Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

30. oktober 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten – aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger – forordning (EU) nr. 604/2013 – artikel 18, stk. 1, litra d) – den ansvarlige medlemsstats forpligtelser – forpligtelse til at tilbagetage en tredjelandsstatsborger, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat – begrebet »ansøgning [om international beskyttelse]« – Kongeriget Danmarks særlige status – begrebet »afslag« – afgørelse om ikke at forlænge eller ikke at forny en midlertidig opholdstilladelse – ikke omfattet«

I sag C-790/23 [Qassioun] [i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) ved afgørelse af 18. december 2023, indgået til Domstolen den 21. december 2023, i sagen

X

mod

Maahanmuuttovirasto,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, samt dommerne J. Passer (refererende dommer), E. Regan, D. Gratsias og B. Smulders,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: fuldmægtig G. Chiapponi,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. januar 2025,

* Processprog: finsk.

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

efter at der er afgivet indlæg af:

– X ved asianajaja V. Matilainen,

– Maahanmuuttovirasto ved I. Haahtela og M. Montin, som befuldmægtigede,

– den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

– den danske regering ved D. Elkan, M. Jespersen og C.A. Maertens, som befuldmægtigede,

– den tyske regering ved J. Möller, R. Kanitz og N. Scheffel, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma, A. Katsimerou, T. Simonen og I. Söderlund, som befuldmægtigede,

– den schweiziske regering ved L. Lanzrein og V. Michel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 1, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 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).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side X, som er syrisk statsborger, og på den anden side Maahanmuuttovirasto (immigrationskontor, Finland) (herefter »immigrationskontoret«) vedrørende denne nationale myndigheds afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse indgivet af X, hvorved det blev bestemt, at hun skulle overføres til Danmark, og hvorved hun blev pålagt et forbud mod indrejse i Finland.

Retsforskrifter

EU-retten

Protokollen om Danmarks stilling

3 Artikel 1 i protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokollen om Danmarks stilling«), har følgende ordlyd:

»Danmark deltager ikke i [Rådet for Den Europæiske Unions] vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til [EUF-traktatens] tredje del, afsnit V [...]. [...]

[...]«

4 Protokollens artikel 2 bestemmer:

»Ingen af bestemmelserne i [EUF-traktatens] tredje del, afsnit V, [...] ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af [Den Europæiske Union] i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark. [...]«

Aftalen mellem Unionen og Danmark

5 Artikel 1 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om Eurodac til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EUT 2006, L 66, s. 38, herefter »aftalen mellem Unionen og Danmark«) – som blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2006/188/EF af 21. februar 2006 (EUT 2006, L 66, s. 37) – fastsætter:

»1. Formålet med denne aftale er at anvende bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne [(EUT 2003, L 50, s. 1)], Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen [(EFT 2000, L 316, s. 1, herefter »Eurodac-forordningen«)] og gennemførelsesbestemmelserne i forbindelse hermed på forholdet mellem Fællesskabet og Danmark, jf. artikel 2, stk. 1 og 2.

2. Det er de kontraherende parters mål at nå frem til en ensartet anvendelse og fortolkning af bestemmelserne i forordningerne og gennemførelsesbestemmelserne hertil i alle medlemsstater.

[...]«

6 Aftalens artikel 2, stk. 1, er sålydende:

»Bestemmelserne i [forordning nr. 343/2003], der er knyttet til denne aftale som bilag og udgør en del heraf, samt [gennemførelsesbestemmelserne hertil] finder på folkeretligt grundlag anvendelse på forholdet mellem Fællesskabet og Danmark.«

7 Den nævnte aftales artikel 3, der har overskriften »Ændring af [forordning nr. 343/2003] og »Eurodac-forordningen««, bestemmer:

»1. Danmark deltager ikke i vedtagelsen af ændringer af [forordning nr. 343/2003] og »Eurodac-forordningen«, og ændringerne er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

2. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt landet ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter.

[...]«

8 I overensstemmelse med sidstnævnte bestemmelse meddelte Danmark Kommissionen sin beslutning om at gennemføre forordning nr. 604/2013.

