

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

18. oktober 2018 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – det fælles europæiske asylsystem – direktiv 2013/32/EU – artikel 46, stk. 2 – klage over eller søgsmål anlagt til prøvelse af et afslag på tildeling af flygtningestatus, men indrømmelse af subsidiær beskyttelsesstatus – antagelse til realitetsbehandling – manglende tilstrækkelig interesse, når den indrømmede subsidiære beskyttelsesstatus giver samme rettigheder og fordele som dem, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og til national ret – spørgsmålet, om ansøgerens individuelle situation er relevant for undersøgelsen af, om de nævnte rettigheder og fordele er identiske«

I sag C-662/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien) ved afgørelse af 8. november 2017, indgået til Domstolen den 27. november 2017, i sagen

E. G.

mod

Republika Slovenija,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden for Tredje Afdeling, A. Prechal (refererende dommer), som fungerende formand for Syvende Afdeling, og dommerne C. Toader og A. Rosas,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- E. G. ved odvetnica D. Bulog,
- den slovenske regering ved višja državna odvetnica J. Morela,
- den nederlandske regering ved P. Huurnink og M.K. Bulterman, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og M. Žebre, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 46, 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 (EUT 2013, L 180, s. 60).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem E. G., der er afghansk statsborger, og Republika Slovenija (Republikken Slovenien), repræsenteret ved Ministrstvo za notranje zadeve (indenrigsministeriet), vedrørende sidstnævntes afslag på den af E. G. indgivne ansøgning om indrømmelse af flygtningestatus.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2011/95/EU

- 3 Følgende fremgår af ordlyden af 8., 9. og 39. betragtning til 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):
 - »(8) I den europæiske pagt om indvandring og asyl, der blev vedtaget den 15. og 16. oktober 2008, konstaterede Det Europæiske Råd, at der fortsat var store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til ydelse af beskyttelse og med hensyn til beskyttelsens former, og det fandt, at tiden var inde til at tage nye initiativer til at fuldføre gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem som omhandlet i Haagprogrammet [vedtaget af Det Europæiske Råd den 4.11.2004, der opstiller de mål, der skal nås inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i perioden 2005-2010] og dermed yde et højere beskyttelsesniveau.
 - (9) I Stockholmprogrammet [vedtaget i 2010] gentog Det Europæiske Råd sit engagement i målet om senest i 2012 at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status, jf. artikel 78 [TEUF], for personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse.
- [...]
- (39) Samtidig med at der følges op på opfordringen i Stockholmprogrammet til at indføre en ensartet status for flygtninge og for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, bør personer med subsidiær beskyttelsesstatus gives de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har i henhold til dette direktiv, og de samme betingelser for berettigelse bør gælde for dem, dog med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede.«
- 4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i litra d)-g):

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- d) »flygtning«: en tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrunnet 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 tredjelandstatsborger eller statsløs som flygtning
- f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger 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 tredjelandstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse

[...]«

5 Nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Gunstigere bestemmelser« fastsætter:

»Medlemsstaterne kan indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge eller som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for fastsættelse af indholdet af international beskyttelse, for så vidt disse standarder er forenelige med dette direktiv.«

6 Samme direktivs artikel 11 opregner de tilfælde, hvor en tredjelandstatsborger eller en statsløs ophører med at være anerkendt som flygtning. I denne bestemmelses stk. 1, litra e), bestemmes, at det er tilfældet, når den pågældende ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består.

7 I artikel 12 i direktiv 2011/95 fastsættes regler om udelukkelse fra anerkendelse som flygtning.

8 I dette direktivs artikel 14 findes reglerne om tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af flygtningestatus.

9 Nævnte direktivs artikel 16 med overskriften »Ophør« fastsætter i stk. 1:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs er ikke længere berettiget til subsidiær beskyttelse, når de forhold, der førte til tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, ikke længere eksisterer eller har ændret sig i en sådan grad, at beskyttelse ikke længere er påkrævet.«

