Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 11. september 2025 [1]

Sag C-195/25 [Framholm] [i]

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (forvaltningsdomstolen i Göteborg, domstol i sager om migration, Sverige))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer – direktiv 2001/55/EF – artikel 2, litra a), artikel 3, stk. 1, artikel 17 og 19 – international beskyttelse – flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2011/95/EU – artikel 10, stk. 2 – tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus til personer med midlertidig beskyttelse – begrænsninger«

1. I den sag, der ligger til grund for denne præjudicielle forelæggelse, er det omtvistet, om fordrevne personer, som er blevet tildelt midlertidig beskyttelse i en medlemsstat i henhold til direktiv 2001/55/EF [2], kan anmode om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus på grundlag af direktiv 2011/95/EU [3] og direktiv 2013/32/EU [4].

[1] – Originalsprog: spansk.

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

[2] – Rådets direktiv af 20.7.2001 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 modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT 2001, L 212, s. 12).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

2. Migrationsverket (udlændingestyrelse, Sverige)[5] gav afslag på de ansøgninger om subsidiær beskyttelse, der var indgivet af seks tredjelandsstatsborgere, der var blevet fordrevet fra Ukraine efter invasionen af dette land i 2022 og var blevet tildelt den i direktiv 2001/55 fastsatte midlertidige beskyttelse i Sverige.

3. Ifølge de svenske myndigheder kan en person med midlertidig beskyttelse på et hvilket som helst tidspunkt indgive en ansøgning om tildeling af flygtningestatus (asyl). Den nationale myndighed afviste imidlertid uden realitetsbehandling deres ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

4. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den nationale ordning for midlertidig beskyttelse er forenelig med de EU-retlige bestemmelser om adgangen til international beskyttelse.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2001/55

5. Artikel 1 bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til at modtage disse personer og bære følgerne heraf.«

6. Artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »midlertidig beskyttelse«: en usædvanlig procedure, som i tilfælde af massetilstrømning eller forestående massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, sikrer de pågældende øjeblikkelig, midlertidig beskyttelse, især hvis der også er risiko for, at asylsystemet ikke kan håndtere denne tilstrømning, uden at det vil gå ud over dets effektivitet og uden ulemper for de pågældende personer og for andre, der anmoder om beskyttelse

[…]

e) »flygtninge«: tredjelandsstatsborgere eller statsløse som omhandlet i Genève-konventionens artikel 1, afsnit A

[…]«

[5] – Migrationsverket er den myndighed, der er ansvarlig for tildeling af opholdstilladelser på grundlag af den midlertidige beskyttelse og for at behandle ansøgninger om asyl og subsidiær beskyttelse.

7. Artikel 3 fastsætter følgende:

»1. Midlertidig beskyttelse berører ikke anerkendelse som flygtning i henhold til Genève-konventionen.

[…]

5. Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes ret til at indføre eller opretholde gunstigere vilkår for de personer, der får midlertidig beskyttelse.«

8. Artikel 5 fastsætter følgende:

»1. Massetilstrømning af fordrevne personer konstateres ved en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, der også behandler enhver anmodning fra en medlemsstat om, at den skal forelægge Rådet et forslag.

[…]«

9. Artikel 17 har følgende ordlyd:

»1. Personer med midlertidig beskyttelse skal på et hvilket som helst tidspunkt kunne ansøge om asyl.

2. Behandlingen af asylansøgninger, der ikke er blevet behandlet inden den midlertidige beskyttelsesperiodes udløb, skal afsluttes efter denne periodes udløb.«

10. I artikel 19 anføres følgende:

»1. Medlemsstaterne kan bestemme, at retten til midlertidig beskyttelse og status som en asylansøger, hvis ansøgning behandles, ikke kan kumuleres.

2. Hvis en person, der har mulighed for at få eller allerede har midlertidig beskyttelse, efter behandlingen af sin asylansøgning ikke anerkendes som flygtning eller, hvis det er relevant, ikke opnår andre former for beskyttelse, fastsætter medlemsstaterne, at den pågældende skal have eller fortsat skal have midlertidig beskyttelse for resten af den midlertidige beskyttelsesperiode, jf. dog artikel 28.«

2. Direktiv 2011/95

11. Artikel 1 (»Formål«) bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.«

12. Artikel 2 (»Definitioner«) fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra e) og g)

b) »person med international beskyttelse«: en person, som er blevet tildelt flygtningestatus, jf. litra e), eller subsidiær beskyttelsesstatus, jf. litra g)

c) »Genèvekonventionen«: konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967

d) »flygtning«: en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

e) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som flygtning

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

g) »subsidiær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse

h) »ansøgning om international beskyttelse«: en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt

[…]

m) »opholdstilladelse«: en hvilken som helst formel tilladelse, udstedt af en medlemsstats myndigheder som foreskrevet af medlemsstatens lovgivning, som giver en tredjelandsstatsborger eller statsløs ret til at opholde sig på medlemsstatens område

[…]«

13. Artikel 18 (»Tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus«) fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne tildeler tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der er berettiget til subsidiær beskyttelse i medfør af kapitel II [(»Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse«)] og V [(»Berettigelse til subsidiær beskyttelse«)], subsidiær beskyttelsesstatus.«

3. Direktiv 2013/32

14. Artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU.«

15. Artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

b) »ansøgning om international beskyttelse« eller »ansøgning«: en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, hvor der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af direktiv 2011/95/EU, og som kan søges særskilt

[…]

g) »flygtning«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, som opfylder kravene i artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95/EU

h) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, som opfylder kravene i artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95/EU

i) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra j) og k)

j) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs som flygtning

k) »subsidiær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs som en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse

[…]«

16. Artikel 10 (»Krav til behandlingen af ansøgninger«) fastsætter følgende:

»[…]

2. Ved behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidiær beskyttelse.

[…]«

B. Svensk ret. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Kapitel 21, § 5, fastsætter følgende:

»Den omstændighed, at en udlænding er blevet meddelt opholdstilladelse med midlertidig beskyttelse, er ikke til hinder for, at en ansøgning om opholdstilladelse som flygtning efter kapitel 4, § 1, kan behandles. Det samme gælder for en ansøgning om tildeling af flygtningestatus efter kapitel 4, § 3, og en ansøgning om rejsedokument efter kapitel 4, § 4.

