Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 26. april 2012 [1]

Sag C-277/11

M.
mod
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irland,
Attorney General

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (Irland))

»Fælles europæisk asylordning — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge — direktiv 2005/85/EF — minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne — procedure for undersøgelse af en ansøgning om subsidiær beskyttelse efter afslag på en asylansøgning — procesgarantier ydet ansøgeren — retten til at blive hørt — samarbejdspligtens omfang«

1. High Court (Irland) har med det præjudicielle spørgsmål i det væsentlige opfordret Domstolen til at præcisere omfanget af retten til at blive hørt i forbindelse med en procedure for undersøgelse af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, der er indgivet af en rwandisk statsborger i medfør af direktiv 2004/83/EF [2]. Denne subsidiære beskyttelse er rettet mod alle tredjelandstatsborgere, der ikke kan anerkendes som flygtninge, men for hvilke der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast [3].

2. I overensstemmelse med artikel 78, stk. 2, TEUF har Den Europæiske Union vedtaget fælles kriterier for alle medlemsstaterne for de betingelser, som tredjelandsstatsborgere skal opfylde for at kunne drage fordel af en international beskyttelse i medfør af direktiv 2004/83. I forbindelse med direktivets kapitel II, som vedrører den individuelle vurdering af en ansøgning om international beskyttelse, har direktivets artikel 4, stk. 1, følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge hans ansøgning om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.«

1 — Originalsprog: fransk.

2 — 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 L 304, s. 12).

3 — Jf. definitionen i artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83.

3. I denne sag har den forelæggende ret spurgt Domstolen, om den samarbejdspligt, som denne bestemmelse indfører, skal fortolkes således, at den forpligter den myndighed, som er ansvarlig for undersøgelsen af ansøgningen, til, inden den træffer en ugunstig afgørelse, og når der allerede er givet afslag på en asylansøgning, at meddele de elementer, som den påtænker at støtte denne afgørelse på, og på dette tidspunkt at modtage ansøgerens bemærkninger.

4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er en del af en tvist mellem på den ene side M., der er rwandisk statsborger af tutsi-etnisk oprindelse, og på den anden side Minister for Justice, Equality and Law Reform i Irland og Attorney General vedrørende lovligheden af den procedure, som disse irske myndigheder fulgte ved behandlingen af M.'s ansøgning om subsidiær beskyttelse.

5. M. indgav efter udløbet af det studentervisum, som de irske myndigheder havde tildelt ham, en asylansøgning til Office of the Refugee Applications Commissionner (det irske kontor for asylansøgninger) [4] den 21. maj 2008. Efter at der blev givet afslag herpå, indgav M. en ansøgning om subsidiær beskyttelse den 31. december 2008, der ligeledes blev afslået den 24. september 2010. Minister for Justice, Equality and Law Reform var af den opfattelse, at det på grund af alvorlig tvivl om troværdigheden af hans påstande ikke var muligt at godtgøre, at han risikerede at lide alvorlig overlast, hvis han blev sendt retur til hjemlandet, hvilket ville have begrundet en subsidiær beskyttelsesstatus.

6. M. har anlagt et annullationssøgsmål mod denne sidstnævnte afgørelse ved High Court. Han er af den opfattelse, at de kompetente nationale myndigheder ikke overholdt den samarbejdspligt, der påhviler dem i medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83, ved ikke at give ham mulighed for at fremsætte bemærkninger til udkastet til afgørelsen om afslag på ansøgningen, som bl.a. redegjorde for et dokument, som han ikke havde haft kendskab til under proceduren.

7. High Court har i forelæggelseskendelsen anført, at den ikke er enig i M.'s analyse af fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83. Retten har i denne henseende henvist til sin dom af 24. marts 2011, Ahmed mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, og til to argumenter, som den havde redegjort for med henblik på at forkaste en sådan fortolkning. Det første var forbundet med behovet for at undgå en mangfoldighed af processuelle faser. Det andet vedrørte den betydelige interaktion, der allerede havde været mellem den kompetente nationale myndighed og ansøgeren under undersøgelsen af asylansøgningen. High Court præciserede nemlig, at en ansøgning om subsidiær beskyttelse ikke bliver indgivet isoleret, men efter en procedure for undersøgelse af en asylansøgning, hvorunder ansøgeren allerede var blevet hørt ad flere omgange.

8. High Court har ikke desto mindre i forelæggelseskendelsen anført, at Raad van State (det nederlandske statsråd) (Nederlandene) i en dom af 12. juli 2007 tilsyneladende har vedtaget en anden fortolkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83. Det er for at undgå enhver forskellig fortolkning i medlemsstaternes retter, at High Court har besluttet at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»I tilfælde af, at en ansøger søger subsidiær beskyttelsesstatus efter et afslag på en ansøgning om flygtningestatus, og det indstilles, at der meddeles afslag på en sådan ansøgning, kræver den forpligtelse til at samarbejde med en ansøger, som påhviler en medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 1, i […] direktiv 2004/83/EF, at den pågældende medlemsstats administrative myndigheder meddeler ansøgeren udfaldet af en sådan vurdering, inden der træffes endelig afgørelse, for at sætte ham eller hende i stand til at anfægte de aspekter af den foreslåede afgørelse, som peger i retning af et negativt udfald?«

4 — Herefter »ORAC«.

9. Parterne i tvisten i hovedsagen, den tjekkiske og den tyske regering, Irland, den franske, den ungarske, den nederlandske og den svenske regering samt Europa-Kommissionen har indleveret indlæg i sagen.

10. Under retsmødet opfordrede M.'s repræsentant Domstolen til at omformulere det stillede spørgsmål, således at den i det væsentlige kan bedømme, om den pågældende undersøgelsesprocedure gav mulighed for at garantere overholdelsen af retten til effektive retsmidler, således som den er knæsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [5]. For så vidt som denne omformulering klart overskrider den ramme, som den forelæggende ret har fastsat, og for så vidt som parterne på ingen måde har drøftet dette spørgsmål, opfordrer jeg Domstolen til ikke at gøre det.

I – Min analyse

11. Den forelæggende ret har med sit spørgsmål i det væsentlige spurgt Domstolen, om den samarbejdspligt, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83, skal fortolkes således, at medlemsstaten er forpligtet til at høre den berørte om vurderingen af de kendsgerninger og omstændigheder, som den har lagt til grund, forud for vedtagelsen af en afgørelse om afslag.

12. Den kontekst, hvori besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål indgår, er klar.

13. Der er for det første tale om at fastlægge omfanget af retten til at blive hørt i forbindelse med proceduren med undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse. Spørgsmålet er navnlig, om den samarbejdspligt, som artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 indfører, forpligter den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, forud for vedtagelsen af en ugunstig afgørelse, og altså hvor der allerede er givet afslag på en asylansøgning, at meddele de elementer, hvorpå den påtænker at støtte denne afgørelse, og på dette tidspunkt at modtage ansøgerens bemærkninger.

