Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 11 september 2025 [1]

Mål C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
mot
Migrationsverket

(begäran om förhandsavgörande från Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Sverige))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer – Direktiv 2001/55/EG – Artiklarna 2 a, 3.1, 17 och 19 – Internationellt skydd – Flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 2 – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 10.2 – Beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande för personer som beviljats tillfälligt skydd – Gränser”

1. Det mål som ligger till grund för förevarande begäran om förhandsavgörande avser frågan huruvida fördrivna personer som har beviljats tillfälligt skydd i en medlemsstat enligt direktiv 2001/55/EG [2] har rätt att där ansöka om status som subsidiärt skyddsbehövande enligt direktiv 2011/95/EU [3] och direktiv 2013/32/EU [4].

[1] Originalspråk: spanska.

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

[2] Rådets direktiv 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 (EGT L 212, 2001, s. 12).

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 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 (EUT L 337, 2011, s. 9).

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

2. Bakgrunden till målet är att Migrationsverket (Sverige) [5] har beslutat att avvisa ansökningar om status som subsidiärt skyddsbehövande som ingetts av sex personer – vilka är tredjelandsmedborgare – som beviljats tillfälligt skydd i Sverige med stöd av direktiv 2001/55 efter att ha fördrivits från Ukraina efter invasionen av Ukraina år 2022.

3. Enligt de upplysningar som lämnats av den svenska regeringen och av Migrationsverket kan en person som beviljats tillfälligt skydd när som helst ansöka om flyktingstatus (asyl). Om en sådan person ansöker om status som subsidiärt skyddsbehövande, kommer Migrationsverket däremot att avvisa ansökan utan prövning i sak.

4. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel kring huruvida den svenska regleringen om tillfälligt skydd är förenlig med EU-rättens bestämmelser om rätten att ansöka om internationellt skydd.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2001/55

5. I artikel 1 i direktiv 2001/55 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.”

6. I artikel 2 i direktiv 2001/55 föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Tillfälligt skydd: förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddssökandes intresse.

…

e) Flyktingar: medborgare i tredjeland eller statslösa personer som omfattas av artikel 1A i Genèvekonventionen.

…”

[5] Migrationsverket är den myndighet som ansvarar för att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och för att pröva ansökningar om asyl och status som subsidiärt skyddsbehövande.

7. I artikel 3 i direktiv 2001/55 föreskrivs följande:

”1. Tillfälligt skydd hindrar inte erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen.

…

5. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som omfattas av tillfälligt skydd.”

8. I artikel 5 i direktiv 2001/55 föreskrivs följande:

”1. Rådet skall genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, fastställa huruvida det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer.

…”

9. Artikel 17 i direktiv 2001/55 har följande lydelse:

”1. Personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan när som helst.

2. Om en ansökan inte handlagts innan det tillfälliga skyddet upphör att gälla, skall handläggningen av ansökan avslutas efter denna tidpunkt.”

10. I artikel 19 i direktiv 2001/55 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva att en person inte får ges tillfälligt skydd samtidigt som personen har ställning som asylsökande medan ansökan prövas.

2. Om en person som kan komma i fråga för eller åtnjuter tillfälligt skydd nekas flyktingstatus eller, i förekommande fall, annat slags skydd efter det att asylansökan har prövats, skall medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 28, se till att personen i fråga åtnjuter eller fortsätter att åtnjuta tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden.”

2. Direktiv 2011/95

11. Artikel 1 (”Syfte”) i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att införa normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.”

12. I artikel 2 (”Definitioner”) i direktiv 2011/95 anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden e och g.

b) *person som beviljats internationellt skydd*: person som har beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med definitionerna i leden e och g.

c) *Genèvekonventionen*: konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

d) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.

e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

h) *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.

…

m) *uppehållstillstånd*: tillstånd som utfärdats av myndigheterna i en medlemsstat i enlighet med den statens lagstiftning och som ger en tredjelandsmedborgare eller statslös person rätt att uppehålla sig på dess territorium.

…”

13. Artikel 18 (”Beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande”) i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person status som subsidiärt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande enligt kapitlen II [(’Bedömning av ansökningar om internationellt skydd’)] och V [(’Förutsättningar för subsidiärt skydd’)].”

3. Direktiv 2013/32

14. I artikel 1 (”Syfte”) i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU.”

15. I artikel 2 (”Definitioner”) i direktiv 2013/32 anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

b) *ansökan om internationellt skydd eller ansökan*: en ansökan om skydd som lämnas 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 tillämpningsområdet för direktiv 2011/95/EU och som kan omfattas av en separat ansökan.

…

g) *flykting*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som uppfyller kraven enligt artikel 2 d i direktiv 2011/95/EU.

h) *person som uppfyller kraven för subsidiärt skydd*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som uppfyller kraven enligt artikel 2 f i direktiv 2011/95/EU.

i) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden j och k.

j) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller statslös person som flykting.

k) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller statslös person som en person som uppfyller kraven för subsidiärt skydd.

…”

16. I artikel 10 (”Krav som ställs på prövningen av asylansökningar”) i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”…

2. Vid prövning av ansökningar om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten först fastställa om sökande uppfyller kraven på flyktingstatus och, om så inte är fallet, besluta om sökande kan komma i fråga för subsidiärt skydd.

…”

B. Svensk rätt: Utlänningslagen [6]

17. I 21 kap. 5 § UtL anges följande:

”Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § prövas. Detsamma gäller för ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §.

Prövningen av en ansökan enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.”