- 10 Samme direktivs artikel 17 fastsætter reglerne vedrørende de tilfælde, hvor det er udelukket at give subsidiær beskyttelsesstatus.
- 11 Artikel 19 i direktiv 2011/95 indeholder reglerne om tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af subsidiær beskyttelsesstatus.
- 12 Artikel 20 i direktiv 2011/95, som indgår i direktivets kapitel VII om »indholdet af international beskyttelse«, bestemmer:
1. Dette kapitel berører ikke de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen.
 2. Dette kapitel finder anvendelse på såvel flygtninge som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, medmindre andet er anført.
 3. Ved gennemførelsen af dette kapitel tager medlemsstaterne hensyn til situationen for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige [...]
- [...]
5. Barnets tarv kommer i første række, når medlemsstaterne skal gennemføre de bestemmelser i dette kapitel, der vedrører mindreårige.«
- 13 Nævnte direktivs artikel 21 fastsætter:
- »1. Medlemsstaterne overholder princippet om non-refoulement i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser.
 2. Hvis det ikke er forbudt i henhold til de i stk. 1 nævnte internationale forpligtelser, kan en medlemsstat udsende en flygtning, uanset om den pågældende er formelt anerkendt eller ej, når:
 - a) der er rimelig grund til at anse den pågældende for en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i, eller
 - b) den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat.
 3. Medlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge opholdstilladelsen for eller afslå at give opholdstilladelse til en flygtning, hvis denne falder ind under stk. 2.«
- 14 Artikel 24 i direktiv 2011/95 med overskriften »Opholdstilladelse« bestemmer:
- »1. Så snart som muligt efter at ansøgerne har fået tildelt international beskyttelse og med forbehold af artikel 21, stk. 3, udsteder medlemsstaterne en opholdstilladelse til personer med flygtningestatus, som skal være gyldig i mindst tre år, og som kan fornyes, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.
- [...]
2. Så snart som muligt efter at ansøgerne har fået tildelt international beskyttelse, udsteder medlemsstaterne til personer med subsidiær beskyttelsesstatus og deres familiemedlemmer en opholdstilladelse, som kan fornyes, som skal være gyldig i mindst ét år, og som, i tilfælde af fornyelse, skal være gyldig i mindst to år, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.«

Direktiv 2013/32

- 15 Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2013/32, at formålet med dette direktiv er at fastsætte fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.
- 16 Af artikel 10, stk. 2, i direktiv 2013/32 fremgår:
- »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.«
- 17 Direktivets artikel 46 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« er den eneste bestemmelse i direktivets kapitel V, der har overskriften »Klageadgang«, og bestemmer:
- »1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:
- a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:
 - i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus

[...]

- c) en afgørelse truffet i henhold til artikel 45 om fratagelse af international beskyttelse.
2. Medlemsstaterne sikrer, at personer, der af den besluttende myndighed anerkendes som værende berettiget til subsidiær beskyttelse, har ret til effektive retsmidler i henhold til stk. 1, hvis der er truffet en afgørelse, der betragter en ansøgning som grundløs med hensyn til flygtningestatus.

Med forbehold af stk. 1, litra c), kan en medlemsstat, når den subsidiære beskyttelsesstatus, som den pågældende medlemsstat har indrømmet, giver samme rettigheder og fordele som dem, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og til national ret, afvise en klage over en afgørelse, der betragter en ansøgning som grundløs med hensyn til flygtningestatus, fordi ansøgeren ikke har udvist tilstrækkelig interesse i at opretholde sagen.

[...]«

Slovensk ret

- 18 Artikel 20 i Zakon o mednarodni zaščiti (lov om international beskyttelse) (Uradni list RS, nr. 16/17, herefter »ZMZ-1«) fastsætter:
- »1) I Slovenien forstås ved »international beskyttelse« flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus.
 - 2) En tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race eller tilhørsforhold til en given etnisk gruppe, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politisk anskuelse 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, og

som ikke kan eller, på grund af en velbegrundet frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, kan tildeles flygtningestatus, såfremt udelukkelsesgrundene i den pågældende lovs artikel 31, stk. 1, ikke foreligger.

- 3) Subsidiær beskyttelsesstatus tildeles 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 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 28 i den nævnte lov og forudsat, at udelukkelsesgrundene i den pågældende lovs artikel 31, stk. 2, ikke foreligger.«

- 19 Artikel 66, stk. 1, i ZMZ-1, som regulerer proceduren for forlængelse af international beskyttelse, bestemmer:

»60 dage inden udløbet af subsidiær beskyttelse oplyser ministeriet personer, som er blevet tildelt denne beskyttelse, pr. skrift om, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at forlænge den subsidiære beskyttelse, hvilke konsekvenser den manglende ansøgning om forlængelse indebærer, og hvilke muligheder den pågældende har for at anmode om genoptagelse af proceduren. Nævnte meddelelse indeholder også den formular, hvorved den person, som er berettiget til subsidiær beskyttelse, anmoder om forlængelse af subsidiær beskyttelse i Slovenien.«

- 20 Artikel 67 i ZMZ-1, som fastsætter grundene til ophør af international beskyttelse, fastsætter i stk. 1 og 2:

»1) En person ophører med at være anerkendt som flygtning i følgende tilfælde:

- hvis vedkommende frivilligt på ny har søgt beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, eller
- efter at have mistet sit statsborgerskab frivilligt har generhvervet dette, eller
- hvis vedkommende har erhvervet et nyt statsborgerskab og nyder beskyttelse i det land, hvor den pågældende er blevet statsborger, eller
- hvis vedkommende frivilligt på ny har bosat sig i det land, som den pågældende forlod, eller uden for hvilket den pågældende opholdt sig af frygt for forfølgelse, eller
- hvis vedkommende ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består
- hvis der er tale om en statsløs, kan vende tilbage til det land, hvor den pågældende havde sit sædvanlige opholdssted, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består.