Forordning nr. 604/2013

9 Artikel 2 i forordning nr. 604/2013 er affattet således:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »ansøgning om international beskyttelse«: en ansøgning om international beskyttelse som defineret i artikel 2, litra h), 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 (EUT 2011, L 337, s. 9)]

[...]

l) »opholdstilladelse«: enhver tilladelse, der er udstedt af myndighederne i en medlemsstat, og som giver en tredjelandsstatsborger eller en statsløs ret til at opholde sig på medlemsstatens område, herunder de dokumenter, som beviser, at den pågældende har tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område inden for rammerne af en ordning for midlertidig beskyttelse eller indtil ophøret af de omstændigheder, der stiller sig i vejen for gennemførelsen af en udsendelsesforanstaltning, bortset fra visa og tilladelser til at opholde sig i landet, som er udstedt i den periode, der er nødvendig for at fastslå, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til denne forordning, eller under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse eller en ansøgning om opholdstilladelse

[...]«

10 Forordningens artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.

2. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

[...]«

11 Den nævnte forordnings kapitel III, som har overskriften »Kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig«, indeholder forordningens artikel 7-15. Forordningens artikel 12 med overskriften »Udstedelse af opholdstilladelser eller visa« bestemmer:

»1. Er ansøgeren i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, er det den medlemsstat, der har udstedt denne, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

2. Er ansøgeren i besiddelse af et gyldigt visum, er det den medlemsstat, der har udstedt dette visum, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse [...]

[...]

4. Er ansøgeren kun i besiddelse af en eller flere opholdstilladelser, der er udløbet for mindre end to år siden, eller et visum eller flere visa, der er udløbet for mindre end seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, finder stk. 1, 2 og 3 anvendelse, for så vidt ansøgeren ikke har forladt medlemsstaternes område.

Er ansøgeren i besiddelse af en eller flere opholdstilladelser, der er udløbet for mere end to år siden, eller et visum eller flere visa, der er udløbet for mere end seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, og vedkommende ikke har forladt medlemsstaternes område, er det den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet, der er ansvarlig.

[...]«

12 Artikel 18 i forordning nr. 604/2013, der har overskriften »Den ansvarlige medlemsstats forpligtelser«, har følgende ordlyd:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, er forpligtet til:

[...]

d) [...] at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

[...]«

13 Artikel 48 i forordning nr. 604/2013 fastsætter, at forordning nr. 343/2003 ophæves, og at henvisninger til sidstnævnte forordning gælder som henvisninger til forordning nr. 604/2013.

Direktiv 2011/95

14 I artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95 defineres udtrykket »ansøgning om international beskyttelse« således, at der herved i direktivet forstås »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«.

15 Direktivets artikel 19, der har overskriften »Tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af subsidiær beskyttelsesstatus«, fastsætter:

»1. Med hensyn til ansøgninger om international beskyttelse [...] skal medlemsstaterne tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandsstatsborgers eller statsløs persons subsidiære beskyttelsesstatus, der er tildelt af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretsligt organ, såfremt den pågældende ikke længere opfylder betingelserne herfor [...].

[...]

4. Uden at dette i øvrigt indskrænker tredjelandsstatsborgerens eller den statsløse persons pligt til at oplyse om alle relevante faktiske forhold og til at forelægge al relevant dokumentation, som den pågældende er i besiddelse af, [...] skal den medlemsstat, der har tildelt den pågældende subsidiær beskyttelsesstatus, på et individuelt grundlag påvise, at den pågældende ikke længere opfylder eller ikke opfylder betingelserne herfor [...].«

Direktiv 2013/32/EU

16 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) bestemmer følgende i artikel 11 med overskriften »Krav til den besluttende myndigheds afgørelser«:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse meddeles skriftligt.

2. Medlemsstaterne sikrer også, at de faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen i tilfælde af afslag på ansøgninger med hensyn til flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus, og at der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse.

Medlemsstaterne behøver ikke give skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse sammen med en afgørelse, hvis ansøgeren tidligere skriftligt eller ved et elektronisk middel, som ansøgeren har adgang til, har fået disse oplysninger.