Behandlingen af en ansøgning efter stk. 1 kan kun udsættes, hvis der er særlige grunde hertil. Hvis ansøgningen ikke er blevet behandlet inden udløbet af den midlertidige beskyttelse, skal den behandles hurtigst muligt efter dette tidspunkt.«

II. Faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18. Den 24. februar 2022 forlod AA, en tredjelandsstatsborger med permanent opholdstilladelse i Ukraine, samt BA og deres fire børn, som alle er ukrainske statsborgere, Ukraine efter den russiske invasion og rejste til Sverige, hvor de blev tildelt en opholdstilladelse med midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55. Efterfølgende indgav de anmodninger om international beskyttelse i samme land.

19. Migrationsverket behandlede deres ansøgninger om international beskyttelse og fastslog i to afgørelser af samme dag følgende:

– AA's ansøgning om tildeling af flygtningestatus blev afslået som ugrundet, og hans ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus blev afvist fra realitetsbehandling.

– BA og hendes børns ansøgninger om tildeling af flygtningestatus blev afslået som ugrundede, og deres ansøgninger om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus blev afvist[7].

20. Ansøgerne har anlagt et søgsmål til prøvelse af Migrationsverkets afgørelse ved Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (forvaltningsdomstolen i Göteborg, domstol i sager om migration, Sverige) med følgende påstande:

– De tildeles flygtningestatus og rejsedokumenter eller subsidiær beskyttelsesstatus.

6 – Udlændingeloven (2005:716) (herefter »udlændingeloven«).

7 – I retsmødet blev der rejst det spørgsmål, om svensk ret anvender begrebet »afvisning« eller »afslag«. Migrationsverket anerkendte, at den afviser ansøgningerne om subsidiær beskyttelsesstatus fra personer med midlertidig beskyttelse uden realitetsbehandling, dvs. uden at undersøge, om betingelserne for tildeling af denne beskyttelse er opfyldt eller ej. Den anerkendte ligeledes, at denne afgørelse faktisk svarer til en afvisning af ansøgningen om subsidiær beskyttelsesstatus fra realitetsbehandling. Den tilføjede, at de berørte parter i sager som disse kan indgive en ny ansøgning om subsidiær beskyttelse, som vil blive behandlet, når den midlertidige beskyttelse er ophørt, under hensyn til betingelserne på dette tidspunkt.

– Sagen hjemvises til Migrationsverket med henblik på behandling af spørgsmålet om tildeling af subsidiær beskyttelse.

– Der indgives en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol.

21. På denne baggrund har Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (forvaltningsdomstolen i Göteborg, domstol i sager om migration), forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32 anvendelse på [ansøgninger om tildeling af flygtningestatus og ansøgninger om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus], efter at der er blevet meddelt midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55?

2) a) Skal artikel 17, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, i direktiv 2001/55 fortolkes således, at muligheden for at ansøge om »asyl« omfatter muligheden for at ansøge om flygtningestatus såvel som om subsidiær beskyttelsesstatus og for at få en sådan ansøgning behandlet i overensstemmelse med direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32?

b) Skal artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/55 fortolkes således, at midlertidig beskyttelse i henhold til direktivet udelukker anerkendelse af subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95 for personer, der har ret til eller er blevet meddelt midlertidig beskyttelse i henhold til direktivet?

3) Såfremt artikel 17, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, i direktiv 2001/55 også omfatter retten til at ansøge om subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95, er disse artikler, sammenholdt med artikel 10, stk. 2, i direktiv 2013/32, da tilstrækkeligt klare og præcise til at have direkte virkning?

4) Er en national lovgivning, der svarer til den svenske bestemmelse i udlændingelovens kapitel 21, § 5, hvorefter retten til at ansøge om statustildeling er begrænset til ansøgninger om tildeling af flygtningestatus, forenelig med EU-retten?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

22. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 11. marts 2025.

23. Domstolen besluttede at undergive den præjudicielle forelæggelse den fremskyndede procedure.

24. Sagsøgerne i hovedsagen, Migrationsverket, den svenske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle disse parter samt den bulgarske regering deltog i retsmødet den 10. juli 2025.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

1. Begrebsmæssige og terminologiske præciseringer

25. Visse af de vanskeligheder, som denne præjudicielle forelæggelse giver anledning til, skyldes sameksistensen mellem »beskyttelsesordninger«, hvis betegnelser minder om hinanden. Der er derfor behov for at præcisere, hvad der inden for EU-retten forstås ved international beskyttelse, flygtningestatus, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse.

26. Artikel 78 TEUF fastsætter, at Unionen »udformer en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse« (stk. 1).

27. Foranstaltningerne vedrørende et fælles europæisk system omfatter i henhold til artikel 78, stk. 2, TEUF a) en ensartet asylstatus for tredjelandsstatsborgere, der gælder i hele Unionen, b) en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandsstatsborgere, der ikke har opnået europæisk asyl, men har behov for international beskyttelse, og c) et fælles system, der tager sigte på midlertidig beskyttelse af fordrevne i tilfælde af massetilstrømning.

28. Artikel 78, stk. 3, TEUF omhandler det tilfælde, at en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere. I et sådant tilfælde kan Rådet vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de berørte medlemsstater [8].

29. Definitionen af *international beskyttelse* i artikel 2, litra a) og h), i direktiv 2011/95 omfatter flygtningestatus (asyl i snæver forstand) og subsidiær beskyttelsesstatus [9]. En person med international beskyttelse kan være det, fordi den pågældende enten er blevet tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus.