- 2) En person er ikke længere berettiget til subsidiær beskyttelse, når de forhold, der førte til tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, ikke længere eksisterer eller har ændret sig i en sådan grad, at beskyttelse ikke længere er påkrævet.«

- 21 Artikel 90, stk. 1, i ZMZ-1, har følgende ordlyd:

»Den person, som tildeles international beskyttelsesstatus, har ret til:

- at modtage information om status, rettigheder og forpligtelser for en person med international beskyttelse i Slovenien
- at opholde sig i Slovenien
- at modtage en økonomisk godtgørelse for privat bopæl
- at modtage lægehjælp
- social sikring
- uddannelse
- beskæftigelse og arbejde
- at modtage støtte til integration.«

22 Artikel 92 i ZMZ-1 er affattet således:

- »1) For den pågældende person er afgørelsen om tildeling af flygtningestatus i Slovenien fra og med dagen for dens forkyndelse også gyldig som tidsubegrænset opholdstilladelse i Slovenien.
- 2) Afgørelsen om tildeling eller forlængelse af subsidiær beskyttelsesstatus i Slovenien er for den pågældende person fra og med dagen for dens forkyndelse også gyldig som tidsbegrænset opholdstilladelse i Slovenien for hele den periode, som svarer til den konkrete beskyttelses varighed.
- 3) Den i nærværende artikels stk. 1 og 2 fastsatte opholdstilladelse udstedes af ministeriet som foreskrevet af den lov, der regulerer udlændinges indrejse, udrejse og ophold i Slovenien.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 23 E. G., som har angivet at være født den 31. december 2001, passerede den slovenske grænse den 9. december 2015 efter at have rejst, alene eller sammen med sin fætter, til fods, med lastvogn og i tog gennem Tyrkiet, Grækenland, Serbien og Kroatien, fra Iran, hvor han har boet med sine forældre, siden han var ca. et år.
- 24 I forbindelse med sin indkvartering på modtagecentret for mindreårige børn i Koper (Slovenien) indgav E. G. den 11. december 2015 en ansøgning om international beskyttelse til indenrigsministeriet.
- 25 Ved afgørelse af 9. februar 2016 fandt dette ministerium, efter at have indkaldt E. G. til en individuel samtale, der fandt sted den 22. januar 2016, at han ikke opfyldte betingelserne for at blive indrømmet flygtningestatus, men at han kunne tildeles subsidiær beskyttelsesstatus, indtil han den 31. december 2019 bliver myndig.
- 26 E. G. påklagede denne afgørelse og fik medhold ved domme af 26. april 2016 og 7. september 2016 fra Upravno sodišče (forvaltningsdomstol, Slovenien). Med den sidstnævnte af disse domme blev nævnte afgørelse fra indenrigsministeriet annulleret og sagen hjemvist til nævnte ministerium.