[...]«

Finsk ret

17 I henhold til § 103, stk. 2, i ulkomaalaislaki (301/2004) (udlændingelov (301/2004)) af 30. april 2004 kan en ansøgning om international beskyttelse, som er blevet indgivet i Finland, afvises, såfremt ansøgeren kan overføres til en anden medlemsstat, der i henhold til forordning nr. 604/2013 er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

Dansk ret

18 § 7 i udlændingeloven i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »udlændingeloven«), er sålydende:

»[...]

Stk. 2. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. [...]

Stk. 3. I tilfælde omfattet af stk. 2, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. [...]

[...]«

19 Udlændingelovens § 11, stk. 2, fastsætter:

»[...] Udlændingestyrelsen træffer af egen drift afgørelse om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold efter § 7 [...], hvis grundlaget fortsat er til stede. [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20 Sagsøgeren i hovedsagen er syrisk statsborger.

21 Den 1. juli 2016 indgav hun en ansøgning om international beskyttelse i Kongeriget Danmark.

22 Den 29. august 2016 blev hun af den danske myndighed, der har kompetencen på området, meddelt midlertidig opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 3. Denne opholdstilladelse, som trådte i kraft den dag, hvor den blev meddelt, var oprindeligt gyldig i et år. Den blev efterfølgende flere gange forlænget af Udlændingestyrelsen med den samme varighed. Den 17. november 2020 besluttede denne styrelse imidlertid, igen af egen drift, ikke at forlænge den nævnte tilladelse under henvisning til udlændingelovens § 11, stk. 2.

23 Den 27. juli 2021 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning om international beskyttelse i Finland.

24 Den 29. juli 2021 fremsendte immigrationskontoret – som er den finske myndighed, der har kompetencen på området – en anmodning til den kompetente danske myndighed om, at Kongeriget Danmark skulle tage sagsøgeren i hovedsagen tilbage i henhold til artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013.

25 Den 5. august 2021 accepterede Kongeriget Danmark den nævnte anmodning.

26 Den 12. november 2021 vedtog immigrationskontoret – idet det var af den opfattelse, at Kongeriget Danmark var den medlemsstat, der var ansvarlig for behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet til myndigheden – en afgørelse, hvorved denne ansøgning blev afvist, hvorved det blev bestemt, at hun skulle overføres til Danmark, og hvorved hun blev pålagt et forbud mod indrejse i Finland i to år.

27 Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af den nævnte afgørelse ved Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland), som forkastede søgsmålet.

28 Hun ansøgte efterfølgende om tilladelse til at iværksætte appel ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland), som er den forelæggende ret.

29 For at kunne tage stilling til denne ansøgning finder den forelæggende ret det i det væsentlige nødvendigt at fastslå, om artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 finder anvendelse i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, og, med henblik herpå, om den ansøgning om international beskyttelse, som hun indgav i Kongeriget Danmark, kan anses for at være en »ansøgning[,] der er meddelt afslag på« i denne bestemmelses forstand.

30 I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at den nævnte ansøgning oprindeligt var genstand for en række delvist gunstige afgørelser, for så vidt som den kompetente danske myndighed meddelte sagsøgeren i hovedsagen en midlertidig opholdstilladelse, som myndigheden efterfølgende forlængede flere gange. Den forelæggende ret har tilføjet, at det først var senere og på denne myndigheds initiativ, at der blev truffet en afgørelse om ikke at forlænge denne midlertidige opholdstilladelse. Henset til disse forhold ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er muligt at lægge til grund, at der er blevet »meddelt afslag på« den nævnte ansøgning som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013.

31 For det andet har den forelæggende ret anført, at Kongeriget Danmark i henhold til protokollen om Danmarks stilling har en særlig status i forhold til det fælles europæiske asylsystem. I medfør af aftalen mellem Unionen og Danmark forpligtede denne medlemsstat sig således til at anvende forordning nr. 604/2013. Den nævnte medlemsstat har derimod ikke forpligtet sig til at anvende retsakterne i den afledte EU-ret, hvortil denne forordning henviser. Navnlig anvender den ikke direktiv 2011/95, som bl.a. forordningens artikel 2, litra b), henviser til. Følgelig er de eneste former for international beskyttelse, der med føje kan ansøges om hos og tildeles af den kompetente danske myndighed, dem, der er fastsat i national ret, og derved ikke de former, hvortil dette direktiv henviser, idet det i det væsentlige bemærkes, at sagsøgeren i hovedsagen i det foreliggende tilfælde ikke blev meddelt den beskyttelse, som finder anvendelse på flygtninge, men den subsidiære beskyttelse, der er fastsat i udlændingeloven. Henset til denne særlige status skal det afgøres, om en ansøgning om international beskyttelse, som en tredjelandsstatsborger indgiver til den nævnte myndighed, kan anses for en »ansøgning [om international beskyttelse]« som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013.