II. De faktiska omständigheterna och saken i det nationella målet samt tolkningsfrågorna

18. Klagande i det nationella målet är AA, som är tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd i Ukraina, samt BA och AA:s och BA:s fyra barn, vilka alla är ukrainska medborgare (nedan gemensamt kallade AA, BA och barnen eller familjen). Den 24 februari 2022 lämnade AA, BA och barnen Ukraina på grund av den ryska invasionen och begav sig till Sverige, där de beviljades uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55. Familjen ansökte senare om internationellt skydd i Sverige.

19. Migrationsverket prövade ansökningarna om internationellt skydd och avgjorde ärendet genom två separata beslut samma dag, med följande innebörd:

– AA:s ansökan om flyktingstatus avslogs och AA:s ansökan om status som subsidiärt skyddsbehövande avvisades.

– BA:s och barnens ansökningar om flyktingstatus avslogs och deras ansökningar om status som subsidiärt skyddsbehövande avvisades [7].

[6] Utlänningslag (SFS 2005:716) (nedan även kallad UtL).

[7] Vid förhandlingen uppkom en fråga om den närmare innebörden av ett sådant avvisningsbeslut. Migrationsverket angav att verket avvisar ansökningar om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande från personer med tillfälligt skydd utan att göra någon prövning i sak, det vill säga utan att pröva huruvida sökanden uppfyller villkoren för att beviljas sådant skydd. Migrationsverket angav vidare att innebörden av ett sådant beslut i praktiken kan sägas vara att en ansökan om subsidiärt skydd inte anses kunna tas upp till prövning. Enligt Migrationsverket gäller dock i fall som det nu aktuella att de berörda personerna har möjlighet lämna in en andra ansökan om subsidiärt skydd, vilken prövas när det tillfälliga skyddet har upphört, utifrån vid denna tidpunkt gällande villkor.

20. Familjen har överklagat Migrationsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Sverige) (nedan kallad migrationsdomstolen), och yrkat

– att de ska beviljas flyktingstatus och resedokument eller status som subsidiärt skyddsbehövande,

– att målet ska återförvisas till Migrationsverket för prövning av deras ansökningar om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande, och

– att förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen.

21. Migrationsdomstolen har mot denna bakgrund beslutat att hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Är [direktiv 2011/95] och [direktiv 2013/32] tillämpliga på ansökan om skyddsstatusförklaring efter beviljat tillfälligt skydd enligt [direktiv 2001/55]?

2) a) Ska … artikel 17.1 och 19.2 [i direktiv 2011/95] tolkas på så sätt att möjligheten att ge in ’asylansökan’ avser möjlighet att ge in ansökan om flyktingstatus såväl som status som subsidiärt skyddsbehövande och få en sådan ansökan prövad i enlighet med [direktiv 2011/95] och [direktiv 2013/32]?

b) Ska … artikel 3.1 [i direktiv 2001/55] tolkas på så sätt att tillfälligt skydd enligt direktivet hindrar erkännande av status som subsidiärt skyddsbehövande enligt [direktiv 2011/95] för de personer som har rätt till eller åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktivet?

3) Om … artikel 17.1 och 19.2 [i direktiv 2001/55] även omfattar rätten att ansöka om status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med [direktiv 2011/95], är nämnda artiklar, i kombination med artikel 10.2 i [direktiv 2013/32], tillräckligt klara och tydliga för att ha direkt effekt?

4) Är nationell lagstiftning, motsvarande den svenska regleringen i 21 kap. 5 § utlänningslagen, som begränsar rätten att ansöka om statusförklaring till att avse enbart ansökan om flyktingstatusförklaring, förenlig med EU-rätt?”

III. Förfarandet vid EU-domstolen

22. Begäran om förhandsavgörande inkom till EU-domstolens kansli den 11 mars 2025.

23. Domstolen beslutade att begäran om förhandsavgörande skulle handläggas skyndsamt.

24. AA, BA och barnen samt Migrationsverket, den svenska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och närvarade även, tillsammans med den bulgariska regeringen, vid den muntliga förhandlingen den 10 juli 2025.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

1. Begreppsmässiga och terminologiska förtydliganden

25. Vissa av svårigheterna med förevarande begäran om förhandsavgörande beror på att flera system för ”skydd” med liknande benämningar föreligger samtidigt. Det ska således klargöras vad som inom EU-rätten avses med internationellt skydd, flyktingstatus, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd.

26. Enligt artikel 78 FEUF ska unionen utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd (punkt 1).

27. Åtgärder om ett gemensamt europeiskt system omfattar, enligt artikel 78.2 FEUF, a) en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen, b) en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd, och c) ett gemensamt system, i händelse av en massiv tillströmning, för tillfälligt skydd för fördrivna personer.

28. Av artikel 78.3 FEUF framgår att om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation vid plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. [8]

29. Definitionen av *internationellt skydd* i artikel 2 a och h i direktiv 2011/95 omfattar flyktingstatus (asyl i strikt mening) och status som subsidiärt skyddsbehövande. [9] En person som beviljats internationellt skydd kan beviljas detta skydd antingen för att personen har beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

30. EU-domstolen har tagit fasta på detta i sin praxis, där den uttalat att ”direktiv 2011/95 … inom ramen för konceptet ’internationellt skydd’ reglerar två olika skyddsordningar, nämligen dels flyktingstatus, dels status som subsidiärt skyddsbehövande”. [10]

[8] Beträffande dessa provisoriska åtgärders art och deras samband med systemet i direktiv 2001/55, se dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet (C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkterna 256 och 257).