- 27 Den 21. februar 2017 traf ministeriet en ny afgørelse, der var identisk med nævnte afgørelse af 9. februar 2016.
- 28 Denne afgørelse var bl.a. støttet på den begrundelse, at E. G., hvis han blev sendt tilbage til Afghanistan, ville være helt alene, uden støtte fra sin familie, og som mindreårig nemt ville kunne gøres til genstand for bl.a. fysisk vold, menneskehandel, seksuel udnyttelse eller arbejde under umenneskelige eller farlige forhold, således at han ville løbe en risiko for at lide alvorlig overlast som følge af umenneskelig eller krænkende behandling.
- 29 Den 10. maj 2017 blev søgsmålet anlagt til prøvelse af nævnte afgørelse forkastet ved en dom fra Upravno sodišče (forvaltningsdomstol), og der er herefter blevet indbragt et forvaltningsretligt søgsmål til prøvelse af denne dom for den forelæggende ret, Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien), hvorved E. G. har anfægtet stadfæstelsen af afslaget på hans ansøgning om at opnå flygtningestatus.
- 30 Den forelæggende ret har oplyst, at E. G. til støtte for sit søgsmål bl.a. har gjort gældende, at han ønsker at integrere sig i Slovenien, at lære slovensk og at færdiggøre sin skolegang i denne medlemsstat, men at det derfor er nødvendigt, at han anerkendes som flygtning, eftersom det kun er denne status, der giver ham en tilstrækkelig grad af beskyttelse, i modsætning til subsidiær beskyttelsesstatus, som ophører, når han den 31. december 2019 bliver myndig.
- 31 Den forelæggende ret ønsker, under hensyntagen til identiteten med hensyn til de rettigheder, som indrømmes med de to former for international beskyttelsesstatus i slovensk ret i overensstemmelse med artikel 90, stk. 1, ZMZ-1, og henset til både slovensk ret og til EU-retten, særligt artikel 46, stk. 2, i direktiv 2013/32, oplyst, om et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en anfægtet afgørelse, for så vidt som afgørelsen meddeler afslag på ansøgningen om tildeling af flygtningestatus, kan afvises fra realitetsbehandling, fordi ansøgeren, som er blevet indrømmet subsidiær beskyttelsesstatus, ikke har en tilstrækkelig interesse i at opretholde sagen.
- 32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at spørgsmålet i denne forbindelse er, om det for anerkendelsen af, at sagsøgeren har en tilstrækkelig interesse, er nødvendigt at vurdere, om tildeling af flygtningestatus, henset til ansøgerens konkrete situation, ville give den pågældende flere rettigheder end dem, der følger af den subsidiære beskyttelsesstatus, eller hvorvidt det er tilstrækkeligt at fastslå, at der i lovgivningen sondres mellem de accessoriske rettigheder, som udspringer af de rettigheder, der indrømmes ved de to former for international beskyttelse, uafhængigt af, om denne forskel ligeledes konkret gør sig gældende for ansøgeren.
- 33 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at flygtningestatus til forskel fra subsidiær beskyttelsesstatus i medfør af artikel 92, stk. 1, i ZMZ-1 gør det muligt for ansøgeren at opnå en tidsubegrænset opholdstilladelse, og at der er visse dertil knyttede accessoriske rettigheder, herunder retten til at stemme ved lokalvalg, retten til et pas, der i princippet er gyldigt i ti år, eller retten til familiesammenføring, der gør det muligt for familiemedlemmer at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.
- 34 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at det, uanset denne forskel vedrørende bl.a. varigheden af den opholdstilladelse, der indrømmes efter den ene eller den anden form for international beskyttelsesstatus, kunne antages, at disse to former for status og dermed de dertil knyttede opholdstilladelser i det væsentlige har samme varighed og dermed giver de samme rettigheder og fordele som omhandlet i artikel 46, stk. 2, i direktiv 2013/32.

- 35 Flygtningestatus ophører således, ligesom subsidiær beskyttelsesstatus, når den omhandlede beskyttelse ikke længere er nødvendig, og den subsidiære beskyttelse forlænges, selv om den indrømmes for en tidsbegrænset periode, så længe der er grunde herfor.
- 36 Den forelæggende ret har desuden oplyst, at den hælder til den opfattelse, at den abstrakte forskel mellem varigheden af de to former for international beskyttelse er uden betydning for vurderingen af, om der foreligger en retlig interesse på grundlag af artikel 46, stk. 2, i direktiv 2013/32. Den modsatte opfattelse ville betyde, at en ansøger altid vil have en retlig interesse i at klage på grund af de lovbestede forskelle for de to former for beskyttelse for så vidt angår deres respektive varighed.
- 37 Hvis det er nødvendigt at vurdere denne retlige interesse – ikke abstrakt, men konkret – vil det dermed påhvile den person, der er blevet indrømmet subsidiær beskyttelse, at godtgøre, at vedkommendes retlige situation konkret kunne blive forbedret ved anerkendelsen af flygtningestatus. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Den flygtningestatus, som E. G. ville kunne indrømmes, ville således ikke være tidsbegrænset, men derimod begrænset til den periode, hvor han er mindreårig, da han har ansøgt om beskyttelse på grundlag af sin status som mindreårig.
- 38 Under disse omstændigheder har Vrhovno sodišče (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal ansøgerens interesse i at opretholde sagen som omhandlet i artikel 46, stk. 2, [andet afsnit,] i direktiv [2013/32] fortolkes således, at subsidiær beskyttelsesstatus ikke giver de samme rettigheder og fordele som flygtningestatus i tilfælde, hvor udlændinge, som er tildelt international beskyttelse, ganske vist ifølge national ret gives samme rettigheder og fordele, men såfremt varigheden eller ophøret af international beskyttelse fastsættes på forskellig måde, idet flygtningestatus tildeles tidsbegrænset, men den pågældende ophører med at være anerkendt som flygtning, når de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består, hvorimod subsidiær beskyttelse tildeles i en tidsbegrænset periode og forlænges, såfremt grunden fortsat består?
- 2) Skal ansøgerens interesse i at opretholde sagen som omhandlet i artikel 46, stk. 2, [andet afsnit,] i direktiv [2013/32] fortolkes således, at subsidiær beskyttelsesstatus ikke giver samme rettigheder og fordele som flygtningestatus i tilfælde, hvor udlændinge, som tildeles international beskyttelse, ganske vist ifølge national ret gives samme rettigheder og fordele, men såfremt de accessoriske rettigheder, som er baseret på disse rettigheder og fordele, er forskellige?
- 3) Er det på baggrund af [ansøgerens] individuelle situation nødvendigt at vurdere, hvorvidt tildeling af flygtningestatus i [ansøgerens] konkrete situation giver den pågældende flere rettigheder end dem, som den pågældende anerkendes ved tildeling af subsidiær beskyttelse, eller er det for at der skal foreligge en interesse som omhandlet i artikel 46, stk. 2, [andet afsnit,] i direktiv [2013/32] tilstrækkeligt med en [lovgivning], hvorefter der sondres mellem de accessoriske rettigheder, som er baseret på de til de to former for international beskyttelse knyttede rettigheder og fordele?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 39 Med de tre spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at subsidiær beskyttelsesstatus, der er indrømmet ved en medlemsstats lovgivning, såsom den i

