

Sag C-753/23 [Krasiliva]ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

7. december 2023

Forelæggende ret:

Nejvyšší správní soud (Den Tjekkiske Republik)

Afgørelse af:

30. november 2023

Sagsøger og kassationsappellant:

A.N.

Sagsøgt og kassationsindstævnte:

Ministerstvo vnitra

Hovedsagens genstand

Twisten i hovedsagen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på at yde midlertidig beskyttelse til en udenlandsk statsborger, der er indgivet af en person, der er statsborger i et land, der ikke er medlem i Den Europæiske Union, skal afvises, blandt andet med den begrundelse, at denne person allerede har ansøgt om midlertidig beskyttelse i en anden medlemsstat, og om proceduren for denne afvisning af ansøgningen kan domstolsprøves.

Præjudicielle spørgsmål

1. Er artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/55/EF, også under hensyntagen til medlemsstaternes aftale om ikke at anvende direktivets artikel 11, til hinder for bestemmelser i national ret, hvorefter en ansøgning om udstedelse af opholdstilladelse med henblik på midlertidig beskyttelse afvises, hvis

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

udlændingen har ansøgt om opholdstilladelse i en anden medlemsstat, eller hvis den pågældende allerede har fået udstedt en opholdstilladelse i en anden medlemsstat?

2. Har en person, der, i henhold til Rådets direktiv 2001/55/EF, nyder godt af midlertidig beskyttelse, ret til et effektivt retsmiddel for en domstol i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ved en medlemsstats manglende udstedelse af opholdstilladelse i henhold til artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/55/EF?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«): artikel 78, første punktum

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«): artikel 47, første afsnit

Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf (herefter »direktiv 2001/55«): artikel 2, litra a), og litra g), artikel 5, stk. 3, første punktum, artikel 8, stk. 1, artikel 11, artikel 15, stk. 6, artikel 26, stk. 4, artikel 28, stk. 1, og artikel 29

Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (herefter »Rådets afgørelse«): 16. betragtning

Meddelelse fra Kommissionen om operationelle retningslinjer for gennemførelsen af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (herefter »meddelelse 2022/C 126 I/01«)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (herefter »Schengen-kodekset«: artikel 6, stk. 1, litra b)

Procesreglement for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolens procesreglement«): artikel 107, stk. 1

Anførte nationale forskrifter

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (lov nr. 221/2003 om midlertidig beskyttelse af udlændinge: artikel 1, stk. 1, litra b), artikel 2, stk. 1, artikel 4, stk. 1, artikel 17, stk. 1

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (lov nr. 65/2022, om visse foranstaltninger i forbindelse med den væbnede konflikt på Ukraines territorium forårsaget af invasionen af tropper fra Den Russiske Føderation (herefter »lex Ukraina«): artikel 2, artikel 4, stk. 3, første punktum, litra a).

I henhold til artikel 5, stk. 1, i lex Ukraina afvises en ansøgning om midlertidig beskyttelse, hvis a) den ikke er indgivet personligt, b) den er indgivet af en udlænding, der ikke er nævnt i artikel 3, c) den er indgivet af en udlænding, der har ansøgt om midlertidig eller international beskyttelse i en anden EU-medlemsstat, d) den er indgivet af en udlænding, der har fået midlertidig eller international beskyttelse i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, e) den er indgivet af en udlænding, der er statsborger i Den Europæiske Union, et land, der er bundet af en international aftale med Den Europæiske Union, som giver ham ret til fri bevægelighed svarende til den ret, der gælder for borgere i Den Europæiske Union, eller i et land, der er bundet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

I henhold til artikel 5, stk. 2, i lex Ukraina skal Ministerstvo (Indenrigsministeriet) eller Policie České republiky (politiet i Den Tjekkiske Republik) afvise udlændingens ansøgning, hvis den anses for at være uantagelig og oplyse den pågældende om grunden til afvisningen; domstolsprøvelse er udelukket.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren er statsborger i Ukraine. Efter at være kommet ind på EU's område, ansøgte hun i juli 2022 om midlertidig beskyttelse i Tyskland og derefter i Den Tjekkiske Republik i september 2022. Indtil videre er der ikke truffet beslutning om at give hende midlertidig beskyttelse i Tyskland. Ministerstvo vnitra (Indenrigsministeriet, herefter »modparten«) tilbagesendte ansøgningen og vurderede, at den var uantagelig ifølge artikel 5, stk. 1, litra c og d), i lex Ukraina. Det følger af disse bestemmelser, at begrundelsen for afvisning af ansøgningen blandt andet er, at den pågældende har indgivet en ansøgning om midlertidig beskyttelse i en anden medlemsstat, eller at en sådan beskyttelse blev givet i en anden medlemsstat.
- 2 Sagsøgeren anlagde et søgsmål mod modparten ved Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik, herefter »byretten«) med påstand om, at hun i henhold til direktiv 2001/55 kan få midlertidig beskyttelse, fordi direktiv

2001/55 ikke giver grundlag for at udelukke midlertidig beskyttelse, hvis udlændingen har ansøgt om midlertidig beskyttelse i en anden medlemsstat.

