

Mål C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

7 december 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Nejvyšší správní soud (Republiken Tjeckien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

30 november 2023

Klagande:

A.N.

Motpart:

Ministerstvo vnitra

Saken i målet vid den nationella domstolen

Den fråga som är omtvistad i det nationella målet är dels huruvida en ansökan om uppehållstillstånd för tillfälligt skydd för utlänningar, som har ingetts av en person som är medborgare i en stat som inte är medlem i Europeiska unionen, ska avvisas bland annat på grund av att denna person redan har ansökt om tillfälligt skydd i en annan medlemsstat, dels huruvida förfarandet avseende avvisning av ansökan kan bli föremål för domstolsprövning.

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

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Utgör artikel 8.1 i rådets direktiv 2001/55/EG, med beaktande även av en överenskommelse mellan medlemsstaterna om att inte tillämpa artikel 11 i detta direktiv, hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd för tillfälligt skydd ska avvisas om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd i en annan medlemsstat eller redan har fått uppehållstillstånd i en annan medlemsstat?

2. Har en person som åtnjuter tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna om en medlemsstat inte utfärdar uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 8.1 i rådets direktiv 2001/55/EG?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF): artikel 78 första meningen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artikel 47 första stycket

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (nedan kallat direktiv 2001/55): artikel 2 a och g, artikel 5.3 första meningen, artikel 8.1, artikel 11, artikel 15.6, artikel 26.4, artikel 28.1, artikel 29

Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (nedan kallat beslut 2022/382): skäl 16

Meddelande från kommissionen 2022/C 126 I/01 om operativa riktlinjer för genomförandet av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (nedan kallat meddelande 2022/C 126 I/01)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (nedan kallad Schengenkodexen): artikel 6.1 b

Rättegångsregler för Europeiska unionens domstol (nedan kallade rättegångsreglerna): artikel 107.1

Anförda nationella bestämmelser

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (lag nr 221/2003 om tillfälligt skydd för utlänningar): 1 § 1 b, 2 § 1, 4 § 1, 17 § 1

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (lag nr 65/2022 om vissa åtgärder i samband med den väpnade konflikt på Ukrainas territorium som orsakas av invasionen av trupper från Ryska federationen; nedan kallad "lex Ukraina"): 2 §, 4 § 3 första meningen

I 5 § 1 i lex Ukraina föreskrivs att en ansökan om tillfälligt skydd ska avvisas om a) den inte har inletts personligen, b) den har inletts av en utlänning som inte anges i 3 §, c) den har inletts av en utlänning som har ansökt om tillfälligt skydd eller internationellt skydd i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen, d) den har inletts av en utlänning som har beviljats tillfälligt skydd eller internationellt skydd inom en annan medlemsstat i Europeiska unionen, e) den har inletts av en utlänning som är medborgare i Europeiska unionen, i en stat som är bunden till Europeiska unionen genom ett internationellt avtal som ger utlänningen rätt till fri rörlighet för personer motsvarande den som tillkommer medborgare i Europeiska unionen, eller i en stat som är bunden av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I 5 § 2 i lex Ukraina föreskrivs att Ministerstvo vnitra (inrikesministeriet) eller Policie České republiky (Republiken Tjeckiens polis) ska avvisa utlänningens ansökan och informera honom om skälen till att ansökan avvisats, domstolsprövning är utesluten.

De faktiska omständigheterna, huvudargumenten och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden är ukrainsk medborgare. Efter att ha rest in i Europeiska unionen ansökte hon om tillfälligt skydd i juli 2022 i Tyskland och därefter i september 2022 i Republiken Tjeckien. Det har hittills inte fattats något beslut om beviljande av tillfälligt skydd i Tyskland. Ministerstvo vnitra (inrikesministeriet, nedan kallat motparten) avvisade hennes ansökan i enlighet med 5 § 1 c och d i lex Ukraina. Av dessa bestämmelser framgår nämligen att grunden för avvisning av ansökan bland annat är att den berörda personen har inletts ansökan om tillfälligt skydd i en annan medlemsstat eller att ett sådant skydd har beviljats i en annan medlemsstat.
- 2 Klaganden väckte talan mot motparten vid Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Republiken Tjeckien) (nedan kallad Stadsdomstolen) och gjorde gällande

att hon enligt direktiv 2001/55 är en person som kan beviljas tillfälligt skydd, eftersom det i direktiv 2001/55 inte föreskrivs att det förhållandet att en utlänning har ansökt om tillfälligt skydd i en annan medlemsstat utgör skäl till att utesluta tillfälligt skydd.