30. Domstolens praksis er i overensstemmelse hermed, idet den har fastslået, at »direktiv 2011/95 […] inden for rammerne af begrebet »international beskyttelse« indeholder regler om to forskellige beskyttelsesordninger, nemlig dels flygtningestatus, dels subsidiær beskyttelsesstatus« [10].

31. I dette system er Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling [11] kun relevant for så vidt angår betingelserne for tildeling af flygtningestatus [12]. Den ordning, der er fastsat i denne konvention, »finder [kun] anvendelse på flygtninge og ikke personer med subsidiær

[8] – Jf. vedrørende karakteren af disse midlertidige foranstaltninger og forholdet mellem dem og ordningen i direktiv 2001/55 dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 256 og 257).

[9] – Kommissionen har i punkt 8-10 i sit skriftlige indlæg og i retsmødet gjort gældende, at behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse først og fremmest kræver en undersøgelse af, om betingelserne for tildeling af flygtningestatus er opfyldt. Kun hvis disse betingelser ikke er opfyldt, er der mulighed for at undersøge betingelserne for subsidiær beskyttelsesstatus. Efter min opfattelse er det med henblik på denne sag (hvor ansøgningerne omfatter begge statusser) ikke nødvendigt at afklare, om en ansøger, som ved, at den pågældende ikke har mulighed for at blive tildelt flygtningestatus, kan ansøge direkte om subsidiær beskyttelse.

[10] – Dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), præmis 38.

[11] – Konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28.7.1951, som ændret ved New York-protokollen af 31.1.1967.

[12] – Dom af 1.3.2016, Alo og Osso (C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 28): »Det bemærkes, at det fremgår af 4., 23. og 24. betragtning til direktiv 2011/95, at Genèvekonventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at dette direktivs bestemmelser om betingelserne for tildeling af flygtningestatus og om indholdet heraf blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention på grundlag af fælles begreber og kriterier.«

beskyttelsesstatus«[13], der, »[s]om det fremgår af 6. og 33. betragtning til direktiv 2011/95, tilsigtes […] at være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til [denne konvention]«[14].

32. Inden for denne supplerende funktion[15] har Domstolen tillagt den *subsidiære beskyttelse*, som blev indført i den afledte ret ved direktiv 2004/83/EF[16], senere erstattet af direktiv 2011/95[17], et selvstændigt indhold.

33. Endelig omfatter EU-retten også en fælles ordning for tildeling af *midlertidig beskyttelse* til fordrevne personer i tilfælde af massetilstrømning, som har særlige kendetegn, og som jeg vil drøfte nedenfor[18]. Medlemsstaterne kan selv indføre eller opretholde gunstigere vilkår for personer med midlertidig beskyttelse.

2. Den i direktiv 2001/55 fastsatte ordning for midlertidig beskyttelse og personer, der er blevet fordrevet efter invasionen af Ukraine

34. Direktiv 2001/55 indførte »minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland« (artikel 1)[19].

35. Denne ordning omfatter »en usædvanlig procedure, som i tilfælde af massetilstrømning eller forestående massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, sikrer de pågældende øjeblikkelig, midlertidig beskyttelse«[20].

36. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2001/55 fastsætter, at »[m]assetilstrømning af fordrevne personer konstateres ved en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen«.

37. Rådet aktiverede den midlertidige beskyttelse ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382[21]. Ved denne afgørelse

[13] – Dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 42).

[14] – Dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), præmis 39, og af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 33), af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 31).

[15] – En supplerende karakter, som anerkendes i 33. betragtning til direktiv 2011/95: »Subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til Genèvekonventionen.«

[16] – Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12). Retsgrundlaget for den subsidiære beskyttelse fremgik ikke udtrykkeligt af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF). Selv om præamblen til direktiv 2004/83 henviser til denne traktat, »særlig artikel 63, nr. 1), litra c), nr. 2), litra a), og nr. 3), litra a)«, følger reglerne for subsidiær beskyttelse af »konklusionerne fra Tampere«, altså fra Det Europæiske Råds særlige møde i Tampere den 15. og 16.10.1999.

[17] – Ved gennemførelsen af de i direktiv 2004/83 anvendte begreber »subsidiärt skyddsbehövande« (subsidiær beskyttelse) og »status som subsidiärt skyddsbehövande« (subsidiær beskyttelsesstatus) i svensk ret anvendtes henholdsvis begreberne »alternativt skyddsbehövande« (alternativ beskyttelse) og »alternativ skyddsstatusförklaring« (alternativ beskyttelsesstatus). Alligevel vil jeg, når der henvises til den svenske lovgivning, anvende udtrykket »subsidiær beskyttelse« i overensstemmelse med terminologien i direktiv 2011/95 og 2013/32.

[18] – Retsgrundlaget for den midlertidige beskyttelse er anført i artikel 63, stk. 2, litra a), TEF.

[19] – Jf. vedrørende tilblivelseshistorien for direktiv 2001/55 generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse Kaduna (C-244/24 og C-290/24, EU:C:2024:911, punkt 6).

[20] – Artikel 2, litra a), i direktiv 2001/55.

[21] – Rådets gennemførelsesafgørelse af 4.3.2022 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 (EUT 2022, L 71, s. 1).

– konstaterede Kommissionen, at »der er tale om massetilstrømning til Unionen af fordrevne personer, der har måttet forlade Ukraine som følge af en væbnet konflikt« [22]

– og iværksatte den midlertidige beskyttelse af visse grupper af personer, der var fordrevet fra Ukraine fra datoen for invasionen [23].

38. Den midlertidige beskyttelse, der blev iværksat ved gennemførelsesafgørelse 2022/382, er fortsat gældende [24] og er blevet påberåbt af sagsøgerne i hovedsagen.