14. Der er for det andet tale om at præcisere de minimumsgarantier, som de kompetente nationale myndigheder ikke kan nægte at anerkende for ansøgere om en international beskyttelse i forbindelse med proceduren for undersøgelse af deres ansøgning. Selv om medlemsstaterne i overensstemmelse med 11. betragtning til direktiv 2005/85/EF [6] og Domstolens praksis har et vidt skøn ved tilrettelæggelsen af behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, skal de ikke desto mindre garantere overholdelsen af de processuelle rettigheder og principper, der – selv om de udgør minimumsstandarder – er fastsat i forbindelse med dette direktiv [7].

A – *Indledende bemærkninger*

15. Inden jeg undersøger spørgsmålet, vil jeg fremsætte to bemærkninger.

16. Det skal for det første anføres, at ordlyden af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 ikke gør det muligt at skabe en sådan pligt for medlemsstaterne som den, M. har påstået, og dette uanset sprogversionen af denne tekst.

5 — Herefter »chartret«.

6 — Rådets direktiv af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13).

7 — Jf. dom af 28.7.2011, sag C-69/10, Samba Diouf, Sml. I, s. 7151, hvor Domstolen bemærkede, at medlemsstaterne i flere henseender råder over en skønsmargin i forbindelse med gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2005/85 under hensyntagen til særegenhederne i national ret (præmis 29).

17. For at besvare det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet Domstolen, skal der derfor først erindres om omfanget af retten til at blive hørt i Unionens retsorden, således som Domstolen har defineret den i sin praksis, inden fastlæggelsen af omfanget heraf i forbindelse med proceduren for undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse.

18. Dernæst skal den måde, hvorpå denne ret er konkretiseret af unionslovgiver i forbindelse med direktiv 2004/83 og 2005/85, undersøges. Omfanget af samarbejdspligten i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 skal ikke kun undersøges i forhold til denne bestemmelses opbygning og formål, men skal ligeledes vurderes i lyset af de regler, der regulerer proceduren for tildeling af en international beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2005/85.

19. Det skal nemlig anføres, at direktiv 2004/83, hverken ved dets titel, betragtningerne hertil, dets indhold eller dets formål tilsigter at udløse de procesregler, der finder anvendelse på undersøgelsen af en ansøgning om international beskyttelse eller at fastsætte procesgarantier, som skal ydes ansøgeren. Dette direktiv har kun til formål at fastsætte fælles kriterier for alle medlemsstaterne hvad angår de betingelser, som tredjelandsstatsborgere skal opfylde for at kunne drage fordel af en international beskyttelse [8] og denne beskyttelses indhold.

20. Det er i denne forbindelse, at direktiv 2004/83 i artikel 4 fastsætter den liste over kendsgerninger og omstændigheder, som medlemsstaterne skal vurdere ved bedømmelsen af ansøgningens begrundelse, og i artikel 4, stk. 1, fastsætter den samarbejdspligt, hvis omfang der her er sat spørgsmålstegn ved.

21. Dette samarbejdes omfang er imidlertid præciseret i forbindelse med direktiv 2005/85.

22. Direktiv 2005/85, som blev vedtaget få måneder efter direktiv 2004/83, har til formål at indføre fælles procedureregler for alle medlemsstaterne for så vidt angår tildelingen og fratagelsen af flygtningestatus. I den forbindelse præciserer direktiv 2005/85 i kapitel II og III de processuelle rettigheder og forpligtelser, der påhviler asylansøgeren og den pågældende medlemsstat i forbindelse med en asylansøgning, og konkretiserer det samarbejde, der er indført i forbindelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83.

23. Anvendelsesområdet for direktiv 2005/85 skal præciseres.

24. Direktivet finder i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, anvendelse på alle asylansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område.

25. Direktivet finder i medfør af artikel 3, stk. 3, ligeledes anvendelse, når en medlemsstat indfører en enkeltprocedure, i forbindelse med hvilken den undersøger en ansøgning i lyset af to former for international beskyttelse, nemlig asyl og subsidiær beskyttelse. I henhold til denne bestemmelse gælder det nemlig, at »[h]vis medlemsstaterne anvender eller indfører en procedure, hvorefter asylansøgninger både behandles som ansøgninger på grundlag af Genèvekonventionen [om flygtninges retsstilling [9]] og som ansøgninger om andre former for international beskyttelse, der ydes under omstændigheder som defineret i artikel 15 i direktiv 2004/83/EF [om subsidiær beskyttelse], anvender de dette direktiv under hele deres procedure«.

8 — Jf. direktivets artikel 1.

9 — Denne konvention, der blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 (United Nations Treaty Series, Vol 189, p. 150, No 2545 (1954) (herefter »Genèvekonventionen«)), trådte i kraft den 22.4.1954. Den er blevet suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling af 31.1.1967, der trådte i kraft den 4.10.1967.

26. Det er min forståelse, at hovedparten af medlemsstaterne, eller næsten dem alle, har vedtaget denne ordning med den såkaldte »enkelte ekspeditionsluge«, hvilken ordning unionslovgiver har opfordret til siden 2004 [10], og som i dag er indført i forbindelse med det ændrede forslag til direktiv 2005/85 [11].

27. Det fremgik derimod af retsmødet, at når en medlemsstat indfører en særskilt administrativ procedure for undersøgelse af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, er den strengt taget ikke i medfør af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/85 forpligtet til at anvende de procesgarantier, der er ydet i forbindelse med undersøgelsen af en asylansøgning.

28. For det andet skal det bemærkes, at direktiv 2004/83 og 2005/85 er vedtaget med hjemmel i artikel 63, stk. 1, nr. 1), EF, i medfør af hvilken Rådet for Den Europæiske Union har til opgave at vedtage foranstaltninger vedrørende asyl i overensstemmelse med Genèvekonventionen. Disse to direktiver deltager således i en fælles europæisk asylordning, der bygger på en fuldstændig og samlet anvendelse af denne konvention, og har til formål at hjælpe de kompetente nationale myndigheder med at anvende den i henhold til definitionen af de fælles begreber og kriterier.

29. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis [12] fortolker jeg derfor de pågældende bestemmelser ikke alene i lyset af den generelle opbygning af og formålet med direktiv 2004/83 og 2005/85, men ligeledes under hensyntagen til de bestemmelser, der er fastsat i forbindelse med Genèvekonventionen [13], og navnlig til den fortolkning, der i den henseende er foretaget af De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (HCR) [14].

B – *Omfanget af retten til at blive hørt*

30. Domstolen har bekræftet betydningen af retten til at blive hørt og dens meget betydelige omfang i Unionens retsorden.

31. I overensstemmelse med fast retspraksis udgør denne ret således et generelt EU-retligt princip, der omfatter dels retten til god forvaltningsskik, der er knæsat i chartrets artikel 41, dels overholdelsen af retten til forsvar og retten til en retfærdig rettergang, som er garanteret i chartrets artikel 47 og 48 [15].

32. Retten til at blive hørt skal finde anvendelse på alle procedurer, der kan føre til en administrativ eller retlig afgørelse, som kan være ugunstig for en persons interesser. Det påhviler ikke kun unionsinstitutionerne i medfør af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a) [16], at overholde denne ret, men ligeledes hver af medlemsstaternes forvaltninger, når de træffer beslutninger, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, selv om de relevante regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan

10 — Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet med titlen »En mere effektiv fælles asylordning i Europa: en enkeltprocedure som næste skridt« (KOM(2004) 503 endelig).