[9] Kommissionen har, i punkterna 8–10 i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen, gjort gällande att det vid prövning av ansökningar om internationellt skydd först ska göras en bedömning av huruvida villkoren för att beviljas flyktingstatus är uppfyllda. Det är endast om dessa villkor inte är uppfyllda som det är möjligt att pröva huruvida villkoren för beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande är uppfyllda. Jag anser inte att det i förevarande mål (där ansökningarna avsåg båda dessa typer av status) är nödvändigt att fastställa huruvida en sökande, som vet att han eller hon inte har möjlighet att beviljas flyktingstatus, direkt kan ansöka om subsidiärt skydd.

[10] Dom av den 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 38).

31. I detta system är Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning [11] endast relevant med avseende på villkoren för beviljande av flyktingstatus. [12] Det system som föreskrivs i denna konvention ”[gäller enbart] flyktingar, inte subsidiärt skyddsbehövande”. [13] Subsidiärt skydd syftar, ”såsom framgår av skälen 6 och 33 i direktiv 2011/95 … till att komplettera det skydd för flyktingar som fastställs i [denna konvention]”. [14]

32. Enligt EU-domstolen har det *subsidiära skyddet*, inom ramen för dess nyss nämnda kompletterande funktion, [15] en självständig betydelse. Subsidiärt skydd infördes i sekundärrätten genom direktiv 2004/83/EG, [16] som senare ersattes av direktiv 2011/95. [17]

33. Slutligen innehåller EU-rätten även ett gemensamt system för att bevilja *tillfälligt skydd* till fördrivna personer vid massiv tillströmning, vilket har sina specifika särdrag och som jag hänvisar till nedan. [18] Medlemsstaterna har för sin del rätt anta eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som omfattas av tillfälligt skydd.

2. Systemet för tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55 och personer som fördrivits efter invasionen av Ukraina

34. I direktiv 2001/55 fastställs ”miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland” (artikel 1). [19]

35. Enligt direktivet omfattar detta system ”ett förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer”. [20]

[11] Konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

[12] Dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 28): ”Det framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktiv 2011/95 att Genèvekonventionen utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet om villkoren för beviljande av flyktingstatus och om innebörden av flyktingstatus har antagits för att hjälpa medlemsstaternas behöriga myndigheter att tillämpa Genèvekonventionen på grundval av gemensamma begrepp och kriterier”.

[13] Dom av den 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 42).

[14] Dom av den 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 39), dom av den 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 33), och dom av den 8 maj 2014, N (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 31).

[15] Skyddets kompletterande funktion kommer till uttryck i skäl 33 i direktiv 2011/95: ”Status som subsidiärt skyddsbehövande bör fungera som ett komplement till den status för skydd av flyktingar som finns i Genèvekonventionen.”

[16] Rådets direktiv av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24). Den rättsliga grunden för subsidiärt skydd angavs inte uttryckligen i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Även om det i ingressen till direktiv 2004/83 hänvisas till detta fördrag och ”särskilt artikel 63.1 c, 63.2 a och 63.3 a i detta”, följer bestämmelserna om subsidiärt skydd av ”slutsatserna från Tammerfors”, det vill säga det särskilda möte som Europeiska rådet höll i Tammerfors den 15 och den 16 oktober 1999.

[17] Vid införlivandet med svensk rätt av begreppen ”subsidiärt skyddsbehövande” och ”status som subsidiärt skyddsbehövande” i direktiv 2004/83 användes begreppen ”alternativt skyddsbehövande” respektive ”alternativ skyddsskyddsstatusförklaring”. När jag talar om svensk lagstiftning kommer jag dock att använda begreppet ”subsidiärt skydd”, i enlighet med den terminologi som används i direktiven 2011/95 och 2013/32.

[18] Den rättsliga grunden för det tillfälliga skyddet framgick av artikel 63.2 a i EG-fördraget.

[19] Se, beträffande bakgrunden till direktiv 2001/55, förslag till avgörande av generaladvokaten Richard de la Tour i de förenade målen Kaduna (C-244/24 och C-290/24, EU:C:2024:911, punkt 6).

[20] Artikel 2 a i direktiv 2001/55.

36. Enligt artikel 5.1 i direktiv 2001/55 ska ”rådet … genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen … fastställa huruvida det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer”.

37. Genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 [21] aktiverade rådet det tillfälliga skyddet. Detta innebar följande:

– Rådet slog fast ”att det föreligger massiv tillströmning till unionen av fördrivna personer som har tvingats lämna Ukraina till följd av en väpnad konflikt”. [22]

– Rådet införde ett tillfälligt skydd för vissa grupper av fördrivna personer från Ukraina från och med datumet för invasionen. [23]

38. Det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut 2022/382 är för närvarande i kraft [24] och har i målet vid migrationsdomstolen åberopats av AA, BA och barnen.

3. Avgränsning av prövningen i förevarande mål

39. Migrationsverkets beslut att avvisa ansökningarna om status som alternativt skyddsbehövande motiverades i huvudsak enligt följande:

– AA, BA och barnen har tidsbegränsade uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige enligt 21 kap. UtL.

– 21 kap. UtL och direktiv 2001/55 utgör en särreglering och tillämpas före de allmänna reglerna om hantering av ansökningar om beviljande av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande.

– Bestämmelsen i 21 kap. 5 § UtL medger inte prövning av en ansökan om status som subsidiärt skyddsbehövande från en utlänning som beviljats tillfälligt skydd.