32 På denne baggrund har Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 18, stk. 1, litra d), i [forordning nr. 604/2013] fortolkes således, at et afslag på ansøgningen som omhandlet i denne bestemmelse omfatter det tilfælde, hvor en midlertidig opholdstilladelse, der tidligere efter ansøgning er meddelt den pågældende person i Danmark, og som er baseret på et behov for beskyttelse, ikke blev forlænget, når afgørelsen om ikke at forlænge ikke blev truffet på grundlag af en ansøgning fra denne person herom, men blev truffet [af] myndigheden af egen drift?«

Om anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

33 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. juli 2025 har den danske regering anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement. Til støtte for sin anmodning har den nævnte regering i det væsentlige gjort gældende, at der i det ræsonnement, som ligger til grund for generaladvokatens forslag til afgørelse, ikke blev taget behørigt hensyn til hele den retlige ramme, hvori Kongeriget Danmarks deltagelse i forordning nr. 604/2013 indgår.

34 I denne henseende bemærkes for det første, at der i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og i procesreglementet ikke er fastsat en mulighed for, at parterne i hovedsagen og de berørte personer kan afgive indlæg som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse. For det andet skal generaladvokaten i medfør af artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til statutten for Den Europæiske Unions Domstol kræver dennes medvirken. Domstolen er hverken bundet af forslaget til afgørelse eller af den begrundelse, hvorpå generaladvokaten har støttet det. En hovedparts eller en berørt persons uenighed i generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål generaladvokaten undersøger heri, kan følgelig ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

35 Ganske vist kan Domstolen i henhold til artikel 83 i sit procesreglement til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en hovedpart eller en berørt person, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for den afgørelse, som den skal træffe.

36 I det foreliggende tilfælde er Domstolen imidlertid, efter at have hørt generaladvokaten, af den opfattelse, at den råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse, og at den anmodning om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del, som den danske regering har fremsat, ikke har frembragt nogen nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for den afgørelse, som Domstolen skal træffe.

37 Det er herefter ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

Om det præjudicielle spørgsmål

38 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes således, at den manglende forlængelse eller den manglende fornyelse af en opholdstilladelse, som en tredjelandsstatsborger er blevet meddelt tidligere, kan sidestilles med et afslag på den af tredjelandsstatsborgeren indgivne ansøgning om international beskyttelse i denne bestemmelses forstand.

39 Indledningsvis skal det bemærkes, at den forelæggende ret har anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 i en specifik retlig sammenhæng.

40 Genstanden for tvisten i hovedsagen er nemlig at afgøre, om Kongeriget Danmark er forpligtet til at tilbagetage en tredjelandsstatsborger, som efter at have indgivet en ansøgning om international beskyttelse i denne medlemsstat og være blevet meddelt subsidiær beskyttelse i henhold til medlemsstatens nationale ret har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse i Finland.

41 Som Domstolen allerede har fastslået, har Kongeriget Danmark – hvad angår EUF-traktatens tredje del, afsnit V, der bl.a. omhandler politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring – i henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling en særlig status, hvorved det adskiller sig fra andre medlemsstater (dom af 22.9.2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark), C-497/21, EU:C:2022:721, præmis 35).

42 Inden for rammerne af denne særlige status bestemmer artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, i aftalen mellem Unionen og Danmark, at Kongeriget Danmark ligeledes har gennemført bestemmelserne i forordning nr. 343/2003. Efter vedtagelsen af forordning nr. 604/2013, hvorved forordning nr. 343/2003 blev ophævet, meddelte Kongeriget Danmark i henhold til den nævnte aftales artikel 3, stk. 2, sin beslutning om også at gennemføre forordning nr. 604/2013.