11 — Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus (KOM(2011) 319 endelig, punkt 3.1.5). Dette forslag fastsætter en enkeltprocedure og fastslår dermed klart, at ansøgningerne skal behandles i lyset af de to former for international beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2004/83, idet formålet er at udstrække alle de procesgarantier, der gælder for undersøgelsen af en asylansøgning til en ansøgning om subsidiær beskyttelse.

12 — Dom af 9.11.2010, forende sager C-57/09 og C-101/09, B og D, Sml. I, s. 10979.

13 — Præmis 78 og den deri nævnte retspraksis.

14 — I medfør af Genèvekonventionens artikel 35, stk. 1, har HCR til opgave at overvåge anvendelsen af internationale konventioner, som sikrer beskyttelsen af flygtninge. Det er interessant at henvise til vejledningen over de procedurer og kriterier, der finder anvendelse ved afgørelsen af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967 om flygtningestatus, udarbejdet af HCR i januar 1992, der er til rådighed på hjemmesiden http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html

15 — Jf. Domstolens dom af 18.12.2008, sag C-349/07, Sopropé, Sml. I, s. 10369, præmis 36-38 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.12.2011, sag C-27/09 P, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, Sml. I, s. 13427, præmis 66, samt Rettens dom af 21.3.2012, forenede sager T-439/10 og T-440/10, Fulmen og Mahmoudian mod Rådet, , præmis 71 og 72 og den deri nævnte retspraksis.

16 — Domstolen har udtrykkeligt i sin dom af 21.12.2011, sag C-482/10, Cicala, Sml. I, s. 14139, anført, at chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), ifølge ordlyden ikke er henvendt til medlemsstaterne, men udelukkende til Unionens institutioner og organer (præmis 28).

formalitet, fordi der er tale om et generelt EU-retligt princip [17]. Retten til at blive hørt skal derfor finde anvendelse på proceduren for undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse gennemført af den kompetente myndighed i overensstemmelse med de regler, der er vedtaget i forbindelse med den fælles europæiske asylordning.

33. I overensstemmelse med fast retspraksis giver retten til at blive hørt alle personer ret til at gøre deres synspunkter gældende, skriftligt eller mundtligt, med hensyn de forhold, myndighederne påtænker at lægge til grund for en beslutning, der kan være bebyrdende [18]. Det kræves, at forvaltningen sætter den berørte part i stand til at få kendskab til disse forhold under proceduren og til nyttigt og effektivt at gøre vedkommendes synspunkter gældende. Dette indebærer ligeledes, at forvaltningen giver den berørtes bemærkninger den fornødne opmærksomhed.

34. Retten til at blive hørt har flere formål.

35. For det første tjener den til at fastslå de faktiske omstændigheder og dermed til at forberede sagsakterne. Den berørte parts bemærkninger og meddelelsen af alle de forhold, der kan indvirke på konklusionen i forvaltningens beslutning, skal gøre det muligt for forvaltningen fuldt oplyst og udtømmende at undersøge alle de kendsgerninger, faktiske eller juridiske omstændigheder, som proceduren hviler på.

36. For det andet gør retten til at blive hørt det muligt at sikre den berørte part en effektiv beskyttelse. Den berørte part har ret til at tage del i den procedure, der vedrører ham, og i denne forbindelse skal det sikres, at han på forhånd kan fremsætte bemærkninger til alle de væsentlige punkter, som forvaltningen påtænker at støtte sin beslutning på. Retten til at blive hørt gør det muligt for ham at rette en fejl eller at gøre sådanne forhold med hensyn til hans personlige situation gældende, som taler for, at beslutningen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold [19]. Dette bidrager til den tillid, som borgeren bør kunne have til forvaltningen.

37. Domstolen har klart anerkendt retten til at blive hørt i forbindelse med administrative procedurer, der er indledt af en berørt part med henblik på at drage fordel af en rettighed, såsom en toldfritagelse [20] eller en fællesskabsretlig finansiel bistand [21].

38. Domstolen har ligeledes præciseret denne rets omfang i forbindelse med procedurer, der nærmest er strafferetlige, hvorunder forvaltningen indleder forfølgning af den berørte part på grund af en handling, der anses for strafbar, og træffer økonomiske og finansielle sanktioner over for vedkommende [22].

39. Når Kommissionen sanktionerer et kartel eller et misbrug af dominerende stilling, har Kommissionen således anerkendt, at retten til at blive hørt ved undersøgelsens afslutning, og inden beslutningen træffes, indebærer, at den berørte part meddeles de klagepunkter, der anvendes mod ham [23]. Denne meddelelse af klagepunkterne udgør et arbejdsdokument, som ikke afgør

17 — Sopropé-dommen, præmis 38.

18 — Ibidem, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 50.

19 — Ibidem, præmis 49. Jf. ligeledes dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 65.

20 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 23-25, om tildeling af en toldfritagelse for indførsel af et videnskabeligt apparat, og Rettens dom af 9.11.1995, sag T-346/94, France-aviation mod Kommissionen, Sml. II, s. 2841, præmis 34, for en anvendelse af denne retspraksis på procedurer for tilbagebetaling af told.

21 — Dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373.

22 — Jf. vedrørende en anvendelse på konkurrencereglernes område, dom af 3.9.2009, forende sager C-322/07 P, C-327/07 P og C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7191, og for en anvendelse på området for bekæmpelse af terrorisme, dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 61-66 og den deri nævnte retspraksis.

23 — Jf. bl.a. mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Papierfabrik August Koehler m.fl. mod Kommissionen.

Kommissionens endelige beslutning på forhånd. Det redegør af den grund for Kommissionens foreløbige konklusioner vedrørende en tilsidesættelse af konkurrencereglerne ved at forklare de faktiske og retlige vurderinger, som den har foretaget i forbindelse med sagens forberedelse, og indleder procedurens kontradiktoriske fase [24].

40. På samme måde kræver Domstolen for så vidt angår beslutninger, hvorved Rådet indefryser midler fra enheder, der er involveret i terrorisme, i princippet, at den berørte part forud for vedtagelsen af disse restriktive foranstaltninger meddeles de forhold, der anvendes mod ham, og gives mulighed for at blive hørt [25]. Dette princip finder af denne grund kun anvendelse på efterfølgende beslutninger om indefrysninger af midler. Hvad angår de oprindelige beslutninger har Domstolen besluttet at opstille grænser for retten til at blive hørt af hensyn til beskyttelsen af en væsentligere almen interesse. Da disse beslutninger i sagens natur skal have en overraskelseseffekt og have øjeblikkelig anvendelse, lader Domstolen den administrative handlings effektivitet veje tungest ved at begrænse meddelelsen af grundene til den berørte person og ved at åbne op for dennes ret til at blive hørt samtidig med eller umiddelbart efter beslutningens vedtagelse.

