens eget initiativ?

53) Högsta förvaltningsdomstolen kommer att avgöra målet i sak när den har erhållit ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol angående ovannämnda fråga.

[utelämnas]