43 Sidstnævnte forordnings artikel 18, stk. 1, litra d), fastsætter, at en medlemsstat er forpligtet til at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse. I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor en tredjelandsstatsborger har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Kongeriget Danmark, kan en anden medlemsstat, som denne tredjelandsstatsborger har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse til, følgelig anmode Kongeriget Danmark om at tilbagetage tredjelandsstatsborgeren, såfremt de betingelser, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, er opfyldt.

44 I henhold til protokollen om Danmarks stilling finder direktiv 2011/95 derimod ikke anvendelse på Kongeriget Danmark (jf. i denne retning dom af 22.9.2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark), C-497/21, EU:C:2022:721, præmis 43).

45 Navnlig finder den i artikel 2, litra b), i forordning nr. 604/2013 indeholdte definition af begrebet »ansøgning om international beskyttelse« således ikke anvendelse på den nævnte medlemsstat, for så vidt som denne definition selv henviser til artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95, hvorefter begrebet henviser til 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.

46 Det er følgelig i lyset af denne specifikke retlige kontekst, der følger af Kongeriget Danmarks særlige status, at det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, og som vedrører det i artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 fastsatte krav, hvorefter der skal være blevet meddelt afslag på den ansøgning om international beskyttelse, der er blevet indgivet af en tredjelandsstatsborger såsom sagsøgeren i hovedsagen.

47 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at for så vidt angår Kongeriget Danmark kan den ansøgning, der således skal være blevet meddelt afslag på, kun være en ansøgning, som er blevet indgivet til denne medlemsstats kompetente myndigheder med henblik på tildeling af en af de former for international beskyttelse, der er fastsat i medlemsstatens nationale ret, således som generaladvokaten har anført i punkt 47 i forslaget til afgørelse.

48 For så vidt som direktiv 2011/95 ikke finder anvendelse på den nævnte medlemsstat, således som det fremgår af nærværende doms præmis 44, kan formålet med de ansøgninger, der indgives til medlemsstatens kompetente myndigheder, nemlig ikke med føje være tildeling af en af de former for international beskyttelse, der er fastsat i dette direktiv (dom af 22.9.2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark), C-497/21, EU:C:2022:721, præmis 43, og af 19.12.2024, Khan Yunis og Baabda, C-123/23 og C-202/23, EU:C:2024:1042, præmis 60).

49 På dette punkt adskiller anvendelsen af artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 sig derfor i det tilfælde, hvor det skal afgøres, om der påhviler Kongeriget Danmark en forpligtelse til tilbagetagelse eller ej, fra anvendelsen af denne bestemmelse for så vidt angår enhver anden medlemsstat, idet sidstnævnte anvendelse kræver, at der foreligger en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2011/95.

50 Når dette er sagt, forholder det sig således, at for så vidt som Unionen og Kongeriget Danmark har indgået en international aftale, med hvilken det tilsigtes at gøre det muligt for denne medlemsstat at deltage i gennemførelsen af forordning nr. 604/2013, skal de ansøgninger, der indgives til den nævnte medlemsstat med henblik på at opnå en af de former for international beskyttelse, som er fastsat i denne medlemsstats nationale ret, for så vidt angår forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), sidestilles med de ansøgninger, der kan indgives i enhver anden medlemsstat med henblik på at opnå en af de former for international beskyttelse, som er fastsat i direktiv 2011/95. En sådan sidestilling er nemlig nødvendig for at sikre den effektive virkning af denne internationale aftale, som er udtryk for Unionens og Kongeriget Danmarks fælles vilje til at gøre det muligt for denne medlemsstat at deltage i gennemførelsen af forordning nr. 604/2013.

51 For det andet skal den kompetente myndighed have meddelt afslag på den ansøgning, hvortil artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 henviser.

52 Eftersom det i artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 indeholdte udtryk »meddelt afslag på« ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes nationale ret, skal det fastslås, at begrebet »afslag« i den nævnte bestemmelses forstand udgør et selvstændigt EU-retligt begreb, som i overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal være genstand for en ensartet fortolkning (jf. i denne retning dom af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF), C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis), der skal foretages under hensyntagen ikke blot til udtrykket selv, men ligeledes til den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og til det formål, der forfølges med den lovgivning, som bestemmelsen er en del af.