41. Selv om retten til at blive hørt under visse særlige situationer kan være begrænset, når der er risiko for at skade en væsentligere almen interesse, udgør den ikke desto mindre en væsentlig formforskrift. Tilsidesættelsen af denne ret skal derfor og i overensstemmelse med retspraksis sanktioneres af retten og skal medføre annullation af beslutningen eller den del af beslutningen, der vedrører de faktiske forhold eller de klagepunkter, hvortil den berørte part ikke har kunnet gøre sine bemærkninger gældende [26].

42. Domstolen har ikke haft anledning til at udtale sig om omfanget af retten til at blive hørt i forbindelse med proceduren for undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse. De betragtninger, den har udviklet i forbindelse med den påberåbte retspraksis, gør sig efter min opfattelse gældende med samme styrke.

43. I denne form for procedure, der er kendetegnet af en vanskelig menneskelig og materiel situation, og hvor der åbenbart er spørgsmål om at bevare den berørte parts procesgarantier, er overholdelsen af denne procesgaranti af grundlæggende betydning. Ikke alene indtager den berørte part en overordentlig central plads, fordi han indleder proceduren og er den eneste, der konkret kan redegøre for hans personlige historie og den sammenhæng, hvori den er foregået, men ligeledes fordi den beslutning, der skal træffes, er af vital betydning for ham.

44. Jeg vil nu undersøge den måde, hvorpå unionslovgiver har gennemført retten til at blive hørt i forbindelse med direktiv 2004/83 og 2005/85.

C – *Gennemførelsen af retten til at blive hørt i forbindelse med proceduren for undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse*

45. I henhold til tiende betragtning til direktiv 2004/83 og ottende betragtning til direktiv 2005/85 har unionslovgiver forpligtet sig til at overholde de grundlæggende rettigheder ved indførelsen af materielle og formelle regler og proceduren forbundet med tildelingen af en international beskyttelse.

24 — Jf. i denne retning dom af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, British American Tobacco og Reynolds Industries mod Kommissionen, Sml. I, s. 4487, præmis 70.

25 — Dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, præmis 61 og 62.

26 — Jf. for en anvendelse dommen i sagen Technische Universität München og dommen i sagen Papierfabrik August Koehler m.fl. mod Kommissionen.

46. I forbindelse med proceduren for undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse har unionslovgiver dermed sikret, at de kompetente nationale myndigheder garanterer den effektive udøvelse af de processuelle rettigheder, som ansøgeren er anerkendt, navnlig dennes ret til at blive hørt.

47. For det første skal det konstateres, at den kompetente nationale myndighed er forpligtet til at udføre sin opgave gennem en individuel, objektiv og upartisk undersøgelse af ansøgningen om international beskyttelse i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 2005/85. Myndigheden skal endvidere få kendskab til kendsgerninger og omstændigheder, hvorpå ansøgningen om international beskyttelse bygger, på passende og udtømmende vis i medfør af artikel 23, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2005/85.

48. For det andet bemærkes, at ansøgeren for at sikre overholdelsen af retten til at blive hørt drager fordel af procesgarantierne i artikel 10 og 13 i direktiv 2005/85. Den kompetente nationale myndighed skal således give den berørte part oplysninger på et sprog, han forstår, om den procedure, der skal følges, og de midler, som han har til rådighed, når han skal fremsætte sine argumenter. Myndigheden skal endvidere give ham mulighed for tolkebistand og garantere ham en omhyggelig og opmærksom undersøgelse af hans ansøgning, idet en person gøres ansvarlig for at lede samtalen, og denne person skal være kompetent til at tage hensyn til hans personlige eller generelle situation, som ansøgningen er en del af. Endelig skal den kompetente nationale myndighed sikre samtalens fortrolighed, hvilket faktisk skal gøre det muligt at give ansøgeren tillid, således at han klart redegør for sin sag og fuldt ud giver udtryk for sine meninger og følelser.

49. For det tredje skal det konstateres, at ansøgeren forud for, at der træffes en beslutning, høres i forbindelse med et eller flere møder, hvorunder han kan redegøre for alle de kendsgerninger eller omstændigheder, hvorpå han støtter sin ansøgning.

50. Indledningsvis høres ansøgeren under et møde, for hvilket princippet er fastsat i artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2005/85[27].

51. Efter min opfattelse konkretiserer dette møde samarbejdspligten i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83, hvis omfang er omtvistet her.

52. I overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2005/85 skal mødet give den kompetente nationale myndighed mulighed for at bistå ansøgeren »med at udfylde ansøgningen og forelægge de væsentlige oplysninger i forbindelse med ansøgningen i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2004/83«. Disse oplysninger svarer ikke kun »[til] ansøgeren[s oplysninger]« og alle de dokumenter, han råder over »om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges […], identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, identitetspapirer og rejsedokumentation«, men ligeledes grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.

53. Dette første møde er dermed en del af den ramme, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 2004/83, og skal følgelig være i tråd med de principper, som unionslovgiver har fastsat i den artikel.

54. Artiklen fastsætter de regler, som de kompetente nationale myndigheder skal anvende på meddelelsen og vurderingen af de kendsgerninger og omstændigheder, som støtter ansøgningen om international beskyttelse.

27 — Den procedure, der er indført ved artikel 14 i direktiv 2005/85, finder anvendelse på dette møde i overensstemmelse med bestemmelsens stk. 4.

55. For så vidt angår en asylansøgning er formålet i overensstemmelse med artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 og på grundlag af meget konkrete oplysninger at afgøre, om individets frygt for at blive forfulgt, hvis han vender tilbage til hjemlandet, er objektivt begrundet. For så vidt angår en ansøgning om subsidiær beskyttelse er målet i lyset af direktivets artikel 2, litra e), at vurdere, om der er alvorlig og fastslået grund til at antage, at den berørte part løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, hvis han sendes retur til hjemlandet.

56. I overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, har ansøgeren om en international beskyttelse bevisbyrden. Han skal nemlig fremlægge alle nødvendige elementer til støtte for ansøgningen [28], hvilket er helt logisk, eftersom det kun er ansøgeren, som umiddelbart er i stand til at påberåbe den situation, som han befinder sig i, og at fremlægge de dertil knyttede beviser.

57. Unionslovgiver har ikke desto mindre mildnet dette princip ved at tilføje, at »[m]edlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen«. Det er dermed på dette tidspunkt i proceduren, at unionslovgiver tilsigter at indføre det samarbejde, hvis omfang er omtvistet her.

58. Samarbejdet skal dermed forstås som afgrænset til fremlæggelsen af de relevante faktiske forhold og til meddelelsen af de elementer, der er nødvendige for vurderingen af ansøgningens begrundelse.

59. Anvendelsen af begrebet samarbejde forudsætter i øvrigt en medvirken af begge parter, der arbejder mod et fælles formål.

60. I forbindelse med forarbejderne til direktiv 2004/83 ønskede Kommissionen at fastslå en »delt« pligt mellem ansøgeren og den medlemsstat, der skal undersøge ansøgningen, ved efterprøvningen og vurderingen af alle de relevante faktiske forhold [29].

61. I forbindelse med de af HCR udsendte bemærkninger var der tale om at indføre et »fælles ansvar for ansøgeren og undersøgeren« hvad angår opgaven med at fastslå og vurdere de nødvendige elementer for vurderingen af ansøgningen [30].