- 3 Stadsdomstolen biföll talan. Stadsdomstolen prövade först huruvida den var behörig att pröva målet, eftersom 5 § 2 i lex Ukraina undantar beslut om avvisning av ansökan om tillfälligt skydd från domstolsprövning. Stadsdomstolen beaktade att ett sådant undantag från domstolsprövning strider mot artikel 29 i direktiv 2001/55, eftersom detta undantag endast ska tillämpas på de fall som avses i artikel 28 i direktiv 2001/55. Eftersom Stadsdomstolen fann att klaganden är en person som har nekats tillfälligt skydd i den mening som avses i artikel 29 i direktiv 2001/55, fann den att klaganden hade rätt att överklaga med stöd av denna artikel jämförd med artikel 47 första stycket i stadgan. Av dessa skäl drog Stadsdomstolen slutsatsen att direktiv 2001/55 har direkt effekt, vilket utesluter tillämpning av 5 § 1 c i lex Ukraina.
- 4 Motparten överklagade den dom som meddelats av Stadsdomstolen och gjorde gällande att lex Ukraina inte utesluter att klaganden kan komma i åtnjutande av tillfälligt skydd. Bestämmelserna i 5 § 1 c och d i denna lag är nämligen tillämpliga på en person som redan har beviljats tillfälligt skydd eller som har ansökt om sådant skydd i ett annat land (nedan kallad sökande som ansöker på nytt). Ovannämnda bestämmelser är däremot inte tillämpliga på en person som för första gången ansöker om tillfälligt skydd i en medlemsstat (nedan kallad förstagångssökande). När det gäller artikel 28 i direktiv 2001/55 har motparten gjort gällande att lex Ukraina varken införlivar denna artikel i nationell rätt eller kompletterar den. En ansökan om tillfälligt skydd ska nämligen avvisas i situationer som inte regleras av direktiv 2001/55, vilket innebär att unionslagstiftaren har gett medlemsstaterna ett utrymme för att anta lämpliga bestämmelser. Motparten har dessutom påpekat att utlänningar enligt beslut 2022/382 har valmöjlighet när det gäller i vilken medlemsstat de ska lämna in en ansökan om tillfälligt skydd, vilket emellertid inte innebär att de kan lämna in sina ansökningar i flera medlemsstater efter varandra eller välja den stat som passar dem bäst, varvid den tillade att upprepade ansökningar belastar medlemsstaternas förmåga att ta emot personer som söker skydd.
- 5 Klaganden, som har tagit ställning till överklagandet, har hävdat att hon uppfyller definitionen av fördriven person, och att beviljandet av tillfälligt skydd endast fastställer denna omständighet. Enligt klaganden strider påståendet att en person inte är en fördriven person på grund av att han eller hon redan uppehåller sig i en annan medlemsstat som beviljat honom eller henne tillfälligt skydd mot direktiv 2001/55 och beslut 2022/382. Klaganden har erinrat om att hon i) hittills inte har beviljats tillfälligt skydd i någon medlemsstat, ii) att hon därför inte missbrukar denna rättighet och iii) att medlemsstaterna har kommit överens om att inte tillämpa artikel 11 i direktiv 2001/55, som syftar till att undvika sekundära förflyttningar.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Första tolkningsfrågan