3. Afgrænsning af problemstillingen

39. Migrationsverket afslog sagsøgernes ansøgninger med henvisning til følgende argumenter:

– Ansøgerne havde en opholdstilladelse med midlertidig beskyttelse i Sverige i henhold til udlændingelovens kapitel 21.

– Ved dette kapitel, sammenholdt med direktiv 2001/55, blev der indført en særlig ordning, som har forrang for ansøgninger om tildeling af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.

– Udlændingelovens kapitel 21, § 5, er til hinder for at behandle en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, som er indgivet af en udlænding med midlertidig beskyttelse.

– Der er ikke mulighed for, at en fortolkning af den svenske lovgivning i overensstemmelse med EU-retten gør det muligt at behandle en sådan ansøgning, og der foreligger derfor ikke en ret til at få behandlet ansøgningen om subsidiær beskyttelsesstatus, så længe den midlertidige beskyttelse består [25].

40. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt det kriterium, der blev anvendt af Migrationsverket, er foreneligt med EU-retten. Dens fire præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af direktiv 2001/55, 2011/95 og 2013/32 (det første, det andet og det tredje spørgsmål, som bør behandles samlet) og udlændingelovens forenelighed med EU-retten (det fjerde spørgsmål).

[22] – Gennemførelsesafgørelse 2022/382 blev vedtaget ud fra den betragtning, at »russiske væbnede styrker [den 24.2.2022 indledte] en omfattende invasion af Ukraine fra flere steder i Den Russiske Føderation, fra Belarus og fra ikkeregeringskontrollerede områder af Ukraine«, og at »betydelige dele af ukrainsk territorium [som følge heraf nu udgør] områder med væbnet konflikt, som tusindvis af mennesker er flygtet eller flygter fra«.

[23] – Gennemførelsesafgørelse 2022/382 fastsætter to typer af adressater: a) personer med en obligatorisk beskyttelse, som følger af selve gennemførelsesafgørelsen, og b) personer, der, fordi de er omfattet af hver enkelt medlemsstats nationale lovgivning, nyder en »fakultativ« beskyttelse.

[24] – Gennemførelsesafgørelse 2022/382 fandt anvendelse i en indledende periode på et år, indtil den 4.3.2023, og blev herefter forlænget til den 4.3.2024. Rådet besluttede at forlænge perioden for midlertidig beskyttelse til den 4.3.2025 ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19.10.2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2023/2409). Denne periode blev forlænget på ny, til den 4.3.2026, ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1836 af 25.6.2024 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836). I retsmødet nævnte Kommissionen et forslag af 4.6.2025, hvorved den opfordrede Rådet til at vedtage en ny forlængelse til den 4.3.2027. (EUT L, 2024/1836).

[25] – Som før nævnt påtænker Migrationsverket at udskyde behandlingen af ansøgninger om subsidiær beskyttelse til det tidspunkt, hvor den midlertidige beskyttelse er ophørt, og foretage den på grundlag af nye ansøgninger. På dette tidspunkt kan beskyttelsesbehovet imidlertid være bortfaldet, fordi krigen i Ukraine er afsluttet.

B. Det første, det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål

41. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2011/95 og 2013/32 finder anvendelse på ansøgninger om tildeling af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, efter at der er tildelt midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55.

42. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører navnlig artikel 17, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, i direktiv 2001/55 og forelægges med henblik på afklaringen af, om disse bestemmelser finder anvendelse på ansøgninger om subsidiær beskyttelse.

43. Det skal allerede her påpeges, at det forhold, at en person er blevet tildelt midlertidig beskyttelse (i henhold til direktiv 2001/55), efter min opfattelse, som stemmer overens med sagsøgernes, Kommissionens og den forelæggende rets opfattelse, ikke er til hinder for, at denne person ansøger om tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus.

44. Hvad angår flygtningestatus efterlader direktiv 2001/55 ikke nogen tvivl: Dette direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter, at »[m]idlertidig beskyttelse [ikke] berører […] anerkendelse som flygtning i henhold til Genève-konventionen«.

45. Problemstillingen vedrører den subsidiære beskyttelsesstatus. Da direktiv 2001/55 blev vedtaget, opererede EU-retten endnu ikke med begrebet subsidiær beskyttelse, der som før nævnt blev indført ved direktiv 2004/83 [26].

46. Direktiv 2001/55 er ikke blevet tilpasset til den nye lovgivning, og dets ordlyd er begrænset til henvisninger til »flygtningestatus« og »asyl«:

– Dette direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter, at »[m]idlertidig beskyttelse […] ikke [berører] anerkendelse som flygtning i henhold til Genève-konventionen«.

– Artikel 17, stk. 1, i kapitel IV med overskriften »Adgang til asylproceduren i forbindelse med midlertidig beskyttelse« fastsætter, at personer med midlertidig beskyttelse på et hvilket som helst tidspunkt skal kunne »ansøge om asyl«.

47. Artikel 17, stk. 1, i direktiv 2001/55 kan, hvis bestemmelsen fortolkes isoleret, give anledning til den formodning, at personer med midlertidig beskyttelse kun har ret til at ansøge om flygtningestatus (asyl), og ikke til at ansøge om subsidiær beskyttelse. Hvis dette var tilfældet, kunne medlemsstaterne udelukke en person fra tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus med den begrundelse, at direktiv 2001/55 ikke nævner denne beskyttelse.

48. Den svenske regering har i samme retning gjort gældende, at henvisningen til »andre former for beskyttelse« i artikel 19, stk. 2, i direktiv 2001/55 ikke vedrører subsidiær beskyttelse, men derimod de tilfælde, hvor staterne udøver beføjelsen til at iværksætte foranstaltninger, der er gunstigere for personer med midlertidig beskyttelse, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 3, stk. 5 [27].

