Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 26 april 2012 [1]

Mål C-277/11

MM
mot
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irland och
Attorney General

(begäran om förhandsavgörande från High Court (Irland))

”Det gemensamma europeiska asylsystemet — Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar — Direktiv 2005/85/EG — Miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus — Förfarande för att pröva en ansökan om alternativt skydd efter det att en asylansökan har avslagits — Processrättsliga skyddsregler till förmån för sökanden — Rätten att yttra sig — Omfattningen av skyldigheten att samarbeta”

1. Genom sin fråga uppmanar High Court (Irland) i huvudsak domstolen att precisera räckvidden av rätten att yttra sig inom ramen för förfarandet för att pröva en ansökan om alternativt skydd som ingetts av en rwandisk medborgare med stöd av direktiv 2004/83/EG [2]. Detta alternativa skydd avser tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada [3].

2. I enlighet med artikel 78.2 FEUF har Europeiska unionen fastställt gemensamma kriterier för samtliga medlemsstater vad gäller de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för att beviljas internationellt skydd med stöd av direktiv 2004/83. I artikel 4.1 i kapitel II i direktivet, vilket rör individuell bedömning av en ansökan om internationellt skydd, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.”

3. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen bett domstolen att klargöra huruvida den samarbetsskyldighet som fastställs i nämnda bestämmelse ska tolkas så, att den myndighet som är behörig att pröva ansökan är skyldig att, innan den fattar ett negativt beslut och när en asylansökan redan har avslagits, informera den sökande om de faktorer som beslutet grundas på och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig över denna information.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets direktiv av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24) (nedan kallat direktiv 2004/83).

3 — Se definitionen i artikel 2 e i direktiv 2004/83.

4. Begäran om förhandsavgörande har ingetts inom ramen för en tvist mellan å ena sidan MM, som är rwandisk medborgare av tutsiskt ursprung, och å andra sidan Minister for Justice, Equality and Law Reform i Irland (nedan kallad ministern) och Attorney General rörande lagligheten i det förfarande som de irländska myndigheterna följt vid handläggningen av MM:s ansökan om alternativt skydd.

5. När det studentvisum som de irländska myndigheterna hade beviljat MM löpte ut ingav MM den 21 maj 2008 en asylansökan till Office of the Refugee Applications Commissioner (den myndighet som handlägger asylärenden) [4]. Efter att ha fått avslag på sin asylansökan ingav MM den 31 december 2008 en ansökan om alternativt skydd. Den 24 september 2010 avslogs även denna ansökan. På grund av att trovärdigheten i MM:s påståenden starkt kunde ifrågasättas ansåg ministern att MM inte hade visat att han riskerade att utsättas för en sådan allvarlig skada om han återvände till sitt ursprungsland att beviljandet av alternativt skydd kunde motiveras.

6. MM har överklagat det sistnämnda beslutet till High Court och yrkat att det ska upphävas. Han har gjort gällande att de behöriga nationella myndigheterna inte har iakttagit sin skyldighet att samarbeta enligt artikel 4.1 i direktiv 2004/83, genom att de inte har gett honom tillfälle att yttra sig över utkastet till beslut om att avslå hans ansökan, vilket bland annat grundades på en handling som han inte kände till under förfarandets gång.

7. I sitt beslut att begära ett förhandsavgörande har High Court uppgett att den inte delar MM:s tolkning av artikel 4.1 i direktiv 2004/83. High Court har i detta avseende hänvisat till sin dom av den 24 mars 2011 i målet Ahmed mot Minister for Justice, Equality and Law Reform, och till två av de argument med stöd av vilka den förkastade en sådan tolkning. För det första att det inte är önskvärt att det finns flera handläggningsmoment och för det andra att sökanden och den behöriga nationella myndigheten i hög grad redan har interagerat under prövningen av asylansökan. High Court har preciserat att en ansökan om alternativt skydd inte inges isolerat, utan först efter ett förfarande för att pröva en asylansökan, under vilket sökanden redan har getts flera tillfällen att yttra sig.