53 Hvad indledningsvis angår udtrykket »afslag« skal det bemærkes, at udtrykket efter sin sædvanlige betydning henviser til den handling, der består i at nægte at imødekomme en ansøgning. Udtrykket kan derfor ikke henvise til den handling, der består i at acceptere at imødekomme en sådan ansøgning, uanset om denne accept og denne imødekommelse er midlertidig eller endelig.

54 På et strengt bogstaveligt plan kan det i artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 indeholdte begreb »afslag« derfor ikke fortolkes således, at det omfatter den manglende forlængelse eller den manglende fornyelse af en opholdstilladelse, der tidligere er blevet meddelt en tredjelandsstatsborger, som havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse. Tværtimod indebærer eksistensen af denne manglende forlængelse eller manglende fornyelse nødvendigvis, at ansøgningen er blevet imødekommet på et tidligere tidspunkt, selv om denne imødekommelse var af midlertidig karakter.

55 På denne baggrund er den forelæggende ret i det væsentlige af den opfattelse, at det for så vidt angår tvisten i hovedsagen forholder sig således, at henset til udlændingelovens indhold skal en afgørelse, hvorved den kompetente danske myndighed på grundlag af den nævnte lovs § 7, stk. 2 og 3, udsteder en midlertidig opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Kongeriget Danmark, sidestilles med en afgørelse, hvorved denne tredjelandsstatsborger midlertidigt meddeles subsidiær beskyttelse. Den danske regering har i sit skriftlige indlæg for Domstolen forklaret, at der er overensstemmelse mellem disse to typer afgørelser. Den har navnlig anført, at den midlertidige opholdstilladelse, som sagsøgeren i hovedsagen blev meddelt, udgør en tildeling af subsidiær beskyttelse, der i henhold til national ret svarer til den subsidiære beskyttelse, som er fastsat i direktiv 2011/95.

56 Dernæst skal det ud fra et kontekstuelt synspunkt fastslås, at såvel analysen af selve forordning nr. 604/2013 som analysen af andre retsakter i afledt EU-ret, i overensstemmelse med hvilke denne forordning skal fortolkes, for så vidt som deres respektive bestemmelser kan skulle anvendes samlet, bekræfter den ordlydsfortolkning, der er anført i nærværende doms præmis 54.

57 Hvad for det første angår forordning nr. 604/2013 skal det særligt bemærkes, at forordningens artikel 2, litra l), i denne forordning definerer begrebet »opholdstilladelse« som enhver tilladelse, der er udstedt af myndighederne i en medlemsstat, og som giver en tredjelandsstatsborger eller en statsløs ret til at opholde sig på medlemsstatens område, bortset fra visa og tilladelser til at opholde sig i landet, som er udstedt i den periode, der er nødvendig for at fastslå, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til forordningen, eller under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse eller en ansøgning om opholdstilladelse.

58 Den nævnte definition bekræfter således, at udstedelsen af en opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger beviser, at tredjelandsstatsborgeren er blevet meddelt tilladelse til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område som følge af tildelingen af en international beskyttelse til vedkommende. Ud fra dette synspunkt har det ingen betydning, at denne tildeling og denne udstedelse i forhold til gældende national ret er genstand for retsakter, der er særskilte og successive, men som overlapper hinanden, eller – som i det foreliggende tilfælde – for en og samme retsakt, således som det fremgår af den danske regerings forklaringer, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 55. Som sådan indebærer den nævnte udstedelse, at tredjelandsstatsborgerens ansøgning om international beskyttelse imødekommes eller er blevet imødekommet, hvorfor den ikke, selv når den er af midlertidig karakter, kan sidestilles med en form for »afslag« på denne ansøgning som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 18, stk. 1, litra d).