49. Jeg mener imidlertid ikke, at denne opfattelse er korrekt.

[26] – I henhold til artikel 40 i direktiv 2011/95 blev direktiv 2004/83 ophævet for de medlemsstater, der var bundet af førstnævnte direktiv, med virkning fra den 21.12.2013.

[27] – Punkt 14 i den svenske regering skriftlige indlæg.

50. En indskrænkende fortolkning af begrebet »asyl« i artikel 17, stk. 1, i direktiv 2001/55 ville se bort fra den sammenhæng, inden for hvilken dette direktiv har fundet anvendelse siden EUF-traktatens ikrafttræden, og fra formålene med og rækkevidden af de regler, der er indført vedrørende »international beskyttelse«.

51. Ud fra denne synsvinkel bør artikel 17 i direktiv 2001/55 fortolkes således, at personer med midlertidig beskyttelse har ret til at indgive en ansøgning om *international beskyttelse* på et hvilket som helst tidspunkt.

52. Jeg er i denne henseende enig i det kriterium, som Kommissionen anførte i sine retningslinjer om gennemførelsesafgørelse 2022/382 [28], og med den forelæggende ret, som er af den opfattelse, at udtrykket »ansøge om asyl« er synonymt med at ansøge om »international beskyttelse«, således som dette begreb er defineret i direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32 [29].

53. Selv om direktiv 2001/55 blev vedtaget før EUF-traktatens ikrafttræden, er dets retsgrundlag i dag netop denne traktats artikel 78, som skal lægges til grund ved fortolkningen af den afledte ret.

54. Artikel 78, stk. 2, TEUF fastsætter en ensartet subsidiær beskyttelsesstatus og et fælles system for midlertidig beskyttelse af fordrevne i tilfælde af massetilstrømning. Det er ikke muligt, at systemet for midlertidig beskyttelse er begrænset til kun at vedrøre flygtningestatus og ikke vedrører den subsidiære beskyttelsesstatus, når de begge indgår i det samme begreb om »international beskyttelse«.

55. Domstolen:

– har bemærket, at når en person opfylder de i EU-retten fastsatte minimumsbetingelser for at være berettiget til enten flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, skal medlemsstaterne tildele vedkommende denne status eller beskyttelse med forbehold for de i direktivet fastsatte udelukkelsesgrunde [30].

– Den har endvidere fastslået, at »den i [direktiv 2011/95] omhandlede subsidiære beskyttelsesstatus principielt skal tildeles enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs, som i tilfælde af tilbagesendelse til den pågældendes oprindelsesland eller til det land, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted, løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast som omhandlet i nævnte direktivs artikel 15« [31].

56. Derfor medfører opfyldelsen af de EU-retlige standarder for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus som hovedregel, at medlemsstaterne er forpligtet til at behandle ansøgningen og i givet fald imødekomme den, medmindre de i direktiv 2011/95 og 2013/32 fastsatte udelukkelsesgrunde, som jeg vil drøfte nedenfor, foreligger.

[28] – Jf. punkt 7 i 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 (EUT 2022, C 126 I, s. 1).

[29] – Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, afsnittet om det andet præjudicielle spørgsmål.

[30] – Dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 50): »Når en person opfylder de i EU-retten fastsatte minimumsstandarder for at være berettiget til en af disse former for status, for så vidt som den pågældende opfylder de betingelser, der er fastsat i henholdsvis kapitel II og III [(flygtning)] eller kapitel II og V [(person med subsidiær beskyttelse)] i direktiv 2011/95, er medlemsstaterne derfor, med forbehold for de i direktivet fastsatte udelukkelsesgrunde, forpligtet til at tildele den ansøgte internationale beskyttelse, idet disse stater ikke råder over nogen skønsbeføjelse i denne forbindelse.«

[31] – Dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 36), med henvisning til dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 47).

57. Denne forpligtelse for medlemsstaterne indebærer tilsvarende, at reglerne for international beskyttelse i fuldt omfang tillægger personer, som er omfattet af denne beskyttelse, visse individuelle rettigheder på klar, præcis og ubetinget vis.

58. Selv om det tredje præjudicielle spørgsmål henviser til den direkte virkning af artikel 17, stk. 1, og artikel 19, stk. 2, i direktiv 2001/55, mener jeg, at den direkte virkning snarere følger af den første af disse bestemmelser, sammenholdt med bestemmelserne i direktiv 2011/95 og 2013/32, som specifikt omhandler retten til at indgive en ansøgning om international beskyttelse.

1. Subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse

59. På dette grundlag, og efter at forholdet mellem flygtningestatus og subsidiær beskyttelse som integrerende dele af det generelle begreb »international beskyttelse« er blevet fastslået, skal det undersøges, hvordan de to statusser forholder sig til den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2001/55.

60. Domstolen har drøftet dette spørgsmål i Kaduna-dommen [32], hvoraf følgende retningslinjer kan udledes:

– Den midlertidige beskyttelse er knyttet til ordningen for international beskyttelse i dens helhed (flygtningestatus og subsidiær beskyttelse), idet det »hvad […] angår sikringen af formålene med og den effektive virkning af direktiv 2001/55 fremgår […] af direktivets artikel 2, litra a), at ordningen med midlertidig beskyttelse bl.a. har til formål at sikre, at systemet med international beskyttelse fungerer korrekt i medlemsstaterne« [33].

– I lyset af artikel 3 og 17 i direktiv 2001/55 »sikrer [dette direktiv] bl.a., at tredjelandsstatsborgere og statsløse, der nyder midlertidig beskyttelse, bevarer en faktisk mulighed for at opnå international beskyttelse efter en passende undersøgelse af deres individuelle situation« [34].

– Personer, der nyder midlertidig beskyttelse, sikres straks en mindre omfattende beskyttelse end den, der følger af tildelingen af international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2011/95 [35].