8. I sitt beslut att begära ett förhandsavgörande konstaterar High Court likväl att Raad van State (högsta förvaltningsmyndighet i Nederländerna) i ett avgörande av den 12 juli 2007 verkar ha gjort en annan tolkning av artikel 4.1 i direktiv 2004/83. Det är för att undvika olika tolkningar i medlemsstaternas domstolar som High Court har beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

”När en sökande, efter att ha fått avslag på sin ansökan om flyktingstatus, ansöker om status som alternativt skyddsbehövande och det föreslås att även denna ansökan ska avslås, innebär då skyldigheten för medlemsstaterna att samarbeta med en sökande, vilken framgår av artikel 4.1 i … direktiv 2004/83…, att myndigheterna i den aktuella medlemsstaten ska informera sökanden om resultaten av bedömningen innan ett slutligt beslut meddelas, så att sökanden kan bemöta de aspekter som ligger till grund för förslaget om avslag?”

9. Yttranden har avgetts av parterna i målet vid den nationella domstolen, av den tjeckiska regeringen och den tyska regeringen, av Irland, av den franska regeringen, den ungerska regeringen, den nederländska regeringen och den svenska regeringen samt av Europeiska kommissionen.

4 — Nedan kallad ORAC.

10. Under förhandlingen uppmanade MM:s ombud domstolen att formulera om frågan så att det som framför allt ska bedömas är huruvida det aktuella prövningsförfarandet har uppfyllt kraven på ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [5]. Eftersom en sådan omformulering klart överskrider ramen för den hänskjutande domstolens begäran om förhandsavgörande, och denna fråga följaktligen överhuvudtaget inte har diskuterats mellan parterna, uppmanar jag domstolen att inte bifalla denna begäran.

I – Analys

11. Den hänskjutande domstolen har ställt sin tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida den samarbetsskyldighet som fastställs i artikel 4.1 i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att en medlemsstat, innan den fattar ett beslut om att avslå en ansökan, är skyldig att ge den berörde tillfälle att yttra sig över den bedömning av fakta och omständigheter som företagits.

12. Det framgår tydligt vad som avses med den hänskjutande domstolens fråga.

13. Å ena sidan rör det sig om att avgöra räckvidden av rätten att yttra sig inom ramen för förfarandet för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Den fråga som ska besvaras är framför allt huruvida den samarbetsskyldighet som införts i artikel 4.1 i direktiv 2004/83 innebär att den myndighet som är behörig att pröva en ansökan om alternativt skydd är skyldig att, innan den fattar ett negativt beslut och efter det att en asylansökan redan har avslagits, informera den sökande om de faktorer som den avser att lägga till grund för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig över denna information.

14. Å andra sidan rör det sig om att precisera de grundläggande skyddsregler som behöriga nationella myndigheter inom ramen för förfarandet för att pröva en ansökan om internationellt skydd måste tillämpa till förmån för den som ansöker om ett sådant skydd. Även om medlemsstaterna, i enlighet med skäl 11 i direktiv 2005/85/EG [6] och domstolens praxis, har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller hur handläggningen av ansökningar om internationellt skydd ska organiseras är medlemsstaterna likväl skyldiga att se till att de processuella rättigheter och principer, även om det är fråga om grundläggande sådana, som enligt direktivet ingår i förfarandet respekteras [7].

A – *Inledande anmärkningar*

15. Innan jag behandlar själva frågan vill jag göra två anmärkningar.

16. För det första bör det konstateras att en sådan skyldighet för medlemsstaterna att samarbeta som MM anser föreligga inte kan härledas ur lydelsen av artikel 4.1 i direktiv 2004/83, och det oavsett språkversion.

17. För att besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfråga är det följaktligen nödvändigt att inledningsvis – före avgörandet av räckvidden av rätten att yttra sig inom ramen för förfarandet för att pröva en ansökan om internationellt skydd – påminna om den räckvidd rätten att yttra sig, enligt domstolens praxis, i allmänhet har i unionens rättsordning.

5 — Nedan kallad stadgan.