- 6 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det tillfälliga skyddet enligt direktiv 2001/55 utgör en särskild typ av förfarande som syftar till att göra det möjligt för en fördriven person att erhålla uppehållstillstånd i en viss medlemsstat och där utöva de rättigheter som är knutna till tillfälligt skydd, som emellertid följer av dessa uppehållstillstånd, eller om det snarare rör sig om en självständig rättslig ställning för fördrivna personer som fastställs genom ett beslut av rådet på grundval av artikel 5.3 i detta direktiv. Den hänskjutande domstolen anser att rätten att få uppehållstillstånd, vilket gör det möjligt att vistas på en medlemsstats territorium, utgör en del av det tillfälliga skyddet och att medlemsstaten, om den därav följande uppehållsrätten kan förstås på detta sätt, är skyldig att ovillkorligen utfärda uppehållstillstånd till en förstagångssökande, såvida det inte finns skäl att neka den berörda personen tillfälligt skydd enligt artikel 28 i nämnda direktiv.
- 7 Den hänskjutande domstolen är emellertid inte säker på att direktiv 2001/55 medför en skyldighet för medlemsstaten att utfärda uppehållstillstånd i enlighet med artikel 8.1 i detta direktiv, även när sökanden på nytt ansöker om uppehållstillstånd. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till artiklarna 15 och 26 i detta direktiv, av vilka det enligt dess uppfattning framgår att det alltid endast är en medlemsstat som ska göra det möjligt för en viss person att åtnjuta tillfälligt skydd, nämligen den medlemsstat som har utfärdat uppehållstillståndet för personen i fråga. Enligt den hänskjutande domstolen är det emellertid inte möjligt att ur dessa bestämmelser härleda hur en frivillig förflyttning av en person som åtnjuter tillfälligt skydd från en medlemsstat till en annan för att på nytt komma i åtnjutande av tillfälligt skydd i denna andra medlemsstat ska bedömas.
- 8 Den hänskjutande domstolen anser att artikel 8.1 och artikel 11 i direktiv 2001/55 är avgörande i detta avseende.
- 9 Enligt den hänskjutande domstolen föreskrivs i artikel 8.1 i direktiv 2001/55 en rättighet för sökande som ansöker om uppehållstillstånd för första gången att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd, men det föreskrivs inte någon skyldighet för medlemsstaten att utfärda uppehållstillstånd till en sökande som ansöker på nytt. Medlemsstaten har enligt artikel 3.5 i direktiv 2001/55 visserligen rätt att föreskriva bestämmelser som är mer förmånliga för personer som omfattas av tillfälligt skydd och att utfärda uppehållstillstånd till den sökande som ansöker på nytt, men när denna möjlighet har uteslutits enligt den nationella lagstiftningen innebär detta inte att skyddsnivån för den sökande som ansöker på nytt sänks eller att denne hindras från att utöva de rättigheter som följer av det tillfälliga skyddet. Tillfälligt skydd beviljas nämligen en sökande som ansöker på nytt i den medlemsstat där han eller hon för första gången ansökte om uppehållstillstånd. Mot bakgrund av ovanstående ska varken artikel 28.1 eller artikel 29 i direktiv 2001/55 tillämpas när det gäller en ansökan som inges av en sökande som ansöker på nytt. Enligt den hänskjutande domstolen stöds slutsatsen att det rör sig

om en rättighet för medlemsstaten, och inte dess skyldighet, av skäl 16 i beslut 2022/382 och av den omständigheten att kommissionen i sitt meddelande 2022/C 126 I/01 har påpekat att ”[o]m en ... person [som åtnjuter tillfälligt skydd] senare flyttar till en annan medlemsstat, där han eller hon erhåller ett annat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, ska det första utfärdade uppehållstillståndet och rättigheterna kopplade till det upphöra att gälla och dras in i enlighet med andan i artiklarna 15.6 och 26.4 i direktiv 2001/55/EG.”

- 10 När det gäller artikel 11 i direktiv 2001/55 anser den hänskjutande domstolen att undantaget från tillämpningen av denna bestämmelse kan medföra en skyldighet för medlemsstaterna att utfärda uppehållstillstånd, och således bevilja tillfälligt skydd, även till sökande som ansöker på nytt. Enligt den hänskjutande domstolen föreskrivs det uttryckligen i artikel 11 i ovannämnda direktiv att en person som åtnjuter tillfälligt skydd ska uppehålla sig i den stat som har utfärdat uppehållstillstånd åt honom eller henne och som beviljar honom eller henne de rättigheter som följer av det tillfälliga skyddet. Eftersom medlemsstaterna med avseende på fördrivna personer från Ukraina har ingått ett avtal som utesluter tillämpningen av denna bestämmelse,¹ förefaller medlemsstaterna emellertid möjliggöra fri rörlighet för personer som åtnjuter tillfälligt skydd mellan medlemsstaterna utöver vad som framgår av artikel 6.1 b i Schengenkodexen.
- 11 I ett sådant fall ska artikel 8.1 i direktiv 2001/55 tolkas så, att rätten för en sökande som på nytt ansöker att erhålla uppehållstillstånd i en annan medlemsstat följer av rätten till fri rörlighet för personer, vilken medlemsstaterna har beslutat att solidariskt bevilja fördrivna personer från Ukraina. En sådan tolkning innebär emellertid ett överskridande av medlemsstaternas skyldigheter enligt direktiv 2001/55 och det förefaller som om en sådan tolkning inte förutsågs när direktivet antogs.