– »Det ville […] være i strid med [formålet om reel adgang til international beskyttelse] og med den effektive virkning af direktiv 2001/55, hvis behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som […] tredjelandsstatsborgere og statsløse i givet fald måtte have indgivet, og som der endnu ikke er truffet afgørelse om, ikke afsluttes under streng overholdelse af de krav, der følger af direktiv 2013/32, efter udløbet af den […] midlertidige beskyttelse« [36].

61. Ifølge Domstolen har tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som nyder midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55, således ret til at ansøge om international beskyttelse (med hensyn til begge dens bestanddele, flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus).

[32] – Dom af 19.12.2024, Kaduna (C-244/24 og C-290/24, EU:C:2024:1038, herefter »Kaduna-dommen«).

[33] – Ibidem, præmis 125.

[34] – Ibidem, præmis 126 og 127.

[35] – Ibidem, præmis 127, sammenholdt med præmis 82. I retsmødet anerkendte den svenske regering, at personer med subsidiær beskyttelsesstatus opnår et niveau for (sociale og andre typer) ydelser, der er højere end for personer med midlertidig beskyttelse. Migrationsverket gjorde gældende, at dette ganske vist er korrekt, men at dette lavere niveau forekommer at være tilstrækkeligt for sidstnævnte personer.

[36] – Ibidem, præmis 128.

62. I Kaduna-dommens præmis 129 anføres en konstatering, der i mangel af yderligere nuancer synes at gøre retten til at ansøge om international beskyttelse betinget af det tidspunkt, hvor den midlertidige beskyttelse ophører. Det fastslås i denne præmis, at »[n]år den […] midlertidige beskyttelse er ophørt, kan disse tredjelandsstatsborgere og statsløse […] ikke forhindres i effektivt at udøve deres ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, som udgør et væsentligt trin i proceduren for tildeling af denne beskyttelse«.

63. Henset til den sammenhæng, hvori den indgår, begrænser Kaduna-dommens præmis 129 imidlertid ikke de berørte personers rettigheder, men understreger derimod den brede rækkevidde af deres ret til at blive tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus på et hvilket som helst tidspunkt under den midlertidige beskyttelse, eller når den er ophørt.

64. Hvis min læsning af Kaduna-dommen er korrekt, er det ifølge denne dom muligt at indgive en ansøgning om international beskyttelse, allerede mens den midlertidige beskyttelse nydes.

65. Kaduna-dommen bekræfter denne opfattelse, idet det afvises, at ophold i en medlemsstat for personer med midlertidig beskyttelse automatisk bliver ulovligt fra det tidspunkt, hvor denne beskyttelse ophører. Det fastslås, at »[v]isse af disse personer […] bl.a. [kan] have indgivet en ansøgning om international beskyttelse og i denne forbindelse principielt have ret til fortsat ophold på den pågældende medlemsstats område« [37].

66. Alt i alt kan personer, der nyder midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55, ansøge om international beskyttelse med hensyn til begge denne beskyttelses bestanddele på et hvilket som helst tidspunkt.

67. Artikel 3, stk. 3, i direktiv 2013/33/EU [38], som udelukker tilfælde, hvor bestemmelserne i direktiv 2001/55 anvendes, fra sit anvendelsesområde, er ikke til hinder for denne regel [39]. Denne udelukkelse kan ved en modsætningsslutning fortolkes således, at fraværet af en sådan bestemmelse i direktiv 2013/32 indebærer, at dette direktiv finder anvendelse på tilfælde, hvor der foreligger midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55.

68. En undersøgelse af de materielle områder, der er dækket af direktiv 2001/55 og 2013/33, med hensyn til modtagelsen af ansøgere om international beskyttelse bekræfter ovenstående konklusioner:

– Direktiv 2013/33, som supplerer direktiv 2011/95 og 2013/32, vedrører de individuelle situationer for ansøgere om international beskyttelse med henblik på at sikre dem visse »modtagelsesforhold« [defineret i artikel 2, litra f), i direktiv 2013/33], mens deres ansøgning behandles. Direktiv 2001/55 vedrører derimod situationer med massetilstrømning af fordrevne.

– Forskellen i angivelsen af de personer, der er omfattet af fordelene, er ikke til hinder for, at der kan være overlap: En person, der er involveret i en massefordrivelse som følge af en krig, kan opfylde betingelserne for at ansøge om en af formerne for international beskyttelse.

[37] – Ibidem, præmis 154.

[38] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96). I henhold til artikel 3, stk. 3, »finder [dette direktiv] ikke anvendelse, når bestemmelserne i [direktiv 2001/55] anvendes«. Det samme fremgik af artikel 3, stk. 3, i den retsakt, der gik forud for dette direktiv, Rådets direktiv 2003/9/EF af 27.1.2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT 2003, L 31, s. 18).

[39] – Citeret i Migrationsverkets skriftlige indlæg.

– Det afgørende er, at ækvivalensen mellem indholdet og rækkevidden af den beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2001/55, og de modtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2013/33, gør det logisk, at sidstnævnte direktiv fastsætter, at det ikke finder anvendelse, når en af de andre støtteordninger allerede anvendes.

69. Samme logik forklarer, at artikel 19, stk. 1, i direktiv 2001/55 giver medlemsstaterne ret til at bestemme, at retten til midlertidig beskyttelse og status som en asylansøger, hvis ansøgning behandles, ikke kan kumuleres.

2. Begrænsninger af tildelingen af international beskyttelse

70. Medlemsstaterne er forpligtet til at tildele international beskyttelse til personer, der opfylder de opstillede betingelser, med forbehold af de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i direktiv 2011/95.

71. Artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95 opregner grundene til at udelukke tildeling af henholdsvis flygtningestatus og subsidiær beskyttelse. Ingen af disse bestemmelser omhandler det tilfælde, at en person nyder midlertidig beskyttelse.

72. Den udtømmende liste [40] over grundene til afvisning af en ansøgning om international beskyttelse, som er anført i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32, nævner heller ikke det tilfælde, at en person nyder midlertidig beskyttelse [41].