- 3 Byretten tog påstanden til følge. Først overvejede byretten, om den havde kompetence til at behandle sagen, da artikel 5, stk. 2, i lex Ukraina udelukker domstolsprøvelse af en afvisning af en ansøgning om midlertidig beskyttelse på grund af ansøgningens uantagelighed. Byretten vurderede, at en sådan udelukkelse fra domstolsprøvelse er i strid med artikel 29, i direktiv 2001/55, da en udelukkelse kun skal gælde i de tilfælde, der er nævnt i artikel 28, i direktiv 2001/55. Som følge af, at denne ret fandt, at ansøgeren var udelukket fra muligheden for at nyde godt af midlertidig beskyttelse i henhold til artikel 29, i direktiv 2001/55, havde hun efter rettens opfattelse ret til at appellere denne afgørelse i henhold til denne artikel sammenholdt med artikel 47, første afsnit, i chartret. Af disse grunde nåede byretten frem til, at direktiv 2001/55 havde direkte virkning, som udelukker anvendelsen af artikel 5, stk. 1, litra c, i lex Ukraina.
- 4 Modparten iværksatte en kassationsappel over byrettens dom, hvori modparten påpegede, at lex Ukraina ikke udelukker sagsøgeren fra muligheden for at nyde godt af midlertidig beskyttelse. Artikel 5, stk. 1, litra c) og litra d,) i denne lov gælder for en person, der allerede har fået midlertidig beskyttelse, eller som har ansøgt om den i et andet land (herefter »genansøger«). Ovennævnte bestemmelser gælder dog ikke for personer, der ansøger om midlertidig beskyttelse i en medlemsstat for første gang (herefter »førstegangsansøger«). I forhold til artikel 28, i direktiv 2001/55 gjorde modparten gældende, at lex Ukraina hverken gennemførte denne artikel i national ret eller supplerede den. Afvisningen af en ansøgning om midlertidig beskyttelse sker i situationer, der ikke er reguleret i direktiv 2001/55, og derfor har EU-lovgiver givet mulighed for, at medlemsstaterne kan vedtage passende regler. Modparten påpegede endvidere, at udlændinge i henhold til Rådets afgørelse har ret til at vælge, i hvilken medlemsstat de vil indgive en ansøgning om midlertidig beskyttelse, hvilket dog ikke betyder, at de successivt kan indgive ansøgninger i flere medlemsstater eller vælge det land, der passer dem bedst, og modparten tilføjede, at indgivelse af flere ansøgninger belaster medlemsstaternes mulighed for at modtage personer, der søger beskyttelse.
- 5 I sin begrundelse for kassationsappellen har sagsøgeren anført, at hun opfylder definitionen af en fordrevet person, og tildelingen af midlertidig beskyttelse bekræfter denne omstændighed. Ifølge sagsøgeren er påstanden om, at en person ikke er fordrevet, fordi den pågældende allerede opholder sig i en anden medlemsstat, som har givet hende midlertidig beskyttelse, i strid med direktiv 2001/55 og Rådets afgørelse. Sagsøgeren erindrede om, at: i) hun hidtil ikke har fået midlertidig beskyttelse i nogen medlemsstat, ii) hun derfor ikke misbrugte denne ret, og iii) medlemsstaterne var blevet enige om ikke at anvende artikel 11 i direktiv 2001/55, som har til formål at forhindre personer i sekundær bevægelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Det første præjudicielle spørgsmål