59 I øvrigt, og således som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, bekræftes den fortolkning, der er anlagt i nærværende doms præmis 54 og 58, af den omstændighed, at situationen for en tredjelandsstatsborger, der som sagsøgeren i hovedsagen dels er i besiddelse af en udløbet opholdstilladelse, dels ikke har forladt medlemsstaternes område, udtrykkeligt er omhandlet i artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 604/2013 og dermed i en anden bestemmelse end denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra d). Nævnte artikel 12, stk. 4, regulerer netop fremgangsmåden for fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i en sådan situation. I denne henseende fremgår det af sidstnævnte bestemmelse, at en sådan fastlæggelse afhænger af den tid, der er forløbet siden det tidspunkt, hvor den opholdstilladelse, som var blevet udstedt til den pågældende statsborger, er udløbet, hvilket forhold det alene tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

60 For det andet skal det bemærkes, at iagttagelsen af kravet om en ensartet fortolkning og anvendelse af forordning nr. 604/2013 – således som det klart fremgår af artikel 1, stk. 2, i aftalen mellem Unionen og Danmark – ligeledes skal sikres i situationer, der involverer Kongeriget Danmark.

61 Det nævnte krav indebærer, at forordning nr. 604/2013 skal fortolkes under hensyntagen til bestemmelserne i direktiv 2011/95 og bestemmelserne i direktiv 2013/32, forudsat at denne hensyntagen begrænser sig til at afklare rækkevidden af det i forordningens artikel 18, stk. 1, litra d), indeholdte begreb »afslag«.

62 De to nævnte direktiver sondrer klart mellem den situation, hvor den kompetente myndighed i en medlemsstat har »meddelt afslag på« en ansøgning om international beskyttelse, og de situationer, hvor denne myndighed afslutter den internationale beskyttelse, der er blevet tildelt en tredjelandsstatsborger, trækker den tilbage, tilbagekalder den eller undlader at forlænge den. Hvad navnlig angår den subsidiære beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2011/95, præciserer direktivets artikel 19 i stk. 1 og 4 bl.a. de betingelser, hvorunder denne beskyttelsesstatus kan ophæves, såfremt den tredjelandsstatsborger, som er blevet tildelt denne status, ikke længere opfylder betingelserne herfor. En tilsvarende ordning er fastsat i andre bestemmelser i det nævnte direktiv for så vidt angår flygtningestatus.

63 De afgørelser, der træffes i denne henseende, og som alle forudsætter, at den ansøgning om international beskyttelse, som denne statsborger har indgivet, tidligere er blevet imødekommet, adskiller sig i øvrigt på såvel det materielle som det processuelle plan fra de afgørelser, hvorved der meddeles afslag på en sådan ansøgning om international beskyttelse – ligeledes benævnt »negative afgørelser« – og som for deres vedkommende er omhandlet i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/32.

64 Undersøgelsen af den sammenhæng, hvori artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 indgår, bekræfter således, at begrebet »afslag«, hvortil denne bestemmelse henviser, ikke kan fortolkes således, at det omfatter den manglende forlængelse eller den manglende fornyelse af en opholdstilladelse, der tidligere er blevet udstedt til en tredjelandsstatsborger, som havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse.

65 Endelig opfylder ordlydsanalysen og den kontekstuelle analyse af det i artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 indeholdte begreb »afslag« – som nærmere redegjort for i nærværende doms præmis 53-64 – denne forordnings formål, der, således som det fremgår af forordningens artikel 3, stk. 1 og 2, består i at henføre behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse til én og samme medlemsstat, der er udpeget som ansvarlig i henhold til de ensartede kriterier, der er fastsat i den nævnte forordnings kapitel III. Dette formål er i øvrigt gentaget i aftalen mellem Unionen og Danmark, således som det fremgår af nærværende doms præmis 60.

66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 604/2013 skal fortolkes således, at den manglende forlængelse eller den manglende fornyelse af en opholdstilladelse, som en tredjelandsstatsborger er blevet meddelt tidligere, ikke kan sidestilles med et afslag på den af tredjelandsstatsborgeren indgivne ansøgning om international beskyttelse i denne bestemmelses forstand.

Sagsomkostninger

67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 18, stk. 1, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 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,

skal fortolkes således, at

den manglende forlængelse eller den manglende fornyelse af en opholdstilladelse, som en tredjelandsstatsborger er blevet meddelt tidligere, ikke kan sidestilles med et afslag på den af tredjelandsstatsborgeren indgivne ansøgning om international beskyttelse i denne bestemmelses forstand.

Underskrifter