73. Direktiv 2001/55 tillægger imidlertid medlemsstaterne visse beføjelser til at begrænse adgangen til international beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne. Der tages i denne forbindelse hensyn til den indvirkning, som denne faktor kan have på det nationale asylsystem. Dette direktivs artikel 2, litra a), nævner i forbindelse med definitionen af midlertidig beskyttelse, den situation, at der »er risiko for, at asylsystemet ikke kan håndtere denne tilstrømning, uden at det vil gå ud over dets effektivitet […]«.

74. Hensynet til ikke at overbelaste de nationale asylsystemer ved reguleringen af den midlertidige beskyttelse af personer, der er blevet fordrevet af invasionen af Ukraine, blev understreget i gennemførelsesafgørelse 2022/382 og de efterfølgende forlængelser heraf. Det afspejles i sjette betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/382 [42], syvende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2023/2409 [43] samt syvende og ottende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2024/1836 [44].

[40] – Jf. vedrørende dens udtømmende karakter dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), præmis 30.

[41] – Det blev fastslået i præmis 51 i dom af 1.8.2022, Bundesrepublik Deutschland (Barn af flygtninge født uden for værtsmedlemsstaten) (C-720/20, EU:C:2022:603), at »[d]et følger […] såvel af den udtømmende karakter af opregningen i […] artikel 33, stk. 2, [i direktiv 2013/32 om procedurer] som af den undtagelsesvise karakter af afvisningsgrundene, som denne opregning indebærer, at direktivets artikel 33, stk. 2, litra a), skal fortolkes indskrænkende og derfor ikke kan anvendes på en situation, der ikke svarer til bestemmelsens ordlyd«.

[42] – »Indførelse af midlertidig beskyttelse forventes […] at være til gavn for medlemsstaterne, eftersom rettighederne forbundet med midlertidig beskyttelse mindsker de fordrevne personers behov for straks at søge international beskyttelse og dermed *risikoen for at overbebyrde deres asylsystemer*.« Min fremhævelse.

[43] – »En forlængelse af den midlertidige beskyttelse vil også bidrage til at sikre, at medlemsstaternes asylsystemer ikke overbelastes af en betydelig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, der kan indgives af personer, som nyder midlertidig beskyttelse indtil den 4. marts 2024, hvis den midlertidige beskyttelse bortfalder på dette tidspunkt, eller personer, der flygter fra krigen i Ukraine, og som ankommer til Unionen efter denne dato og før den 4. marts 2025.«

[44] – Der anses at være en »risiko for, at de nationale asylsystemer ikke vil kunne fungere effektivt; hvis den midlertidige beskyttelse snart bortfalder, vil[…] alle de personer, der har fået midlertidig beskyttelse, ansøge om international beskyttelse på én gang«.

75. Staterne har således en vis skønsmargen til at regulere hastigheden i behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse for at undgå, at deres nationale asylsystemer overbebyrdes [45].

76. EU-lovgiver har besluttet, at denne risiko for overbebyrdelse kan begrunde midlertidige begrænsninger af retten til adgang til international beskyttelse for personer med midlertidig beskyttelse. I et sådant tilfælde bør besvarelsen tilpasses de reelle muligheder for at imødegå en ekstraordinær situation, som er fremkaldt af en massetilstrømning af fordrevne personer.

77. Direktiv 2001/55 indgår således i den fælles ordning for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, som allerede omfatter en mulighed for udsættelse af den pågældende afgørelse, når »et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen« [artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32] [46].

78. Jeg mener dog, at disse begrænsninger ikke kan føre til, at en ansøgning om subsidiær beskyttelse *afvises fra realitetsbehandling* [47]. Den fælles ordning for international beskyttelse giver ikke mulighed for, at en national bestemmelse fastsætter en forpligtelse til som hovedregel at afvise *alle ansøgninger* om subsidiær beskyttelse fra personer med midlertidig beskyttelse.

79. Forordning (EU) nr. 604/2013 [48] omhandler situationer, der er kendetegnet ved tilstrømningen af et exceptionelt stort antal tredjelandsstatsborgere, som ønsker at opnå international beskyttelse [49]. Denne forordnings artikel 33 fastsætter »en procedure for tidlig varsling, beredskab og krisestyring, som tilsigter at gennemføre forebyggende foranstaltninger med henblik bl.a. på at undgå, at anvendelsen af forordningen vil kunne blive forstyrret som følge af en dokumenteret risiko for et særligt pres, der udøves på en medlemsstats asylsystem« [50].

80. EU-lovgiver har således heller ikke i disse tilfælde givet mulighed for, at medlemsstaterne selv kan bestemme, at ansøgninger om international beskyttelse automatisk skal afvises fra realitetsbehandling.

3. Delkonklusion

81. Alt i alt foreslår jeg følgende besvarelse af de tre første præjudicielle spørgsmål:

– Fortolkningen af direktiv 2001/55, sammenholdt med direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32, giver mulighed for, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der nyder midlertidig beskyttelse

[45] – I anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-249/25 (der verserer for Domstolen) ønskes det oplyst, om medlemsstaterne kan *suspendere* behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse indgivet af en person med midlertidig beskyttelse. I den foreliggende præjudicielle sag har de svenske myndigheder derimod ikke suspenderet denne behandling, men blot med de ovenfor nævnte begrundelser afvist ansøgningen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus. Som svar på et spørgsmål, der blev stillet i retsmødet, om, hvorvidt en suspension af fristen for afgørelse ikke ville være i bedre overensstemmelse med proportionalitetsprincippet end en afvisning af ansøgningerne om subsidiær beskyttelse, påpegede den svenske regering, at dette var et spørgsmål, som det tilkom Migrationsverket at afgøre som uafhængig myndighed, og at det ikke tilkom regeringen at vurdere, hvordan lovgivningen skulle anvendes.