- 6 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den midlertidige beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55 udgør en særlig form for procedure, hvis formål er at give en fordreven person mulighed for at få opholdstilladelse på en bestemt medlemsstats område og nyde de rettigheder, der følger af den midlertidige beskyttelse, som udspringer af disse opholdstilladelser, eller om det snarere er en selvstændig juridisk status for fordrevne personer, der er fastsat ved Rådets afgørelse i henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 3. Den forelæggende ret antager, at retten til at få en opholdstilladelse, der muliggør ophold på en medlemsstats område, er en del af den midlertidige beskyttelse, og at medlemsstaten, hvis den deraf følgende opholdsret kan forstås på denne måde, er forpligtet til ubetinget at udstede en opholdstilladelse til en førstegangsansøger, medmindre der er grundlag for at udelukke en given person fra muligheden for at nyde godt af midlertidig beskyttelse i henhold til artikel 28 i dette direktiv.
- 7 Den forelæggende ret er imidlertid ikke sikker på, om der af direktiv 2001/55 følger en forpligtelse for en medlemsstat til at udstede opholdstilladelser i overensstemmelse med direktivets artikel 8, stk. 1, også i det tilfælde, hvor en genansøger indgiver en ansøgning om opholdstilladelse. Den forelæggende ret henviser til direktivets artikel 15 og artikel 26, hvoraf følger, at kun én medlemsstat bør tillade en person at nyde godt af midlertidig beskyttelse, nemlig den, der har udstedt en opholdstilladelse til denne person. Ifølge den forelæggende ret er det imidlertid ikke af disse bestemmelser muligt at udlede, hvordan den frivillige bevægelse af en person, der nyder godt af midlertidig beskyttelse, fra en medlemsstat til en anden, med henblik på at ansøge om midlertidig beskyttelse i den anden medlemsstat, skal vurderes.
- 8 Den forelæggende ret finder, at artikel 8, stk. 1, og artikel 11 i direktiv 2001/55 er afgørende i denne henseende.
- 9 Ifølge den forelæggende ret etablerer artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/55 en førstegangsansøgers ret til at ansøge om opholdstilladelse men fastsætter ikke en forpligtelse for en medlemsstat til at udstede en opholdstilladelse til en genansøger. Det er korrekt, at en medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/55 er berettiget til at opretholde mere gunstige vilkår for de personer, der får midlertidig beskyttelse og at udstede opholdstilladelser til genansøgere, men når denne mulighed i henhold til national lovgivning er udelukket, medfører det ikke, at en genansøger får en lavere beskyttelsesstandard, og han er ej heller hindret i at udøve de rettigheder, der følger af den midlertidige beskyttelse. Midlertidig beskyttelse gives til en genansøger i den medlemsstat, hvor han eller hun for første gang indgav en ansøgning om opholdstilladelse. Taget dette i betragtning, finder hverken artikel 28, stk. 1, eller artikel 29, i direktiv 2001/55 anvendelse, når en ansøgning indgives af genansøger. Ifølge den forelæggende ret understøttes konklusionen om, at der er tale om en medlemsstats

ret og ikke en forpligtelse ifølge 16. betragtning i Rådets afgørelse, samt af det forhold, at Kommissionen i meddelelse 2022/C 126 I/01 anførte, at »[hvis [...] en sådan person [der nyder godt af midlertidig beskyttelse] efterfølgende rejser videre til en anden medlemsstat, hvor vedkommende får en anden opholdstilladelse på grundlag af midlertidig beskyttelse, skal den første udstedte opholdstilladelse og de deraf følgende rettigheder udløbe og inddrages i overensstemmelse med ånden i artikel 15, stk. 6, og artikel 26, stk. 4, i direktiv 2001/55/EF«.

- 10 I forhold til artikel 11 i direktiv 2001/55, finder den forelæggende ret, at en udelukkelse af anvendelsen af denne bestemmelse kan føre til, at medlemsstaterne er forpligtede til at udstede opholdstilladelser og dermed yde midlertidig beskyttelse, også til genansøgere. Ifølge den forelæggende ret fremgår det klart af artikel 11 i nævnte direktiv, at en person, der nyder godt af midlertidig beskyttelse, skal opholde sig i det land, som har udstedt opholdstilladelsen til den pågældende, og som giver den pågældende de rettigheder, der følger af den midlertidige beskyttelse. På grund af det faktum, at der for fordrevne personer fra Ukraine er indgået en aftale mellem medlemsstaterne, der udelukker anvendelsen af denne bestemmelse ¹, synes medlemsstaterne dog at tillade fri bevægelighed for personer, der nyder godt af midlertidig beskyttelse mellem medlemsstaterne, i større omfang end,, hvad der fremgår af artikel 6, stk. 1, litra b), i Schengenkodekset.
- 11 I et sådant tilfælde skal artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/55 fortolkes således, at retten til at få opholdstilladelse for en ansøger, der genansøger om opholdstilladelse i en anden medlemsstat, følger af retten til fri bevægelighed for personer, som medlemsstaterne solidarisk har besluttet at give de fordrevne personer fra Ukraine. En sådan fortolkning går imidlertid ud over medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktiv 2001/55 og synes ikke at være forudset, da dette direktiv blev vedtaget.