hovedsagen omhandlede lovgivning, giver de »samme rettigheder og fordele som dem, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og til national ret« som omhandlet i denne bestemmelse, således at en ret i denne medlemsstat kan afvise en klage eller et søgsmål – indgivet eller anlagt til prøvelse af en afgørelse, hvorved en ansøgning om flygtningestatus afslås, men subsidiær beskyttelsesstatus indrømmes – med henvisning til, at ansøgeren ikke har den fornødne interesse i at opretholde sagen, og om en sådan klage eller et sådant søgsmål – hvis det fastslås, at de nævnte rettigheder og fordele, som er knyttet til disse to former for international beskyttelse i medfør af national ret, der finder anvendelse, ikke er identiske – ikke desto mindre kan afvises, hvis det, henset til ansøgerens konkrete situation, fastslås, at tildeling af flygtningestatus ikke ville give vedkommende bedre rettigheder og fordele end tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus, eftersom ansøgeren ikke har eller endnu ikke har påberåbt sig rettigheder, som indrømmes i medfør af flygtningestatus, men som ikke eller i mindre omfang kan indrømmes på grundlag af subsidiær beskyttelsesstatus.

- 40 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af 8., 9. og 39. betragtning til direktiv 2011/95, at EU-lovgiver har ønsket at indføre en ensartet status for alle personer med international beskyttelse og derfor har valgt at give personer med subsidiær beskyttelsesstatus de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har, med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede (dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 32).
- 41 Det følger desuden af artikel 3 i direktiv 2011/95, at medlemsstaterne kan indføre eller opretholde gunstigere standarder vedrørende både betingelserne for tildeling af international beskyttelse og indholdet af de rettigheder, der følger af international beskyttelse, i det omfang disse standarder er forenelige med dette direktiv.
- 42 Det følger heraf, at selv om direktiv 2011/95 indfører en ordning med rettigheder og fordele, der som hovedregel er de samme for alle, der nyder international beskyttelse, indrømmes visse rettigheder og fordele for personer, der er anerkendt som flygtninge, ikke eller ikke i samme omfang for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, men medlemsstaterne kan imidlertid i deres lovgivning til gennemførelse af dette direktiv tilpasse de rettigheder og fordele, der gives med denne subsidiære beskyttelsesstatus, til de rettigheder og fordele, der er knyttet til flygtningestatus.
- 43 Artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32 gør det muligt for en medlemsstat at fastsætte, at en klage eller et søgsmål vedrørende en afgørelse, hvorved en ansøgning om flygtningestatus afslås, men som indrømmer subsidiær beskyttelsesstatus, kan afvises fra realitetsbehandling på grund af manglende tilstrækkelig interesse, når den af denne medlemsstat tildelte sidstnævnte beskyttelsesstatus giver de »samme rettigheder og fordele« som dem, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og til national ret.
- 44 Denne bestemmelse fastsætter en undtagelse fra medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 46 i direktiv 2013/32 til at fastsætte en ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ til prøvelse af ethvert afslag på en ansøgning om international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 28).
- 45 Artikel 46, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/32 bestemmer desuden udtrykkeligt, at denne ret til retsmidler principielt også skal gælde, når det som i det foreliggende tilfælde drejer sig om en afgørelse om afslag på en ansøgning om at opnå flygtningestatus, men hvor subsidiær beskyttelsesstatus indrømmes.