[46] – Dom af 8.5.2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, præmis 32).

[47] – I den forstand, der er nævnt i fodnote 7 til dette forslag til afgørelse.

[48] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31) (»Dublin III-forordningen«).

[49] – Dom af 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), præmis 96.

[50] – Ibidem, præmis 95.

i henhold til direktiv 2001/55, kan ansøge om international beskyttelse med hensyn til begge denne beskyttelses bestanddele, flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.

– Artikel 17, stk. 1, i direktiv 2001/55, artikel 18 i direktiv 2011/95 og artikel 10 i direktiv 2013/32 har direkte virkning, for så vidt som de giver tredjelandsstatsborgere og statsløse ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse.

C. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

82. I lyset af den besvarelse, jeg foreslår af de tre første præjudicielle spørgsmål, vil udlændingeloven være uforenelig med EU-retten, hvis den fastsætter et absolut forbud mod, at personer med midlertidig beskyttelse ansøger om subsidiær beskyttelse.

83. Det tilkommer den forelæggende ret at fortolke national ret. Med forbehold af dens vurdering er jeg af den opfattelse, at det er muligt at fortolke udlændingelovens kapitel 21, § 5, således, at for at denne bestemmelse er forenelig med EU-retten, skal ansøgninger om subsidiær beskyttelse ved analogi være undergivet samme ordning for behandling som den, der finder anvendelse på tildeling af flygtningestatus, ud fra den betragtning at de begge udgør ansøgninger om *international beskyttelse* [51].

84. Hvis den forelæggende ret er af den opfattelse, at en sådan fortolkning er uholdbar (contra legem), skal den undlade at anvende udlændingelovens bestemmelser om det i den foreliggende sag omtvistede spørgsmål.

85. Den svenske regering og Migrationsverket har i deres indlæg understreget formålet om at beskytte det nationale asylsystem. De har gjort gældende, at eftersom den midlertidige beskyttelse er en ekstraordinær mekanisme, ville det være til skade for dette formål, hvis Sverige var forpligtet til at behandle ansøgninger om subsidiær beskyttelse under perioden med midlertidig beskyttelse [52].

86. Dette argument kan eventuelt anvendes (hvis risikoen for, at systemet bryder sammen, godtgøres) med henblik på udsættelse af at afgørelser, som efter en realitetsbehandling besvarer ansøgninger om international beskyttelse, eller med henblik på aktivering af mekanismen for tidlig varsling, høj reaktionshastighed og krisehåndtering på asylområdet, men ikke som begrundelse for, at disse ansøgninger afvises fra realitetsbehandling, når de omfatter en ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatuts.

87. Den svenske regering og Migrationsverket har forsøgt at begrunde, at behandlingen af ansøgninger om tildeling af flygtningestatus begrænses, med opfyldelsen af den svenske stats internationale forpligtelser i henhold til Genèvekonventionen [53].

[51] – Udlændingelovens kapitel 21, § 5, stk. 1, fastsætter, at den omstændighed, at en person med midlertidig beskyttelse er blevet meddelt opholdstilladelse, er forenelig med, at en ansøgning om tilsvarende tilladelse som flygtning kan behandles. I henhold til stk. 2 kan »[b]ehandlingen af en ansøgning efter stk. 1 […] kun udsættes, hvis der er særlige grunde hertil«.

[52] – Punkt 4, 6, 7, 8 og 10 i den svenske regerings indlæg og en række (unummererede) punkter i Migrationsverkets indlæg. I retsmødet henviste både den svenske regering og Migrationsverket til potentielle risici for det svenske asylsystem, men angav ikke konkret, hvilke objektive forhold der kunne bringe dette system i fare i en sådan grad, at de gjorde det nødvendigt automatisk og uden forudgående behandling at afvise ansøgninger om subsidiær beskyttelsesstatus indgivet af personer med midlertidig beskyttelse.

[53] – Punkt 13 i den svenske regerings indlæg og et (unummereret) punkt i Migrationsverkets indlæg.

88. Dette sidstnævnte argument kan heller ikke tiltrædes. Udlændingelovens kapitel 21, § 5, er uden tvivl i overensstemmelse med Genèvekonventionen og EU-retten, idet denne bestemmelse giver personer med midlertidig beskyttelse mulighed for at ansøge om tildeling af flygtningestatus. Sverige overholder således sine »internationale forpligtelser«, men overtræder EU-retten, hvis medlemsstaten nægter disse personer muligheden for at ansøge om subsidiær beskyttelse, som ikke er omhandlet i Genèvekonventionen, men er pålagt ved artikel 78 TEUF og direktiv 2011/95 og 2013/32.

V. Forslag til afgørelse

89. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg at svare Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (forvaltningsdomstolen i Göteborg, domstol i sager om migration, Sverige), således:

»Artikel 3, 17 og 19 i 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 modtagelsen af disse personer og følgerne heraf,

sammenholdt med artikel 1, artikel 2, litra a), f), g) og h), og artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse,

og sammenholdt med artikel 2, litra b), h), i) og k), og artikel 10, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse,

skal fortolkes således, at

tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der nyder midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55, kan ansøge om international beskyttelse med hensyn til begge denne beskyttelses bestanddele, flygtningestatus og subsidiær beskyttelse, i henhold til direktiv 2011/95 og 2013/32.

Artikel 17, stk. 1, i direktiv 2001/55, artikel 18 i direktiv 2011/95 og artikel 10 i direktiv 2013/32 har direkte virkning, for så vidt som de giver tredjelandsstatsborgere og statsløse ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse.

Disse bestemmelser er til hinder for en lovgivning eller fast administrativ praksis i en medlemsstat, som indebærer, at når en fordrevet person med midlertidig beskyttelse indgiver en ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus, afvises denne ansøgning uden undersøgelse af, om betingelserne for tildeling af denne status er opfyldt.«