62. Denne samarbejdspligt udgør en pligt for asylansøgeren i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 2005/85.

63. Det er nemlig ham, der indleder proceduren med henblik på at drage fordel af en rettighed. Det er ligeledes alene ham, der konkret kan redegøre for sin personlige historie og den sammenhæng, hvori den er forløbet, og kan fremkomme med de første nyttige oplysninger. Dette samarbejde viser sig ved flere forpligtelser, herunder bl.a. individets pligt til at give personligt møde på en bestemt dato, at indgive de dokumenter og genstande, som han er i besiddelse af, og som er af betydning for undersøgelsen af ansøgningen, eller endog pligten til at godtage registreringen af vedkommendes erklæringer.

64. Samarbejdspligten påhviler ligeledes medlemsstaten. Den kan efter min opfattelse forklares med de vanskeligheder, som ansøgeren om en international beskyttelse kan stå overfor ved bevisførelsen.

28 — Jf. ligeledes i denne henseende artikel 10, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85.

29 — Jf. Kommissionens bemærkninger til artikel 7, litra a), i forslaget til Rådets direktiv af 12.9.2001 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international (KOM(2001) 510 endelig).

30 — Jf. HCR's bemærkninger med noter til direktiv 2004/83 vedrørende dettes artikel 4, stk. 1.

65. For det første er det lidet sandsynligt, at han altid er i stand til at fastslå, om hans ansøgning opfylder kriterierne i Genèvekonventionen eller i direktiv 2004/83, at han har kendskab til andre instrumenter på menneskerettighedsområdet, hvorpå andre former for international beskyttelse hviler, eller at han uden videre kan fremlægge de mest hensigtsmæssige beviser for undersøgelsen af hans ansøgning.

66. For det andet er det nødvendigt at tage hensyn til den ikke kun materielle elendighed, men også psykologiske elendighed, som asylansøgeren kan befinde sig i. Således som HCR har erindret om, kan asylansøgeren efter at være flygtet fra hjemlandet strengt taget ankomme uden nogen form for legitimation og kan derfor være i stand til ikke at støtte sine erklæringer med dokumentbeviser. Ansøgeren kan endvidere lide af en reel psykologisk angst og have mistillid til en offentlig myndighed, henset til hans erfaring fra hjemlandet, og kan frygte at tale frit og redegøre fuldt ud for alle elementerne i hans situation [31].

67. Under disse betingelser skal det med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 indførte samarbejde gøre det muligt i henhold til hver enkelt sags omstændigheder at vurdere og indsamle de mest relevante elementer med henblik på at vurdere ansøgningen om international beskyttelse og sammen med ansøgeren og takket være de ressourcer, som den kompetente nationale myndighed råder over, at sammensætte de oplysninger, der er nødvendige for at bedømme ansøgerens troværdighed og ansøgningens begrundelse.

68. På dette tidspunkt i min undersøgelse kan jeg dermed allerede konkludere, at unionslovgiver med indførelsen af en samarbejdspligt i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 ikke har ønsket at tvinge medlemsstaten til, inden den træffer en ugunstig beslutning, at meddele alle de elementer, hvorpå den påtænker at støtte en sådan beslutning, og på dette tidspunkt at modtage ansøgerens bemærkninger. Dette samarbejde har – ligesom som det møde, hvorunder det kan konkretiseres – kun til formål at bistå ansøgeren med at udfylde ansøgningen og at indsamle de elementer, der anses for væsentlige hertil.

69. Dernæst skal det anføres, at ansøgeren ligeledes har ret til at blive hørt i forbindelse med en personlig samtale i henhold til artikel 12, stk. 1, i direktiv 2005/85.

70. I henhold til samme direktivs artikel 13, stk. 3, skal denne personlige samtale give den berørte part mulighed for at give en fyldestgørende redegørelse for grundene til hans ansøgning. Den er derfor heller ikke rettet mod at give den berørte part meddelelse om den vurdering, som den kompetente nationale myndighed har foretaget, og at modtage ansøgerens bemærkninger, inden der træffes en beslutning.

71. Endelig skal det anføres, at ansøgeren skal meddeles den rapport, der udarbejdes efter hvert af disse møder.

72. I henhold til artikel 14 i direktiv 2005/85 skal samtalerne mellem ansøgeren og den kompetente nationale myndighed nemlig være genstand for en skriftlig rapport, som skal meddeles den berørte part »i rette tid« eller tilstrækkeligt tidligt til at give ham mulighed for at forberede og indgive en klage rettidigt. Denne rapport skal »mindst« indeholde de væsentlige oplysninger i forbindelse med ansøgningen. Endvidere kan medlemsstaten anmode den berørte part om at godkende dennes indhold, og de punkter, han ikke er enig i, skal i givet fald optages i ansøgerens sagsakter. Ansøgeren har således mulighed for at korrigere visse elementer forud for, at der træffes en beslutning, eller herefter i forbindelse med en domstolsprøvelse.

31 — Jf. HCR's bemærkninger med noter til direktiv 2004/83 vedrørende dettes artikel 4 og punkt 195-205 i håndbogen om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967 om flygtningestatus, der er nævnt ovenfor i fodnote 14.

73. Det skal ved afslutningen af analysen af de materielle og formelle regler, der regulerer undersøgelsen af en ansøgning om international beskyttelse, fastslås, at unionslovgiver ikke tilsigtede at forpligte medlemsstaterne, hverken i forbindelse med det i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 omhandlede samarbejde eller i anledning af de personlige samtaler og meddelelserne forud for, at der træffes en beslutning, til at give den berørte part meddelelse om udkastet til den påtænkte beslutning og til at indhente hans synspunkt, når den påtænker at træffe en ugunstig beslutning.

74. Selv om der ikke kan udledes en sådan pligt af bestemmelserne i direktiv 2004/83 og 2005/85, kan den da udledes af Domstolens praksis vedrørende retten til at blive hørt?

75. Det er ikke min opfattelse.

76. Jeg har ganske vist redegjort for, at Domstolen i forbindelse med procedurer, der nærmest er af strafferetlig karakter, såsom når Kommissionen straffer et kartel eller et misbrug af dominerende stilling, har anerkendt, at retten til at blive hørt indebærer, at den berørte part skal meddeles de klagepunkter, der anvendes mod ham, inden beslutningen træffes. Denne meddelelse redegør for Kommissionens foreløbige konklusioner hvad angår en tilsidesættelse af konkurrencereglerne ved at forklare de faktiske og retlige vurderinger, som den har foretaget i forbindelse med sagsforberedelsen [32].

77. I denne sammenhæng gør retten til at blive hørt det faktisk muligt for den berørte part, inden der træffes en beslutning, at få kendskab til den måde, hvorpå myndigheden påtænker at foretage en retlig vurdering af de påståede faktiske omstændigheder og i givet fald at udtrykke sig om den retlige begrundelse.