Det andet præjudicielle spørgsmål

- 12 Dette spørgsmål omhandler, hvorvidt den nationale lovgivning, nærmere bestemt artikel 5, stk. 2, i lex Ukraina, som udelukker afvisning af en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på at yde midlertidig beskyttelse af grunde, der er beskrevet i artikel 5, stk. 1, i denne lov, hvoraf blandet andet fremgår, at en ansøgning afvises, hvis den indgives af en genansøger, er i overensstemmelse med artikel 47, første afsnit, i chartret.
- 13 En anden afdeling i den forelæggende ret fastslog således, at retten til at indgive appel i henhold til artikel 29 i direktiv 2001/55 kun tilkommer personer, der er udelukket fra midlertidig beskyttelse i henhold til artikel 28, stk. 1, i nævnte direktiv og tilkommer derfor ikke genansøgere, der har fået tildelt midlertidig beskyttelse i en anden medlemsstat. Den citerede retspraksis anser dette spørgsmål

¹ – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf>

for at være *acte clair*. Den forelæggende ret (dvs. den afdeling, der forelægger dette spørgsmål) er enig i, at artikel 29 i direktiv 2001/55 ikke finder anvendelse i et sådant tilfælde men mener, at det er nødvendigt at overveje, om retten til et effektivt retsmiddel udspringer af artikel 47, første afsnit, i chartret.

- 14 I denne sammenhæng henviser den forelæggende ret til Domstolens praksis vedrørende: (i) chartrets artikel 47, første afsnit, og de forpligtelser, der følger for medlemsstaterne heraf², og ii) anvendeligheden af EU-retten og de grundlæggende rettigheder³. Den forelæggende ret finder, at retten for personer, der nyder godt af midlertidig beskyttelse, til at opnå opholdstilladelse på en medlemsstats område, følger direkte af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/55, og at modparten har anvendt EU-retten ved at afvise ansøgningen i den foreliggende sag i henhold til artikel 5, stk. 2, i lex Ukraina, og derfor falder sagen inden for rammerne af anvendelsen af de grundlæggende rettigheder garanteret i chartret, som også er omfattet af retten til et effektivt retsmiddel for en domstol i henhold til artikel 47, første afsnit, i chartret⁴. Den forelæggende ret finder derfor, at en udelukkelse af at en afgørelse om ikke at udstede opholdstilladelser, kan være genstand for domstolsprøvelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i lex Ukraina, er i strid med EU-retten, fordi en person, der nyder godt af midlertidig beskyttelse, har ret til et effektivt retsmiddel for en domstol uanset årsagen til, at opholdstilladelsen ikke er blevet bevilget af en medlemsstat. Ellers ville den pågældende person ikke kunne anmode en domstol om at vurdere sin ret til at få opholdstilladelse.

Anmodning om præjudiciel afgørelse i hasteprocedure

- 15 I henhold til artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement og artikel 78, første punktum, TEUF, anmoder den forelæggende ret om, at sagen undergives en hasteprocedure. Den forelæggende ret har anført, at det pågældende spørgsmål endnu ikke er afgjort i Domstolens praksis, og at besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål er af væsentlig betydning, ikke blot i den foreliggende sag, men også for hele systemet i forhold til ydelse af midlertidig beskyttelse på grundlag af Rådets afgørelse i medlemsstaterne. Midlertidig beskyttelse vil blive givet indtil den 4. marts 2025. Det haster derfor med at tage stilling til, om og hvordan medlemsstaterne kan gøre udstedelse af opholdstilladelser til personer, der nyder godt af midlertidig beskyttelse, betinget af sådanne personers migration mellem medlemsstaterne. Under hensyntagen til det store antal sager i Tjekkiet, hvor der ikke udstedes opholdstilladelser til personer, der nyder godt af midlertidig beskyttelse på grund af en af afvisningsgrundene angivet i artikel 5, stk. 1, i lex

² – Domstolens dom af 16.5.2017 i sag C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 44.

³ – Domstolens domme af 26.2.2013 i sagen *Ákerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19-21; af 26.9.2013 i sagen *Texdata Software* C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 72 og 73.

⁴ – Domstolens dom af 17.12.2015 i sagen *Abdoulaye Amadou Fall*, C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 51.

Ukraina, er det også nødvendigt hurtigt at afklare, om sådanne personer har ret til et effektivt retsmiddel for en domstol.

Forslag til svar på de præjudicielle spørgsmål

16 Den forelæggende ret foreslår følgende svar på de præjudicielle spørgsmål:

1. *Artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/55/EF, er, trods medlemsstaternes aftale om ikke at anvende artikel 11 i dette direktiv, ikke til hinder for national lovgivning, hvorefter en ansøgning om opholdstilladelse, med henblik på at blive meddelt midlertidig beskyttelse, afvises, hvis udlændingen har ansøgt om opholdstilladelse i en anden medlemsstat, eller hvis en opholdstilladelse allerede er givet i en anden medlemsstat.*

2. *En person, der nyder godt af midlertidig beskyttelse i henhold til Rådets direktiv 2001/55/EF, har ret til et effektivt retsmiddel for en domstol i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i tilfælde af, at en medlemsstats afslag på at give opholdstilladelse i henhold til artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/55/EF.*