- 46 Den pligt, som således pålægges medlemsstaterne til at fastsætte en sådan ret til retsmidler, svarer desuden til den ret, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, i henhold til hvilken enhver, hvis EU-retligt sikrede rettigheder og friheder er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol (jf. dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 30).
- 47 Det følger heraf, at kendetegnene ved det retsmiddel, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32, skal fastlægges i overensstemmelse med chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv retsbeskyttelse (jf. dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 31).
- 48 Princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten består af flere elementer, herunder bl.a. retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling, adgang til domstolsprøvelse og retten til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret (dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 32).
- 49 Den udelukkelse fra retten til retsmidler, der er fastsat i artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32, som udgør en undtagelse til retten til effektive retsmidler for en domstol eller et domstolslignende organ til prøvelse af ethvert afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som kræves i henhold til dette direktivs artikel 46, samt en begrænsning af den grundlæggende rettighed til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, skal derfor fortolkes indskrænkende.
- 50 Det følger heraf, at denne udelukkelse fra retten til effektive retsmidler skal fortolkes således, at den kun kan finde anvendelse, hvis de rettigheder og fordele, der er forbundet med den af den omhandlede medlemsstat indrømmede subsidiære beskyttelsesstatus, rent faktisk er identiske med de rettigheder og fordele, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og national ret, der finder anvendelse.
- 51 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne betingelse om identiske rettigheder og fordele, som er den eneste betingelse for anvendelse, som kræves i artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32, i det foreliggende tilfælde er opfyldt, bemærkes først, at den forelæggende ret, selv om den i sit første spørgsmål har henvist til den sondring mellem de to former for status, som findes i slovensk ret, med hensyn til »måden hvorpå varigheden eller ophøret af international beskyttelse fastsættes«, også har nævnt reglerne i artikel 92 i ZMZ-1, som i stk. 1 bestemmer, at flygtningen indrømmes en tidsbegrænset opholdstilladelse, mens den subsidiære beskyttelse i overensstemmelse med denne artikels stk. 2 kun giver ret til en tidsbegrænset opholdstilladelse.
- 52 Disse regler om varigheden af de opholdstilladelser, der er knyttet til disse to omhandlede former for international beskyttelse, har i slovensk ret til formål at gennemføre artikel 24 i direktiv 2011/95, der på en differentieret måde fastsætter minimumsstandarderne med hensyn til en opholdstilladelses gyldighed for de to former for status, og i denne henseende fastsætter, at flygtninge skal indrømmes en tilladelse på mindst tre år, mens personer med subsidiær beskyttelsesstatus skal sikres en tilladelse på minimum et år.
- 53 Disse minimumsregler vedrørende opholdsret i den medlemsstat, hvor der er ansøgt om international beskyttelse, vedrører, således som den nederlandske regering og Europa-Kommissionen har anført, indholdet af de respektive rettigheder, som disse to former for status giver, og dermed »rettigheder og fordele« som omhandlet i artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32.