78. Der er imidlertid tale om nærmest strafferetlige procedurer, hvorunder Kommissionen forfølger virksomheden på grund af en handling, der anses for forkastelig. Meddelelsen af klagepunkter er således et »anklageskrift«, der formuleres efter afslutningen af Kommissionens undersøgelse. Den åbner procedurens kontradiktoriske fase, hvor virksomheden således sættes i stand til at fremsætte sine skriftlige bemærkninger og blive hørt i forbindelse med en høring om de faktiske forhold, som den kritiseres for, det bevismateriale, som de faktiske forhold hviler på, og kvalifikationen af disse faktiske forhold.

79. I denne forbindelse skal retten til at blive hørt forstås som en reel ret til forsvar, som giver virksomheden mulighed for at gendrive klagepunkter mod den, inden Kommissionen pålægger den en sanktion eller en straf.

80. I forbindelse med en procedure, såsom den i hovedsagen omhandlede, der er indledt af den berørte part selv med henblik på at drage fordel af en rettighed, har vedkommende allerede kunnet gøre sine bemærkninger til de elementer, der skal tages hensyn til, gældende.

81. Således som Domstolen har bemærket i Sopropé-dommen og i dommen i sagen Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, har reglen, hvorefter adressaten for en bebyrdende afgørelse, skal være i stand til at gøre sine bemærkninger gældende, inden beslutningen træffes, kun til formål, at den pågældende myndighed er i stand til at tage nyttigt hensyn til alle relevante elementer. For at sikre en effektiv beskyttelse af modtageren har reglen bl.a. til formål, at modtageren kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold med hensyn til hans personlige situation gældende, som taler for, at beslutningen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold.

82. Det skal imidlertid fastslås, at unionslovgiver, henset til den ovenfor beskrevne forskriftsmæssige ramme, har sikret, at ansøgerens ret til at blive hørt, inden der træffes en beslutning, er garanteret med denne ordlyd.

32 — Jf. fodnote 23 og 24.

83. Selv om de første elementer, som en ansøgning om international beskyttelse hviler på, først og fremmest leveres på grundlag af en standardformular eller et standardspørgeskema, kan ansøgeren dernæst gøre realiteten vedrørende de kendsgerninger og omstændigheder, som han stod over for i hjemlandet, kendt under oplysningsfasen for ansøgningen. I denne sammenhæng gør det med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 indførte samarbejde det muligt for ansøgeren at vurdere de mest relevante elementer og sammen med den kompetente nationale myndighed at indsamle alle de nødvendige oplysninger til støtte for ansøgningen. Hvad angår den personlige samtale eller de personlige samtaler i henhold til artikel 12 i direktiv 2005/85 udgør de en ny anledning for ansøgeren til at tale med den person, som er mest kvalificeret til at tage hensyn til hans personlige situation. Han kan redegøre for alle begrundelserne for ansøgningen og alle de nye elementer, han ikke havde medtaget i argumentationen, og forklare dem. For den kompetente nationale myndighed gør denne samtale det muligt meget konkret at undersøge relevansen af alle disse elementer med henblik på at vurdere individets personlighed og troværdigheden af hans erklæringer og at belyse eventuelle indbyrdes modsigende forhold.

84. Endvidere skal jeg ikke glemme at nævne, at den kompetente nationale myndighed i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 2005/85 har pligt til at give en faktisk og retlig begrundelse for en beslutning om afslag på asylansøgningen. I øvrigt skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 39 garantere retten til effektive retsmidler. Lovligheden af den endelige afgørelse, og navnlig begrundelserne for den kompetente myndigheds afslag på asylansøgningen under henvisning til, at den er grundløs, kan være genstand for en indgående prøvelse ved den nationale ret under et søgsmål til prøvelse af den beslutning, som afslår den nævnte ansøgning [33].

85. Endelig skal det bemærkes, at de procedurer, der er indført med direktiv 2004/83 og 2005/85, udgør minimumsstandarder. I overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 2004/83 og artikel 5 i direktiv 2005/85 kan medlemsstaterne frit indføre eller opretholde gunstigere standarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, for så vidt som sådanne standarder er forenelige med direktiverne. Medlemsstaterne kan derfor frit styrke de grundlæggende garantier, som ansøgeren er ydet i forbindelse med undersøgelsen af hans ansøgning. Den nederlandske regering har således i sine bemærkninger anført, at den kompetente minister i Nederlandene har pligt til skriftligt og begrundet at oplyse ansøgeren om det påtænkte afslag på ansøgningen om international beskyttelse med henblik på at modtage ansøgerens skriftlige bemærkninger og i givet fald at berigtige eventuelle fejl, som beslutningen er behæftet med.

86. På denne baggrund er det derfor min opfattelse, at samarbejdspligten i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 sammenholdt med de processuelle regler og garantier, der er indført i forbindelse med direktiv 2005/85, skal fortolkes således, at den myndighed, der er ansvarlig for undersøgelsen af ansøgningen, ikke er forpligtet til, inden den træffer en ugunstig beslutning, at meddele de elementer, hvorpå den påtænker at støtte beslutningen, og på dette tidspunkt at modtage ansøgerens bemærkninger.

87. Denne fortolkning gør sig gældende i forbindelse med undersøgelsen af en asylansøgning.

88. Den gør sig på samme måde i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i direktiv 2005/85 gældende, når medlemsstaten har indført en enkeltprocedure, hvorunder den undersøger ansøgningen i lyset af to former for international beskyttelse på den berørte parts anmodning eller af egen drift, idet den kompetente nationale myndighed således automatisk undersøger begrundelsen for subsidiær beskyttelse, når betingelserne for opnåelse af flygtningestatus ikke er opfyldt. Det er nemlig fremgået, at den i dette tilfælde skal overholde de processuelle regler og garantier, der er indført med direktiv 2005/85, under hele denne procedure.

33 — Jf. i denne henseende Samba Diouf-dommen, præmis 56.

89. Derimod er medlemsstaten, når den undersøger ansøgningen om subsidiær beskyttelse, ikke forpligtet til at yde de procesgarantier, der er fastsat for undersøgelsen af en asylansøgning, på grund af anvendelsesområdet for direktiv 2005/85. Den skal ikke desto mindre dels samarbejde med ansøgeren i den i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83 omhandlede forbindelse, dels garantere retten til at blive hørt, for så vidt som den – således som det er fremgået – udgør et generelt EU-retligt princip.

90. På baggrund af ovenstående er den kompetente nationale myndighed derfor, når der ved udstedelsen af et afslag på en asylansøgning indgives en ansøgning om subsidiær beskyttelse i forbindelse med en ny procedure, efter min opfattelse ikke forpligtet til at meddele sit udkast til en beslutning, dog forudsat at den har sat den berørte part i stand til at gøre alle de argumenter gældende og at fremlægge alle de dokumenter, der kan godtgøre, at han opfylder de særlige betingelser i artikel 15 i direktiv 2004/83.

91. På baggrund af alle disse elementer foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå, at samarbejdspligten i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83, sammenholdt med de processuelle regler og garantier, der er indført med direktiv 2005/85, skal fortolkes således, at når en kompetente national myndighed påtænker at forkaste en ansøgning om subsidiær beskyttelse, der er indgivet efter udstedelsen af et afslag på en asylansøgning, er den ikke forpligtet til, inden den træffer sin beslutning, at meddele de elementer, hvorpå den påtænker at støtte beslutningen, og på dette tidspunkt at modtage ansøgerens bemærkninger.