Andra tolkningsfrågan

- 12 Kärnan i denna fråga är huruvida den nationella lagstiftningen, närmare bestämt 5 § 2 i lex Ukraina, enligt vilken en avvisning av en ansökan om uppehållstillstånd för tillfälligt skydd inte kan prövas av domstol av de skäl som anges i 5 § 1 i nämnda lag, enligt vilken en ansökan bland annat ska avvisas om den har lämnats in av en sökande som ansökt på nytt, är förenlig med artikel 47 första stycket i stadgan.
- 13 En annan avdelning vid den hänskjutande domstolen har slagit fast att endast personer som har nekats tillfälligt skydd enligt artikel 28.1 i direktiv 2001/55 har rätt att överklaga enligt artikel 29 i det direktivet, vilket innebär att sökande som har ansökt på nytt och som har beviljats tillfälligt skydd i en annan medlemsstat, inte har rätt att överklaga. I ovannämnda rättspraxis anses denna fråga vara *acte clair*. Den hänskjutande domstolen (det vill säga den avdelning som har ställt den aktuella frågan för förhandsavgörande) instämmer i att artikel 29 i

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

direktiv 2001/55 inte är tillämplig i ett sådant fall, men anser att det är nödvändigt att pröva huruvida rätten till ett effektivt rättsmedel inte följer av artikel 47 första stycket i stadgan.

- 14 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang hänvisat till EU-domstolens praxis avseende i) artikel 47 första stycket i stadgan och de skyldigheter som följer av denna för medlemsstaterna² och ii) unionsrättens och de grundläggande rättigheternas tillämplighet.³ Den hänskjutande domstolen anser att rätten för personer som åtnjuter tillfälligt skydd att erhålla uppehållstillstånd i en medlemsstat följer direkt av artikel 8.1 i direktiv 2001/55, och att motparten vid avvisningen av ansökan inom ramen för förfarandet enligt 5 § 2 i lex Ukraina har tillämpat unionsrätten. Av det ovan anförda följer att situationen omfattas av tillämpningsområdet för de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan och följaktligen av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, i enlighet med artikel 47 första stycket i stadgan.⁴ Den hänskjutande domstolen anser därför att det strider mot unionsrätten att undanta beslut att inte utfärda uppehållstillstånd från domstolsprövning enligt 5 § 2 i lex Ukraina, eftersom en person som åtnjuter tillfälligt skydd har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol oberoende av skälet till att uppehållstillstånd inte har utfärdats till honom eller henne av en medlemsstat. I annat fall skulle personen i fråga inte kunna begära att domstolen prövar dess rätt att erhålla uppehållstillstånd.

Begäran om förhandsavgörande enligt förfarandet för brådskande mål

- 15 Den hänskjutande domstolen har med stöd av artikel 107.1 i rättegångsreglerna och artikel 78 första meningen FEUF begärt att EU-domstolen ska pröva de ställda tolkningsfrågorna enligt förfarandet för brådskande mål. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den aktuella frågan ännu inte har avgjorts i EU-domstolens praxis och att svaret på de frågor som ställts inom ramen för begäran om förhandsavgörande är av betydelse inte bara för det aktuella målet utan även för hela det system för beviljande av tillfälligt skydd på grundval av ett beslut av rådet som för närvarande gäller i medlemsstaterna. Tillfälligt skydd kommer att beviljas till och med den 4 mars 2025. Det är därför brådskande att lösa frågan om och hur medlemsstaterna får villkora utfärdandet av uppehållstillstånd till personer som åtnjuter tillfälligt skydd i samband med deras migration mellan medlemsstaterna. Med hänsyn till det stora antalet fall i Republiken Tjeckien där uppehållstillstånd inte utfärdas till personer som åtnjuter tillfälligt skydd på grund av någon av de grunder för avvisning som anges i 5 § 1 i lex Ukraina, är det också

² EU-domstolens dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 44.

³ EU-domstolens dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 19–21, dom av den 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkterna 72, 73.

⁴ EU-domstolens dom av den 17 december 2015, Abdoulaye Amadou Fall, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 51.

brådskande att klargöra huruvida sådana personer har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

Förslag till svar på tolkningsfrågorna

16 Den hänskjutande domstolen föreslår att de frågor som ställts i begäran om förhandsavgörande besvaras enligt följande:

1. Artikel 8.1 i rådets direktiv 2001/55/EG, även med beaktande av medlemsstaternas överenskommelse att inte tillämpa artikel 11 i direktivet, utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd för tillfälligt skydd ska avvisas när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd i en annan medlemsstat eller när uppehållstillstånd redan har utfärdats till honom eller henne i en annan medlemsstat.

2. En person som åtnjuter tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna om en medlemsstat underlåter att utfärda uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 8.1 i rådets direktiv 2001/55/EG.