6 — Rådets direktiv av den 1 december 2006 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13, och rättelse i EUT L 236, 2006, s. 36).

7 — Se dom av den 28 juli 2011 i mål C-69/10, Samba Diouf (REU 2011, s. I-7151), i vilken domstolen har påpekat att medlemsstaterna i flera hänseenden förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att genomföra bestämmelserna i direktiv 2005/85, naturligtvis med beaktande av respektive nationella lagstiftnings särdrag (punkt 29).

18. Först därefter ska det prövas hur unionslagstiftaren har konkretiserat denna rätt i direktiven 2004/83 och 2005/85. Samarbetsskyldigheten i artikel 4.1 i direktiv 2004/83 ska nämligen inte bara prövas utifrån denna bestämmelses systematik och mål, utan även bedömas mot bakgrund av de bestämmelser i direktiv 2005/85 som styr förfarandet för att beviljas internationellt skydd.

19. Det bör påpekas att direktiv 2004/83, varken genom sin titel och ingress eller genom sitt innehåll och syfte, avser att fastställa bestämmelser för det förfarande som ska tillämpas vid prövning av en ansökan om internationellt skydd, eller fastställer de processrättsliga skyddsregler som ska gälla till förmån för sökanden. Direktivets enda syfte är att fastställa gemensamma kriterier för samtliga medlemsstater vad gäller de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för att beviljas internationellt skydd [8], och vad gäller innehållet av detta skydd.

20. Det är mot bakgrund härav som det i artikel 4 i direktiv 2004/83 fastställs en förteckning över de fakta och omständigheter som medlemsstaterna ska bedöma för att avgöra om en ansökan är välgrundad och i artikel 4.1 fastställs att det finns en samarbetsskyldighet, vars räckvidd har ifrågasatts i förevarande mål.

21. Räckvidden av samarbetet preciseras emellertid i direktiv 2005/85.

22. Några månader efter direktiv 2004/83 antogs direktiv 2005/85. Syftet med det direktivet är att fastställa gemensamma handläggningsregler för samtliga medlemsstater vad gäller beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Härvid preciseras, i kapitlen II och III i direktiv 2005/85, de rättigheter och skyldigheter som den sökande och medlemsstaterna enligt handläggningsreglerna har vid bedömningen av en asylansökan och konkretiseras det samarbete som fastställs i artikel 4.1 i direktiv 2004/83.

23. Tillämpningsområdet för direktiv 2005/85 bör preciseras.

24. Enligt artikel 3.1 i nämnda direktiv är direktivet tillämpligt på alla asylansökningar som lämnas in på medlemsstaternas territorium.

25. Enligt artikel 3.3 i samma direktiv är direktivet även tillämpligt när en medlemsstat inför ett enda förfarande för prövning av ansökningar som avser båda typerna av internationellt skydd, det vill säga asyl och alternativt skydd. Enligt denna bestämmelse ska nämligen ”medlemsstater [när de] tillämpar eller inför ett förfarande där asylansökningar prövas både som ansökningar på grundval av [konventionen angående flyktingars rättsliga ställning [9]] och som ansökningar om andra typer av internationellt skydd som grundar sig på omständigheter [som] fastställs i artikel 15 i direktiv 2004/83 [om alternativt skydd] … tillämpa det här direktivet under hela förfarandet”.

26. Jag har förstått att de flesta, eller nästan alla, medlemsstater har valt att tillämpa ett system där ett enda organ handlägger alla former av skydd, något som unionslagstiftaren starkt har uppmuntrat sedan år 2004 [10], och nu har fastställt i det ändrade förslaget till direktiv 2005/85 [11].

8 — Se artikel 1 i nämnda direktiv.

9 — Konventionen undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) (nedan kallad Genèvekonventionen) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, vilket trädde i kraft den 4 oktober 1967.

10 — Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – ”Ett effektivare gemensamt europeiskt asylsystem: ett enda förfarande som nästa steg” (KOM(2004) 503 slutlig).