– Inte heller kan en tolkning av den svenska lagtexten i enlighet med EU-rätten anses lämna något utrymme för att pröva en sådan ansökan. Någon rätt till prövning av status som subsidiärt skyddsbehövande föreligger således inte så länge det tillfälliga skyddet består. [25]

[21] Rådets genomförandebeslut 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 (EUT L 71, 2022, s. 1).

[22] Genomförandebeslut 2022/382 antogs mot bakgrund av bland annat följande skäl: ”Den 24 februari 2022 inledde ryska väpnade styrkor en storskalig invasion på flera platser i Ukraina från Ryska federationen, från Belarus och från icke-regeringskontrollerade områden i Ukraina. … Till följd av detta utgör betydande områden av Ukrainas territorium nu områden där det råder väpnad konflikt som tusentals personer har flytt eller flyr från”.

[23] Genomförandebeslut 2022/382 riktar sig till två kategorier av personer: a) personer som åtnjuter obligatoriskt skydd enligt själva genomförandebeslutet, och b) personer som på grund av att de omfattas av den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat åtnjuter ett ”frivilligt” skydd.

[24] Genomförandebeslut 2022/382 tillämpades för en inledande period på ett år, till och med den 4 mars 2023, och förlängdes till och med den 4 mars 2024. Rådet beslutade att förlänga perioden för tillfälligt skydd genom genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2023/2409) till och med den 4 mars 2025. Denna period har förlängts på nytt, till och med den 4 mars 2026, genom rådets genomförandebeslut (EU) 2024/1836 av den 25 juni 2024 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836). Vid förhandlingen nämnde kommissionen ett förslag av den 4 juni 2025, i vilket rådet uppmanades att godkänna en ytterligare förlängning till och med den 4 mars 2027.

[25] Som jag har angett ovan avser Migrationsverket att skjuta upp prövningen av ansökningar om subsidiärt skydd till den tidpunkt då det tillfälliga skyddet upphör, vilken kommer att ske på grundval av nya ansökningar. Vid nämnda tidpunkt är det dock möjligt att behovet av subsidiärt skydd inte längre föreligger, när kriget i Ukraina är över.

40. Migrationsdomstolen är osäker på huruvida det kriterium som Migrationsverket tillämpar är förenligt med EU-rätten. De fyra frågor som den ställt avser tolkningen av direktiven 2001/55, 2011/95 och 2013/32 (den första, den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans) och huruvida utlänningslagen är förenlig med EU-rätten (den fjärde frågan).

B. Prövning av den första, den andra och den tredje frågan

41. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida direktiven 2001/55 och 2011/95 är tillämpliga på ansökningar om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande från en utlänning som har beviljats tillfälligt skydd enligt direktiv 2013/32.

42. Den hänskjutande domstolens frågor är närmare bestämt avgränsade till artiklarna 17.1 och 19.2 i direktiv 2001/55 för att avgöra huruvida dessa är tillämpliga på ansökningar om subsidiärt skydd.

43. Jag vill redan nu säga att jag, i likhet med familjen, kommissionen och migrationsdomstolen själv, anser att det förhållandet att en utlänning beviljats tillfälligt skydd (enligt direktiv 2001/55) inte hindrar att denna person ansöker om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

44. När det gäller flyktingstatus lämnar direktiv 2001/55 inte något utrymme för tvivel. Enligt artikel 3.1 i direktivet gäller nämligen att ”tillfälligt skydd [inte] hindrar erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen”.

45. Problemet uppstår när det gäller status som subsidiärt skyddsbehövande. När direktiv 2001/55 antogs fanns ännu inte konstruktionen subsidiärt skydd i EU-rätten. Såsom redan nämnts infördes ju detta först genom direktiv 2004/83. [26]

46. Direktiv 2001/55 är inte anpassat till den nya lagstiftningen, och dess hänvisningar till ”flyktingstatus” och ”asyl” begränsas ordagrant till följande:

– Enligt artikel 3.1 gäller att ”tillfälligt skydd [inte] hindrar erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen”.

– I direktivets kapitel IV (”Rätt till asylprövning vid tillfälligt skydd”) föreskrivs i artikel 17.1 att personer som åtnjuter tillfälligt skydd ska ha möjlighet att när som helst lämna in en ”asylansökan”.

47. Artikel 17.1 i direktiv 2001/55, tolkad för sig, skulle kunna ge intryck av att personer som beviljats tillfälligt skydd endast har rätt att ansöka om flyktingstatus (asyl), men inte om status som subsidiärt skyddsbehövande. Om så var fallet skulle medlemsstaterna kunna utesluta en person från status som subsidiärt skyddsbehövande på grund av att denna typ av status inte nämns i direktiv 2001/55.

[26] Enligt artikel 40 i direktiv 2011/95 upphävdes direktiv 2004/83 för de medlemsstater som är bundna av direktivet med verkan från och med den 21 december 2013.

48. Den svenska regeringen har i linje med detta anfört att hänvisningen till ”annat slags skydd” i artikel 19.2 i direktiv 2001/55 inte avser subsidiärt skydd, utan de situationer då medlemsstaterna utnyttjat sin möjlighet enligt artikel 3.5 i direktivet att tillämpa bestämmelser som är mer förmånliga för personer som omfattas av tillfälligt skydd. [27]

49. Enligt min mening torde dock denna tolkning inte vara korrekt.

50. Begreppet ”asyl” i artikel 17.1 i direktiv 2001/55 kan inte tolkas restriktivt i det efter EUF-fördragets ikraftträdande rådande sammanhang i vilket direktivet tillämpas, detta även med hänsyn till de eftersträvade målen med och räckvidden av den sedan dess tillkomna lagstiftningen om ”internationellt skydd”.