92. I overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 2004/83 og artikel 5 i direktiv 2005/85 kan medlemsstaterne indføre eller opretholde gunstigere standarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, for så vidt som sådanne standarder er forenelige med direktiverne.

D – *Anvendelsen på den foreliggende sag*

93. Selv om det kun tilkommer den ret, for hvilken hovedsagen verserer, at undersøge, om beslutningen blev vedtaget i strid med de procesgarantier, som ansøgeren er ydet, ønsker jeg ikke desto mindre i forbindelse med det retlige samarbejde, der er indført med artikel 267 TEUF, at give den forelæggende ret visse vurderingselementer, som følger nedenfor.

94. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandtes reglerne om behandling af asylansøgninger i loven af 1996 om flygtninge (Refugee Act 1996). Bestemmelserne om proceduren for undersøgelse af en ansøgning om subsidiær beskyttelse fandtes i bekendtgørelse af 2006 om tildeling af beskyttelse i forbindelse med De Europæiske Fællesskaber (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006) [34], som gennemfører direktiv 2004/83.

95. Jeg forstod under retsmødet, at undersøgelsen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse i Irland er en del af en særskilt procedure. Der er på nuværende tidspunkt ingen enkeltprocedure. Således som Irland og Kommissionen har bekræftet, finder de af unionslovgiver med direktiv 2005/85 indførte procesgarantier ikke anvendelse på denne procedure.

96. For det første anførte M. for den forelæggende ret, at han ikke var blevet hørt i forbindelse med undersøgelsen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse, og at han ikke kendte til de elementer, som den kompetente nationale myndighed påtænkte at støtte beslutningen om afslag på.

97. Det fremgår af sagsakterne, at han faktisk ikke blev hørt ved en personlig samtale på dette tidspunkt i proceduren.

34 — Herefter »bekendtgørelsen af 2006«.

98. Selv om undersøgelsen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse er en del af en særskilt procedure, er det ikke min opfattelse, at den ikke tager hensyn til de procesgarantier, som M. allerede drog fordel af under proceduren for undersøgelse af hans asylansøgning. Disse to procedurer forbliver nemlig nært forbundne og støttes meget konkret på en personlig historie og analoge faktiske omstændigheder. Det er dog nødvendigt at sikre, at M. effektivt og nyttigt har kunnet gøre alle sine bemærkninger gældende til de grunde, der specifikt støtter hans ansøgning om subsidiær beskyttelse.

99. På baggrund af de elementer, som jeg råder over, er det imidlertid min opfattelse, at den berørte part faktisk var sat i stand til at fremsætte sine argumenter hvad angår de elementer, som begrunder tildeling af ikke kun flygtningestatus, men ligeledes den subsidiære beskyttelse.

100. M. indgav sin asylansøgning til ORAC den 21. maj 2008, på hvilken dato han blev hørt i forbindelse med en indledende samtale i henhold til section 8 i loven af 1996 om flygtninge. I den forbindelse fik han udleveret et spørgeskema, som tilsigtede fra den berørte part at modtage alle relevante oplysninger om ham og grundene til hans ansøgning. På dette grundlag og i henhold til lovens section 11 blev M. hørt den 23. august 2008 under en personlig samtale, hvorunder han fik mulighed for at redegøre for alle de grunde, som begrundede hans ansøgning, og de elementer, der støttede den. Denne samtale gav anledning til udarbejdelsen af en rapport, som udgør en førsteinstansbeslutning [35], som indeholdt en negativ anbefaling fra ORAC, idet myndigheden bl.a. var af den opfattelse, at den berørte parts ansøgning ikke var tilstrækkeligt troværdig, henset til de frister, hvorunder han havde indgivet ansøgningen.

101. Denne anbefaling blev meddelt den berørte part den 8. september 2008. I overensstemmelse med section 16(1) i loven af 1996 om flygtninge indgav M. en klage over denne anbefaling til Refugee Appeals Tribunal (Irland). Denne klage blev undersøgt i forbindelse med en skriftlig procedure, idet den mundtlige fase af proceduren i medfør af lovens section 13(5) og (6)(c), var blevet ophævet, eftersom ansøgeren ikke havde indgivet sin ansøgning inden for en rimelig frist og uden gyldig begrundelse [36]. Denne procedure gav ham mulighed for dels at tage stilling til ORAC's begrundelse for at afslå asylansøgningen, dels på ny at redegøre for alle de grunde, der forhindrede ham i at vende tilbage til hjemlandet, idet han fremsatte supplerende elementer i sine skriftlige bemærkninger, der blev meddelt den 25. september 2008.

102. Ved afgørelse af 28. oktober 2008 stadfæstede Refugee Appeals Tribunal ORAC's negative anbefaling og bestemte, at M. ikke skulle tildeles flygtningestatus. Denne afgørelse, som skal begrundes i overensstemmelse med section 16(17), i loven af 1996 om flygtninge, blev meddelt den berørte part den 31. oktober 2008. M. har hverken anfægtet ORAC's konklusioner eller denne sidstnævnte afgørelse for High Court [37].

103. Ved skrivelse, der blev meddelt den 8. december 2008, blev M. oplyst om beslutningen vedtaget af Minister for Justice, Equality and Law Reform om afslag på hans asylansøgning og om en udvisningsafgørelse. Denne meddelelse blev ledsaget af en udtalelse, som oplyste ham om, at han kunne anmode om dels at drage fordel af den subsidiære beskyttelse, dels en midlertidig opholdstilladelse i Irland. Skrivelsen var med dette formål ledsaget af et oplysende notat om subsidiær beskyttelse og den formular, som gav mulighed for at indgive ansøgningen. Ansøgeren blev opfordret

35 — I overensstemmelse med lovens section 13(4)(a), skal ansøgeren meddeles denne rapport.

36 — Dette er ligeledes tilfældet, når ansøgningen bl.a. er åbenbart ugrundet, eller når ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremsætte falske oplysninger (gennemførelse af artikel 23, stk. 4, i direktiv 2005/85).

37 — Det fremgår af Irlands bemærkninger, at den ansøger, som har været genstand for en negativ anbefaling fra ORAC og/eller fra Refugee Appeals Tribunal, kan anlægge retssag ved High Court i henhold til section 5(1)(h) og (i), i loven af 2000 om illegal indvandring og menneskehandel (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000).

til ud over personlige oplysninger at meddele alle supplerende dokumenter og at redegøre i detaljer for de grunde, der specifikt vedrørte de omstændigheder, der var påberåbt til støtte for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, ved bl.a. at præcisere den alvorlige overlast, han kunne lide ved at vende tilbage til hjemlandet.