- 54 Hvad angår opholdsretten skal det fastslås, at den subsidiære beskyttelsesstatus, som fastsat i slovensk lovgivning, ikke giver de samme rettigheder og fordele som dem, der er knyttet til status som flygtning i henhold til EU-retten og national ret, eftersom varigheden af den opholdstilladelse, der er knyttet til subsidiær beskyttelsesstatus, således som det fremgår af den forelæggende rets betragtninger, og som nævnt i nærværende doms præmis 33, ikke svarer til varigheden af den opholdstilladelse, som personer med flygtningestatus tildeles.
- 55 I denne henseende bemærkes, at der er klar forskel mellem for det første den tidsbegrænsede opholdstilladelse, som flygtninge er berettiget til i medfør af slovensk ret, uanset den omstændighed, at dens gyldighed kan bringes til ophør, bl.a. når de fastsatte betingelser for tildeling af flygtningestatus ikke længere er opfyldt, og for det andet den tidsbegrænsede opholdstilladelse, som personer, der er indrømmet subsidiær beskyttelsesstatus ifølge slovensk ret, er indrømmet, uanset den omstændighed, at sidstnævnte tilladelse kan forlænges for en yderligere periode i forbindelse med en procedure, der er fastsat med henblik herpå, og at dens gyldighed kan bringes til ophør, navnlig når de fastsatte betingelser for tildeling af sidstnævnte status ikke længere er opfyldt.
- 56 I det foreliggende tilfælde blev E. G. indrømmet en tidsbegrænset opholdstilladelse i sin egenskab af en person med subsidiær beskyttelsesstatus for en periode på mindre end tre år, nærmere bestemt for perioden fra den 21. februar 2017 til den 31. december 2019. Hvis E. G. var blevet anerkendt som flygtning, ville han imidlertid i henhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2011/95 have haft ret til en opholdstilladelse, der var gyldig i mindst tre år, dvs. for en periode frem til i det mindste den 21. februar 2020.
- 57 Som den nederlandske regering og Kommissionen har anført, knytter de slovenske regler vedrørende tildeling, ophør, tilbagekaldelse eller forlængelse af de respektive former for international beskyttelsesstatus, som den forelæggende ret har henvist til i det første spørgsmål, sig imidlertid ikke til indholdet af de rettigheder, der er forbundet med disse former for status, men til fastlæggelsen af den omhandlede status.
- 58 Disse regler er foreskrevet på en bindende og tydelig måde for de to former for international beskyttelse, der er omhandlet i kapitel III-VI i direktiv 2011/95.
- 59 De nævnte regler kan derfor, i modsætning til reglerne om indholdet af de rettigheder, som er forbundet med den nævnte status, ikke tages i betragtning som »rettigheder og fordele« som omhandlet i artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32.
- 60 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om det, med henblik på vurderingen – under hensyn til national ret, der finder anvendelse – af ækvivalensen mellem de rettigheder og fordele, der indrømmes i medfør af de to former for international beskyttelse, der fastsættes i EU-retten, er afgørende, at visse såkaldte »accessoriske« rettigheder, som den forelæggende ret definerer som rettigheder, som er baseret på rettigheder og fordele, der indrømmes i medfør af den ene af disse to former for international beskyttelse, ikke er de samme for disse to former for status.
- 61 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke – ligeledes henset til den indskrænkende fortolkning, som artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32 skal undergives, hvilket indebærer, at denne bestemmelse kun kan finde anvendelse, for så vidt som der er faktisk identitet mellem de rettigheder og fordele, der indrømmes på grundlag af de to pågældende former for international beskyttelsesstatus – at sådanne accessoriske rettigheder, på samme måde som de rettigheder, der er direkte forbundet med den status, de udspringer af, herunder retten til at stemme ved lokalvalg, retten til et pas, der i princippet er gyldigt i ti år, eller retten til familiesammenføring, der gør det muligt for familiemedlemmer at opnå

tidsubegrænset opholdstilladelse, og som flygtninge ifølge den forelæggende ret indrømmes i slovensk ret, men som ikke eller ikke i samme omfang gælder for personer med subsidiær beskyttelse, er rettigheder, som skal tages i betragtning, når det med henblik på nævnte artikel 46, stk. 2, andet afsnit, skal vurderes, om de rettigheder og fordele, der er forbundet med disse to former for international beskyttelse, er identiske.

- 62 Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om der i forbindelse med vurderingen af betingelsen i artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32 vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de rettigheder og fordele, der er forbundet med de to omhandlede former for international beskyttelse, er identiske, skal tages hensyn til ansøgerens individuelle situation, således at en tilstrækkelig interesse i at klage over eller iværksætte søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på flygtningestatus, selv i tilfælde af, at rettighederne og fordelene ikke er identiske, under alle omstændigheder ikke kan anses for at foreligge, hvilket vil betyde, at klagen eller søgsmålet vil blive afvist, hvis tildelingen af denne status, henset til ansøgerens konkrete situation, ikke giver denne flere rettigheder og fordele end tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus.
- 63 Det skal dog fastslås, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen i artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32, hvorefter de rettigheder, som er knyttet til de omhandlede former for international beskyttelsesstatus, faktisk er identiske, skal vurderes på grundlag af en samlet gennemgang af den omhandlede nationale lovgivning, og ikke henset til den omhandlede ansøgers konkrete situation.
- 64 For det første finder en modsat fortolkning af artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32, hvorefter den omhandlede ansøgers konkrete situation skulle tages i betragtning, ikke støtte i denne bestemmelses ordlyd. Det fremgår således af denne ordlyd, at denne bestemmelse kun finder anvendelse i tilfælde af, at de to former for international beskyttelsesstatus faktisk giver samme rettigheder og fordele.
- 65 Dernæst ville den modsatte fortolkning heller ikke være forenelig med den indskrænkende fortolkning, som denne bestemmelse skal undergives, således som det allerede er nævnt i nærværende doms præmis 49.
- 66 Endelig ville en sådan modsat fortolkning være vanskeligt forenelig med nødvendigheden af at sikre forudsigelighed i anvendelsen af artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32 og at undgå forskelsbehandling med henblik herpå.
- 67 Såfremt det for så vidt angår en medlemsstats lovgivning viser sig, at betingelsen om, at de rettigheder og fordele, der følger af de to omhandlede former for international beskyttelsesstatus, faktisk skal være identiske, ikke er opfyldt, hvilket er tilfældet i slovensk ret for så vidt angår opholdsret og visse såkaldte »accessoriske« rettigheder, skal en ansøger kunne indgive en klage over eller iværksætte søgsmål til prøvelse af en afgørelse om at meddele den pågældende afslag på flygtningestatus, men at indrømme vedkommende subsidiær beskyttelsesstatus, selv om denne ansøger ikke eller endnu ikke har påberåbt sig en af de nævnte rettigheder, som indrømmes på forskellig måde på grundlag af de to omhandlede former for international beskyttelsesstatus.
- 68 Selv om E. G. tilsyneladende ikke eller endnu ikke har påberåbt sig visse af de accessoriske rettigheder, som indrømmes forskelligt, alt efter hvilken af disse to former for international beskyttelse der er tale om, er dette under alle omstændigheder ikke tilfældet hvad angår opholdsretten, eftersom hovedformålet med det af E. G. anlagte søgsmål netop er at opnå ret til et længere og mere stabilt ophold, som bl.a. gør det muligt for ham at gennemføre en uddannelse i Slovenien, efter at han er blevet myndig.