51. Mot denna bakgrund ska artikel 17 i direktiv 2001/55 tolkas på så sätt att personer som åtnjuter tillfälligt skydd har rätt att när som helst ansöka om *internationellt skydd*.

52. Min bedömning här ligger i linje med det synsätt som kommissionen ger uttryck för i sina operativa riktlinjer för genomförandebeslut 2022/382 [28] och med migrationsdomstolens uppfattning, nämligen att uttrycket asylansökan ska anses vara synonymt med uttrycket ”ansökan om internationellt skydd”, i den mening som avses i direktiven 2011/95 och 2013/32. [29]

53. Även om direktiv 2001/55 antogs innan EUF-fördraget trädde i kraft, är dess rättsliga grund numera just artikel 78 i det fördraget, och sekundärrätten ska tolkas i överensstämmelse med denna artikel.

54. I artikel 78.2 FEUF föreskrivs en enhetlig status för subsidiärt skydd och ett gemensamt system för tillfälligt skydd för fördrivna personer vid massiv tillströmning. Det kan inte anses att systemet för tillfälligt skydd enbart avser flyktingstatus, och därmed helt bortser från status som subsidiärt skyddsbehövande, då båda dessa typer av status utgör en del av ett och samma institut, det vill säga ”internationellt skydd”.

55. Av EU-domstolens praxis framgår följande:

– Om en person uppfyller de minimivillkor som föreskrivs i EU-rätten för att beviljas antingen flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska medlemsstaterna bevilja personen sådan status, med förbehåll för tillämpliga grunder för uteslutning. [30]

– ”[S]ubsidiärt skydd i den mening som avses i [direktiv 2011/95 ska] i princip … beviljas en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp, eller som löper en verklig risk för att lida allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 i

[27] Punkt 14 i den svenska regeringens skriftliga yttrande.

[28] Se punkt 7 i Kommissionens meddelande 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 2022/C 126 I/01 (EUT L 126, 2022, s. 1).

[29] Detta framgår av beslutet om hänskjutande i den del som avser den andra tolkningsfrågan.

[30] Dom av den 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 50): ”[N]är en person uppfyller de minimikrav som uppställs i unionsrätten för att betecknas som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande, genom att han eller hon uppfyller de villkor som föreskrivs i kapitlen II och III [(flykting)], eller i kapitlen II och V [(person som beviljats subsidiärt skydd)] i direktiv 2011/95, är medlemsstaterna skyldiga, med förbehåll för de grunder för uteslutning som anges i direktivet, att bevilja det internationella skydd som har begärts, och förfogar i detta avseende inte över något utrymme för skönsmässig bedömning”.

direktivet, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort”. [31]

56. Av det nu redovisade framgår att efterlevnad av EU-rättens bestämmelser om rätt att ansöka om status som subsidiärt skyddsbehövande som regel medför en skyldighet för medlemsstaterna att pröva och, i förekommande fall, bevilja en sådan ansökan, såvida inte någon av de i direktiven 2011/95 och 2013/32 angivna uteslutningsgrunderna föreligger, vilka jag kommer att behandla nedan.

57. Denna skyldighet för medlemsstaterna innebär, på motsvarande sätt, att de bestämmelser som reglerar internationellt skydd – betraktade i sin helhet – ger skyddsberättigade personer individuella rättigheter på ett klart, precist och ovillkorligt sätt.

58. Även om den tredje tolkningsfrågan avser den direkta effekten av artiklarna 17.1 och 19.2 i direktiv 2001/55, anser jag att den direkta effekten snarare är att härleda ur den förstnämnda bestämmelsen, jämförd med bestämmelserna i direktiven 2011/95 och 2013/32, vilka särskilt rör rätten att ansöka om internationellt skydd.

1. Subsidiärt skydd och tillfälligt skydd

59. Sedan nu angivna utgångspunkt klargjorts, och mot bakgrund av det ovan gjorda konstaterandet att förhållandet mellan flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande kännetecknas av att båda dessa typer av status utgör en del av det allmänna begreppet ”internationellt skydd”, återstår att pröva hur dessa statustyper förhåller sig till det tillfälliga skyddet i direktiv 2001/55.

60. EU-domstolen behandlade denna fråga i domen Kaduna, [32] av vilken följande kan utläsas:

– Det tillfälliga skyddet är knutet till systemet för internationellt skydd i dess helhet (flyktingstatus och subsidiärt skydd), eftersom det, ”[v]ad … gäller skyddet av syftena med och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55, framgår … av artikel 2 a i direktivet att mekanismen för tillfälligt skydd bland annat syftar till att säkerställa att systemet för internationellt skydd fungerar väl i medlemsstaterna”. [33]

– Mot bakgrund av artiklarna 3 och 17 syftar direktiv 2001/55 ”således bland annat till att bevara den faktiska möjligheten för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som beviljats tillfälligt skydd att erhålla internationellt skydd efter en lämplig prövning av deras individuella situation”. [34]

– Personer som åtnjuter tillfälligt skydd garanteras omedelbart ett skydd som är mindre omfattande än det som följer av beviljandet av internationellt skydd i den mening som avses i direktiv 2011/95. [35]

[31] Dom av den 23 maj 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punkt 36), med hänvisning till dom av den 4 oktober 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 47).

[32] Dom av den 19 december 2024, Kaduna (C-244/24 och C-290/24, EU:C:2024:1038) (nedan kallad domen Kaduna).

[33] Ibidem, punkt 125.