11 — Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (KOM(2011) 319 slutlig), punkt 3.1.5. I förslaget föreskrivs att ett enda förfarande ska tillämpas och det framgår således tydligt att ansökningarna ska prövas mot bakgrund av båda de former av internationellt skydd som anges i direktiv 2004/83, i syfte att låta de processrättsliga skyddsregler som gäller vid prövning av en asylansökan utvidgas till att även gälla vid prövning av en ansökan om alternativt skydd.

27. Mot bakgrund av vad som föregick vid förhandlingen kan det däremot ifrågasättas om en medlemsstat, när den har infört ett separat administrativt förfarande för att pröva en ansökan om alternativt skydd, i strikt mening är skyldig att i enlighet med artikel 3.3 i direktiv 2005/85 tillämpa de processrättsliga skyddsregler som gäller för prövningen av asylansökan.

28. För det andra bör det erinras om att direktiven 2004/83 och 2005/85 antogs på grundval av artikel 63 första stycket punkt 1 EG, enligt vilken Europeiska unionens råd skulle fatta beslut om åtgärder som avsåg asyl baserat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen. Dessa båda direktiv medverkar således till inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av konventionen och har till syfte att hjälpa behöriga nationella myndigheter att tillämpa konventionen genom att definiera gemensamma begrepp och kriterier.

29. I enlighet med domstolens fasta praxis [12] tolkar jag följaktligen de aktuella bestämmelserna inte enbart mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med direktiven 2004/83 och 2005/85, utan även mot bakgrund av bestämmelserna i Genèvekonventionen [13] och, i synnerhet, den tolkning som FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) har gjort i detta avseende [14].

B – *Räckvidden av rätten att yttra sig*

30. Domstolen har framhävt vikten av rätten att yttra sig och dess omfattande räckvidd i unionens rättsordning.

31. Enligt fast praxis utgör denna rätt således en allmän unionsrättslig princip, som hänför sig dels till rätten till god förvaltning i artikel 41 i stadgan, dels den rätt till försvar och rätt till en rättvis rättegång som säkerställs i artiklarna 47 och 48 i stadgan. [15]

32. Rätten att yttra sig ska tillämpas vid varje förfarande som kan utmynna i ett beslut av förvaltnings- eller rättskipningskaraktär som påverkar en persons intressen i negativ riktning. Det är inte enbart unionens institutioner som enligt artikel 41.2 a i stadgan [16] är skyldiga att respektera denna rätt. Eftersom nämnda rätt utgör en allmän unionsrättslig princip omfattas även förvaltningarna i var och en av medlemsstaterna av denna skyldighet när de antar beslut som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, och det även när en sådan skyldighet inte uttryckligen föreskrivs i tillämplig lagstiftning [17]. Rätten att yttra sig ska följaktligen gälla vid det förfarande för att pröva en ansökan om internationellt skydd som behörig nationell myndighet genomför enligt de bestämmelser som antagits inom ramen för den gemensamma europeiska asylpolitiken.

12 — Dom av den 9 november 2010 i de förenade målen C-57/09 och C-101/09, B och D (REU 2010, s. I-10979).

13 — Punkt 78 och där angiven rättspraxis.

14 — Enligt artikel 35.1 i Genèvekonventionen har UNHCR till uppgift att övervaka tillämpningen av de internationella konventioner som garanterar flyktingar skydd. Det är intressant att referera till den handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning enligt flyktingkonventionen från 1951 och dess protokoll från 1967 som UNHCR gav ut 1992. Handboken finns tillgänglig på webbplatsen http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Se domstolens dom av den 18 december 2008 i mål C-349/07, Soprpoé (REG 2008, s. I-10369), punkterna 36–38 och där angiven rättspraxis, och av den 21 december 2011 i mål C-27/09 P, Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran (REU 2011, s. I-13427), punkt 66, samt tribunalens dom av den 21 mars 2012 i de förenade målen T-439/10 och T-440/10, punkterna 71 och 72 samt där angiven rättspraxis.

16 — I sin dom av den 21 december 2011 i mål C-482/10, Cicala (REU 2011, s. I-14139) har domstolen uttryckligen påpekat att det av lydelsen av artikel 41.2 c i stadgan framgår att denna bestämmelse inte riktar sig till medlemsstaterna, utan enbart till unionens institutioner och organ (punkt 28).