- 69 Hvis dette søgsmål – i en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor de rettigheder og fordele, som indrømmes i medfør af de to omhandlede former for international beskyttelsesstatus, faktisk ikke er identiske – ikke desto mindre ville skulle afvises på grund af manglende tilstrækkelig interesse, ville den grundlæggende ret til effektive retsmidler, som er sikret i chartrets artikel 47, desuden blive tilsidesat.
- 70 Henset til alle ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares således:
- Artikel 46, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den sekundære beskyttelsesstatus, der er indrømmet ved en medlemsstats lovgivning, såsom den i hovedsagen omhandlede lovgivning, ikke giver de »samme rettigheder og fordele som dem, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og til national ret« som omhandlet i denne bestemmelse, således at en ret i denne medlemsstat ikke kan afvise en klage over eller et søgsmål – indgivet eller anlagt til prøvelse af en afgørelse, hvorved en ansøgning om flygtningestatus afslås, men subsidiær beskyttelsesstatus indrømmes – med henvisning til, at ansøgeren ikke har tilstrækkelig interesse i at opretholde sagen, når det på grundlag af national ret, der finder anvendelse, fastslås, at de rettigheder og fordele, som disse to former for international beskyttelsesstatus indrømmer, faktisk ikke er identiske.
 - En sådan klage eller et sådant søgsmål kan ikke afvises, selv om det, henset til ansøgerens konkrete situation, fastslås, at tildelingen af flygtningestatus ikke ville give den pågældende flere rettigheder og fordele end tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus, når ansøgeren ikke eller endnu ikke har påberåbt sig rettigheder, som indrømmes på grundlag af flygtningestatus, men som ikke eller i mindre omfang indrømmes på grundlag af subsidiær beskyttelsesstatus.

Sagsomkostninger

- 71 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 (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 46, stk. 2, andet afsnit, 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 den sekundære beskyttelsesstatus, der er indrømmet ved en medlemsstats lovgivning, såsom den i hovedsagen omhandlede lovgivning, ikke giver de »samme rettigheder og fordele som dem, der er forbundet med flygtningestatus i henhold til EU-retten og til national ret« som omhandlet i denne bestemmelse, således at en ret i denne medlemsstat ikke kan afvise en klage eller et søgsmål – indgivet eller anlagt til prøvelse af en afgørelse, hvorved en ansøgning om flygtningestatus afslås, men subsidiær beskyttelsesstatus indrømmes – med henvisning til, at ansøgeren ikke har tilstrækkelig interesse i at opretholde sagen, når det på grundlag af national ret, der finder anvendelse, fastslås, at de rettigheder og fordele, som disse to former for international beskyttelsesstatus indrømmer, faktisk ikke er identiske.

En sådan klage eller et sådant søgsmål kan ikke afvises, selv om det, henset til ansøgerens konkrete situation, fastslås, at tildelingen af flygtningestatus ikke ville give

den pågældende flere rettigheder og fordele end tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus, når ansøgeren ikke eller endnu ikke har påberåbt sig rettigheder, som indrømmes på grundlag af flygtningestatus, men som ikke eller i mindre omfang indrømmes på grundlag af subsidiær beskyttelsesstatus.

Underskrifter

[*](#) Processprog: slovensk.