[34] Ibidem, punkterna 126 och 127.

[35] Ibidem, punkt 127, jämförd med punkt 82. Vid förhandlingen medgav den svenska regeringen att personer med status som subsidiärt skyddsbehövande har rätt till (sociala och andra) förmåner på en högre nivå än personer med tillfälligt skydd. Migrationsverket angav att den anser att denna lägre nivå under alla omständigheter är tillräcklig för dessa personer.

– ”Det skulle … strida mot [syftet att ge nämnda personer en faktisk möjlighet att erhålla internationellt skydd], och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 om prövningen av en ansökan om internationellt skydd som … tredjelandsmedborgare och statslösa personer, i förekommande fall, har lämnat in och beträffande vilken något beslut ännu inte fattats inte skulle slutföras – med strikt iakttagande av de krav som följer av direktiv 2013/32 – efter det att det … tillfälliga skyddet har upphört att gälla.” [36]

61. Enligt EU-domstolen har tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55 således rätt att ansöka om internationellt skydd (i dess båda former: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande).

62. Punkt 129 i domen Kaduna innehåller ett uttalande som, i avsaknad av senare nyanseringar, förefaller innebära att rätten att ansöka om internationellt skydd inträder först när det tillfälliga skyddet upphör att gälla. I denna punkt anges att ”[n]är det … tillfälliga skyddet väl har upphört[,] kan dessa tredjelandsmedborgare och statslösa personer inte … hindras från att på ett effektivt sätt utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd, vilket utgör ett väsentligt steg i förfarandet för beviljande av detta skydd”.

63. Nämnda punkt måste dock läsas mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår. Vid en sådan läsning är det enligt min mening uppenbart att punkten inte ger uttryck för en begränsning av de berörda personernas rättigheter, utan att den snarare understryker omfattningen av deras rätt att när som helst – medan det tillfälliga skyddet gäller eller efter att detta har upphört – ansöka om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

64. Om min tolkning av domen Kaduna är korrekt, innebär den att en person har möjlighet att ansöka om internationellt skydd även om han eller hon redan åtnjuter tillfälligt skydd.

65. Denna tolkning vinner stöd av att EU-domstolen i domen Kaduna tillbakavisade att den omständigheten att det tillfälliga skyddet upphör innebär att personer som åtnjuter sådant skydd i en medlemsstat automatiskt vid denna tidpunkt ska anses vistas olagligt i den aktuella medlemsstaten. Detta framgår av följande uttalande i domen: ”Vissa av dessa personer kan … bland annat ha ansökt om internationellt skydd och därmed i princip ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten. Denna rättighet utgör hinder för att ett beslut om återvändande fattas avseende dem, åtminstone så länge deras ansökan inte har prövats.” [37]

66. Sammanfattningsvis kan således konstateras att personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55 när som helst kan ansöka om internationellt skydd, i båda dess former.

67. Artikel 3.3 i direktiv 2013/33/EU, [38] enligt vilken det direktivet inte ska tillämpas när bestämmelserna i direktiv 2001/55 tillämpas, föranleder inte någon annan bedömning. [39] Denna undantagsregel kan nämligen motsatsvis tolkas på så sätt att den omständigheten att direktiv 2013/32 inte innehåller en bestämmelse med motsvarande innebörd medför att det direktivet är tillämpligt vid tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55.

[36] Ibidem, punkt 128.

[37] Ibidem, punkt 154.

[38] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96). I artikel 3.3 föreskrivs att ”detta direktiv [inte] ska tillämpas när bestämmelserna i … direktiv 2001/55/EG … tillämpas”. En bestämmelse med motsvarande innebörd fanns i artikel 3.3 i rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 2003, s. 18), föregångaren till direktiv 2013/33.

[39] Till vilken Migrationsverket har hänvisat i sitt skriftliga yttrande.

68. Det hittills anförda vinner stöd av en analys av de materiella områden som omfattas av direktiv 2001/55 och direktiv 2013/33, vad gäller mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd:

– Direktiv 2013/33, som kompletterar direktiv 2011/95 och direktiv 2013/32, avser de skyddssökandes individuella situation och fastställer ”mottagningsvillkor” (definierade i artikel 2 f i direktiv 2013/33) för dessa personer under handläggningen av deras ansökan. Direktiv 2001/55 avser däremot situationer med massiv tillströmning av fördrivna personer.

– Skillnaden vad gäller vem som har rätt till de aktuella förmånerna hindrar inte att det kan förekomma överlappningar: en person som massfördrivits till följd av ett krig kan uppfylla villkoren för att ha rätt till internationellt skydd i någon av dess former.

– Det avgörande här är att det är logiskt att direktiv 2013/33 föreskriver att det inte ska tillämpas när ett annat system för stöd redan är i kraft, mot bakgrund av den likvärdighet som finns mellan innehållet i och omfattningen av det skydd som föreskrivs i direktiv 2001/55 och mottagningsvillkoren i direktiv 2013/33.

69. På samma sätt är det logiskt att artikel 19.1 i direktiv 2001/55 ger medlemsstaterna rätt att bestämma att en person inte får beviljas tillfälligt skydd samtidigt som personen är asylsökande.

2. Begränsningar av beviljande av internationellt skydd

70. Medlemsstaterna är skyldiga att bevilja internationellt skydd till personer som uppfyller villkoren för detta, med förbehåll för de grunder för uteslutning som anges i direktiv 2011/95.

71. I artiklarna 12 och 17 i direktiv 2011/95 anges grunderna för uteslutning från flyktingstatus respektive status som subsidiärt skyddsbehövande. Ingen av dessa grunder avser att sökanden har beviljats tillfälligt skydd.