104. M. indgav derefter en ansøgning om subsidiær beskyttelse den 31. december 2008, som blev suppleret den 15. juli 2009 og den 6. august 2010 med materiale, som støttede ansøgningen. Ansøgningen blev undersøgt i overensstemmelse med reglerne i artikel 4 og 5 i bekendtgørelsen af 2006, som gennemfører artikel 4 i direktiv 2004/83. Den kompetente nationale myndighed var således i overensstemmelse med regel 5 i bekendtgørelsen af 2006 forpligtet til at tage hensyn til alle relevante faktiske forhold vedrørende hjemlandet på tidspunktet for beslutningens vedtagelse, herunder dets love og bekendtgørelser samt anvendelsen heraf, de af ansøgeren fremlagte erklæringer og dokumenter, herunder oplysninger om det forhold, at han er blevet eller kunne være genstand for forfølgelse eller har lidt eller kunne lide alvorlig overlast, og ansøgerens individuelle situation og personlige omstændigheder, herunder faktorer, såsom hans slægtninge, køn, alder og aktiviteter efter, at han forlod hjemlandet, som kan medføre forfølgelse eller alvorlig overlast i tilfælde af hjemvenden til hjemlandet.

105. Ansøgningen om subsidiær beskyttelse blev afslået den 24. september 2010 af Minister for Justice, Equality and Law Reform, som antog, at det på grund af alvorlig tvivl om troværdigheden af ansøgerens påstande ikke var muligt at godtgøre, at han risikerede at lide alvorlig overlast, hvis han vendte tilbage til hjemlandet. Denne beslutning om afslag blev meddelt M. den 30. september 2010.

106. Den redegørelse for de faktiske omstændigheder, som jeg netop er fremkommet med, gør det efter min opfattelse muligt at fastslå, at M. har kunnet fremlæge alle de kendsgerninger og omstændigheder, som efter hans opfattelse begrundede en international beskyttelse, uanset om der var tale om en ret til asyl eller til den subsidiære beskyttelse. Endvidere kan jeg antage, at han havde kendskab til de elementer, på grundlag af hvilke den kompetente nationale myndighed påtænkte at vurdere ansøgningens begrundelse, eftersom han under undersøgelsen af asylansøgningen var blevet hørt flere gange af ORAC, og dernæst at han har kunnet få kendskab til de af ORAC påberåbte grunde til en negativ anbefaling i forbindelse med klagen til Refugee Appeals Tribunal. Endelig fik han meddelelse om grundene til beslutningen om afslag vedtaget af Minister for Justice, Equality and Law Reform.

107. For det andet har M. kritiseret den kompetente nationale myndighed for at have støttet sin vurdering på dokumenter, der var offentliggjort i 2010, bl.a. på en rapport fra det amerikanske udenrigsministerium om situationen i Rwanda, idet den berørte part har fremlagt den samme rapport fra 2008 og supplerende oplysninger om det rwandiske retssystem, der blev opdateret ved en skrivelse af 6. august 2010.

108. Jeg kan ikke kritisere den kompetente nationale myndighed for at have vurderet den pågældende ansøgnings begrundelse på grundlag af mere præcise og aktuelle oplysninger om den generelle situation i Rwanda.

109. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/83 skal medlemsstaterne nemlig foretage en individuel vurdering af en ansøgning om international begrundelse under hensyntagen til »alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet *på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen* [38]«. Endvidere skal den myndighed, der er ansvarlig for undersøgelsen af ansøgningen, i

38 — Min fremhævelse.

henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2005/85, hvilken bestemmelse bestemt ikke finder anvendelse i den pågældende procedure, foretage en passende og objektiv undersøgelse og skal i denne henseende sikre, at »der indhentes præcise og ajourførte oplysninger fra forskellige kilder […] om den generelle situation i asylansøgernes hjemlande«.

110. Således som High Court har anført i sin dom i sagen Ahmed mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, skal ansøgeren derfor forvente, at den myndighed, der er ansvarlig for undersøgelsen af ansøgningen, udfører sin opgave og sikrer sig, at den råder over helt opdateret materiale.

111. Spørgsmålet er nu, om rapporten fra 2010 mærkbart kunne påvirke den kompetente nationale myndigheds beslutning. Selv om det var tilfældet, og for så vidt som der derfor var tale om et væsentligt element, er det min opfattelse, at den berørte part således burde have været sat i stand til at fremsætte sine bemærkninger hertil. I den foreliggende sag forekommer dette på baggrund af sagsakterne imidlertid ikke at være tilfældet. For det første har den forelæggende ret anført, at der ikke har været mærkbare ændringer i den generelle situation i Rwanda for så vidt angår perioden 2007-2010. For det andet har den anført, at for så vidt angår ansøgerens personlige situation, bl.a. den manglende troværdighed, som han i det væsentlige er kritiseret for, er forskellene mellem rapporten af 2008 og rapporten af 2010 ikke meget relevante. Det forekommer derfor, at de oplysninger, som Minister for Justice, Equality and Law Reform støttede sig, blot underbyggede de konklusioner, som allerede var draget i forbindelse med proceduren for undersøgelse af asylansøgningen.

112. For det tredje har M. gjort gældende, at han ikke var bekendt med, på hvilket tidspunkt der blev truffet afgørelse om hans ansøgning om subsidiær beskyttelse, idet han endvidere har kritiseret procedurens varighed.

113. Det fremgår af sagsakterne, at proceduren for undersøgelsen af den af M indgivne asylansøgning varede seks og en halv måned, og den for hans ansøgning om subsidiær beskyttelse varede 21 måneder. Den berørte part blev derfor fastholdt i sin situation efter afslutningen af en procedure, der varede lidt over to år og tre måneder.

114. Denne varighed forekommer mig at være åbenbart urimelig. Selv om undersøgelsen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse i Irland ikke er underlagt reglerne i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2005/85 – som bestemmer, at medlemsstaterne skal sørge for, at denne procedure for undersøgelse af en ansøgning om international beskyttelse bliver *så kort som muligt*, og *når der ikke kan træffes afgørelse inden for seks måneder*, at ansøgeren underrettes om forsinkelsen eller modtager oplysninger om tidsrammen – gælder det ikke desto mindre, at når der træffes en beslutning, som er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, er den kompetente nationale myndighed forpligtet til at overholde den berørte parts ret til god forvaltningsskik, hvilket udgør et generelt EU-retligt princip.

115. Ansøgningerne om subsidiær beskyttelse, såsom asylansøgningerne, skal dermed være genstand for en omhyggelig undersøgelse, der foretages inden for rimelig tid, idet procedurens varighed ikke blot bidrager til ansøgerens retssikkerhed, men ligeledes til hans integration.

116. Det påhviler derfor den forelæggende ret at vurdere, i hvilket omfang denne procedures relativt lange varighed har kunnet skade de rettigheder og garantier, som M. er ydet i forbindelse med proceduren for undersøgelse af hans ansøgning om subsidiær beskyttelse.

II – Forslag til afgørelse

117. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare High Court således:

»Samarbejdspligten i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 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, sammenholdt med Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, skal fortolkes således, at når en kompetent national myndighed påtænker at afslå en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet efter udstedelsen af et afslag på en asylansøgning, er den ikke forpligtet til, inden den træffer sin beslutning, at meddele de elementer, hvorpå den påtænker at støtte denne beslutning, og på dette tidspunkt at modtage ansøgerens bemærkninger.

I overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 2004/83 og artikel 5 i direktiv 2005/85 kan medlemsstaterne indføre eller opretholde gunstigere standarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, for så vidt som sådanne standarder er forenelige med direktiverne.«