72. Denna omständighet anges inte heller i den i artikel 33.2 i direktiv 2013/32 intagna uttömmande förteckningen [40] över grunderna för att avvisa en ansökan om internationellt skydd. [41]

73. Direktiv 2001/55 ger dock medlemsstaterna vissa befogenheter att begränsa rätten att ansöka om internationellt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. I detta avseende tas i direktivet hänsyn till den inverkan som denna faktor kan ha på det nationella asylsystemet. I definitionen av begreppet tillfälligt skydd i artikel 2 a i direktivet talas om att tillströmningen av fördrivna personer kan medföra en ”risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion …”.

74. Att regleringen av tillfälligt skydd för personer som fördrivits till följd av invasionen av Ukraina inte får medföra att de nationella asylsystemen överbelastas är en omständighet som framhålls i genomförandebeslut 2022/382 och i därefter antagna beslut om förlängning av det

[40] Vad gäller förteckningens uttömmande karaktär, se dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 30).

[41] Enligt punkt 51 i domen av den 1 augusti 2022, Bundesrepublik Deutschland (Barn till flyktingar, född utanför den mottagande staten) (C-720/20, EU:C:2022:603), ”följer … såväl av att uppräkningen i artikel 33.2 i [direktiv 2013/32] är uttömmande som av att grunderna för avvisning i denna uppräkning har karaktären av undantag, att artikel 33.2 a i detta direktiv ska tolkas restriktivt och således inte kan tillämpas på en situation som inte överensstämmer med dess ordalydelse”.

tillfälliga skyddet. Denna uttalade ambition kommer till uttryck i skäl 16 i genomförandebeslut 2022/382,[42] i skäl 7 i genomförandebeslut 2023/2409[43] och i skälen 7 och 8 i genomförandebeslut 2024/1836.[44]

75. Medlemsstaterna har därför ett visst handlingsutrymme att justera handläggningstakten för ansökningar om internationellt skydd för att förhindra att deras nationella asylsystem överbelastas.[45]

76. Denna risk för överbelastning kan föranleda unionslagstiftaren att anse att det finns skäl att införa tillfälliga begränsningar av rätten att ansöka om internationellt skydd för personer som beviljats tillfälligt skydd. Detta som en anpassning till den faktiska kapaciteten att hantera en exceptionell situation som orsakas av en massiv tillströmning av fördrivna personer.

77. Direktiv 2001/55 ingår därmed i det gemensamma systemet för prövning av ansökningar om internationellt skydd, där det redan finns möjlighet att skjuta upp beslut när ”ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen” (artikel 31.3 tredje stycket b i direktiv 2013/32).[46]

78. Jag anser dock att tillfälliga begränsningar av detta slag inte får leda till att en ansökan om status som subsidiärt skyddsbehövande kategoriskt *avvisas*.[47] Det gemensamma systemet för internationellt skydd utgör hinder för en nationell bestämmelse som innebär att *samtliga ansökningar* om status som subsidiärt skyddsbehövande från personer med tillfälligt skydd ska avvisas.

79. Förordning (EU) nr 604/2013[48] avser situationer som kännetecknas av en exceptionellt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd.[49] Genom artikel 33 i förordningen införs ”en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering som syftar till att vidta förebyggande åtgärder för att, bland annat, förhindra att tillämpningen av förordningen äventyras till följd av att det finns en betydande risk för stora påfrestningar på en medlemsstats asylsystem”.[50]

[42] ”Ett införande av tillfälligt skydd förväntas också gynna medlemsstaterna, eftersom de rättigheter som följer med tillfälligt skydd begränsar fördrivna personers behov av att omedelbart söka internationellt skydd och därmed *risken för att deras asylsystem överbelastas*”. Min kursivering.

[43] ”Att förlänga det tillfälliga skyddet kommer också att bidra till att säkerställa att medlemsstaternas asylsystem inte överbelastas av en betydande ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd som skulle kunna lämnas in av personer som åtnjuter tillfälligt skydd till och med den 4 mars 2024 om det tillfälliga skyddet upphörde vid den tidpunkten eller av personer som flyr kriget i Ukraina och som anländer till unionen efter det datumet och före den 4 mars 2025.”

[44] Här talas om att det kan uppstå ”en risk för de nationella asylsystemens effektiva funktion; om det tillfälliga skyddet snart upphörde skulle alla dessa personer ansöka om internationellt skydd samtidigt”.

[45] Begäran om förhandsavgörande i mål C-249/25 (som ännu inte avgjorts av EU-domstolen) rör frågan huruvida medlemsstaterna får *skjuta upp* prövningen av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in av en person som beviljats tillfälligt skydd. I det nu aktuella fallet är det däremot inte fråga om ett beslut att skjuta upp prövningen, utan om ett beslut att avvisa en ansökan om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande utan prövning i sak. Som svar på en fråga som ställdes vid förhandlingen om huruvida det skulle vara mer förenligt med proportionalitetsprincipen att avbryta fristen för att fatta beslut än att avvisa ansökningar om subsidiärt skydd, svarade den svenska regeringen att det var upp till Migrationsverket, i egenskap av oberoende myndighet, att bedöma detta och att det inte ankommer på regeringen att uttala sig om hur Migrationsverket tillämpar lagstiftningen.

[46] Dom av den 8 maj 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, punkt 32).

[47] På det sätt som jag har nämnt i fotnot 7 ovan.

[48] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen).

[49] Dom av den 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 96).

[50] Ibidem, punkt 95.

80. Unionslagstiftaren har dock inte heller i sådana fall gett medlemsstaterna rätt att själva bestämma att ansökningar om internationellt skydd automatiskt ska avvisas.

3. Förslag till avgörande i denna del

81. Sammanfattningsvis föreslår jag följande svar på de tre första tolkningsfrågorna:

– Direktiv 2001/55, jämfört med direktiven 2011/95 och 2013/32, ska tolkas på så sätt att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55 har rätt att ansöka om internationellt skydd, både i form av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande.

– Artikel 17.1 i direktiv 2001/55, artikel 18 i direktiv 2011/95 och artikel 10 i direktiv 2013/32 har direkt effekt, i den del dessa bestämmelser tillerkänner tredjelandsmedborgare eller statslösa personer rätt att ansöka om internationellt skydd.

C. Den fjärde frågan

82. Mot bakgrund av mitt förslag till svar på de tre första tolkningsfrågorna kan utlänningslagen inte anses vara förenlig med EU-rätten om den innebär att personer som beviljats tillfälligt skydd helt saknar möjlighet att ansöka om subsidiärt skydd.

83. Det ankommer på migrationsdomstolen att tolka den nationella rätten. Med förbehåll för den bedömning som migrationsdomstolen kan komma att göra, anser jag att det möjligen skulle kunna gå att göra en EU-rättskonform tolkning av 21 kap. 5 § UtL, som innebär att samma system för prövning tillämpas analogt på både ansökningar om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande och ansökningar om beviljande av flyktingstatus, med utgångspunkt i att båda utgör ansökningar om *internationellt skydd*. [51]

84. Om den hänskjutande domstolen anser att en sådan tolkning inte är möjlig (*contra legem*), ska den underlåta att tillämpa de bestämmelser i utlänningslagen som reglerar den i det nationella målet omtvistade frågan.

85. Den svenska regeringen och Migrationsverket har i sina yttranden framhållit syftet att skydda det nationella asylsystemet från överbelastning. De har anfört att eftersom tillfälligt skydd utgör ett förfarande av undantagskaraktär skulle detta syfte äventyras om Sverige ålades en skyldighet att pröva ansökningar om status som subsidiärt skyddsbehövande under den tid tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55 är aktiverat. [52]

86. Detta argument skulle eventuellt kunna godtas (om det visas att asylsystemet riskerar att bli överbelastat) som motivering för att skjuta upp beslut som, efter en prövning i sak, avgör ärenden om ansökningar om internationellt skydd eller för att aktivera mekanismen för tidig varning,

[51] Av 21 kap. 5 § första stycket UtL framgår att det förhållandet att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte hindrar att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting prövas. I bestämmelsens andra stycke anges att ”[p]rövningen av en ansökan enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det”.

[52] Punkterna 4, 6, 7, 8 och 10 i den svenska regeringens yttrande och flera (ej numrerade) punkter i Migrationsverkets yttrande. Vid förhandlingen hänvisade både regeringen och Migrationsverket till potentiella riskerna för det svenska asylsystemet, men preciserade inte vilka objektiva omständigheter som skulle kunna äventyra detta system på ett sådant sätt att det krävs en begränsning av prövningen som innebär att ansökningar om status som subsidiärt skyddsbehövande från personer med tillfälligt skydd automatiskt ska avvisas utan prövning i sak.

beredskap och krishantering på asylområdet, men inte som motivering för att begränsa prövningen på ett sätt som innebär att ansökningar om internationellt skydd, i form av status som subsidiärt skyddsbehövande, ska avvisas.

87. Den svenska regeringen och Migrationsverket har även argumenterat för att en begränsning av prövningen till att avse endast ansökningar om flyktingstatus är motiverad med hänvisning till Sveriges internationella åtaganden enligt Genèvekonventionen. [53]

88. Inte heller detta argument kan godtas. 21 kap. 5 § UtL är visserligen förenlig med Genèvekonventionen och EU-rätten, eftersom den tillåter personer som åtnjuter tillfälligt skydd att ansöka om flyktingstatus. Sverige uppfyller således sina ”internationella åtaganden”, men åsidosätter EU-rätten genom att neka dessa personer möjligheten att ansöka om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande, som inte omfattas av Genèvekonventionen men föreskrivs i artikel 78 FEUF samt i direktiven 2011/95 och 2013/32.

V. Förslag till avgörande

89. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, enligt följande:

Artiklarna 3, 17 och 19 i 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,

jämförda med artiklarna 1, 2 a, 2 f–h och 18 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,

och jämförda med artiklarna 2 b, 2 h, 2 i och 2 k samt 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd,

ska tolkas på följande sätt:

Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55 har rätt att ansöka om internationellt skydd, både i form av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med direktiven 2011/95 och 2013/32.

Artikel 17.1 i direktiv 2001/55, artikel 18 i direktiv 2011/95 och artikel 10 i direktiv 2013/32 har direkt effekt i den del dessa bestämmelser tillerkänner tredjelandsmedborgare eller statslösa personer rätt att ansöka om internationellt skydd.

[53] Punkt 13 i den svenska regeringens yttrande och (ej numrerad) punkt i Migrationsverkets yttrande.

Nämnda bestämmelser utgör hinder för en lagstiftning eller en fast myndighetspraxis i en medlemsstat som innebär att en ansökan om status som subsidiärt skyddsbehövande från en fördriven person som åtnjuter tillfälligt skydd ska avvisas utan en prövning av frågan huruvida villkoren för att beviljas sådan status är uppfyllda.