17 — Domen i det ovannämnda målet Sopropé, punkt 38.

33. Enligt fast praxis ger rätten att yttra sig alla personer rätt att, skriftligen eller muntligen, lägga fram sina synpunkter, vad gäller de faktorer som förvaltningen grundar ett för dessa personer negativt beslut på [18]. Härvid är förvaltningen skyldig att låta den som berörs av beslutet få kännedom om dessa faktorer under förfarandets gång och ge vederbörande tillfälle att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin uppfattning. Rätten att yttra sig innebär också att förvaltningen vederbörligen ska beakta den berörda personens synpunkter.

34. Rätten att yttra sig har flera syften.

35. För det första bidrar nämnda rätt till att fastställa de faktiska omständigheterna och således till handläggningen av ärendet. De synpunkter som den berörda personen har lämnat och kommuniceringen av alla faktorer som kan påverka förvaltningens beslut ska ge förvaltningen tillfälle att, på ett välinformerat och uttömmande sätt pröva alla de fakta, omständigheter och rättsliga faktorer som förfarandet grundas på.

36. För det andra ska den berörda personen genom rätten att yttra sig ges ett effektivt skydd. Vederbörande har rätt att delta i det förfarande som berör honom eller henne och ska, inom ramen för detta, garanteras rätten att i förväg kunna yttra sig om alla viktiga punkter som förvaltningen avser att lägga till grund för sitt beslut. Rätten att yttra sig ska ge den berörda personen tillfälle att rätta till fel eller göra gällande sådana uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller för att det ska ges ett visst innehåll [19]. Detta bidrar till att grundlägga det förtroende som den berörda personen måste kunna känna för förvaltningen.

37. Domstolen har tydligt bekräftat rätten att yttra sig inom ramen för sådana administrativa förfaranden som en berörd person inleder för att komma i åtnjutande av en rätt såsom tullbefrielse [20] eller ett finansiellt gemenskapsstöd [21].

38. Domstolen har även preciserat omfattningen av denna rätt inom ramen för förfaranden som är i det närmaste straffrättsliga till sin karaktär, i vilka förvaltningen vidtar rättsliga åtgärder mot den berörda personen på grund av ett agerande som bedöms vara klandervärt och ålägger vederbörande ekonomiska och finansiella påföljder [22].

39. När kommissionen beslutar om påföljder till följd av en konkurrensbegränsande samverkan eller ett missbruk av dominerande ställning har domstolen medgett att rätten att yttra sig innebär att kommissionen, när utredningen avslutas och innan beslutet antas, ska meddela den berörda personen de invändningar som har framförts mot vederbörande [23]. Meddelandet om invändningar utgör ett förberedande dokument som inte föregriper domstolens slutliga beslut. I meddelandet presenterar kommissionen emellertid sina preliminära slutsatser beträffande förekomsten av en överträdelse av konkurrensreglerna genom att förklara den bedömning av de faktiska och rättsliga förhållandena som kommissionen gjort under handläggningen av ärendet. Meddelandet inleder även det kontradiktoriska förfarandet [24].

18 — Ibidem, punkt 37 och där angiven rättspraxis samt punkt 50.

19 — Ibidem, punkt 49. Se även domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, punkt 65.

20 — Se särskilt domstolens dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München (REG 1991, s. I-5469; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-453), punkterna 23–25, om beviljandet av tullbefrielse för import av en vetenskaplig apparat, och tribunalens dom av den 9 november 1995 i mål T-346/94, France-aviation mot kommissionen (REG 1995, s. II-2841), punkt 34, för tillämpning av denna praxis på förfaranden för återbetalning av tull.

21 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Lisrestal m.fl.

22 — För tillämpning av rätten att yttra sig på konkurrensrättens område, se dom av den 3 september 2009 i de förenade målen C-322/07 P, C-327/07 P och C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler m.fl. mot kommissionen (REG 2009, s. I-7191), och, för tillämpning av denna rätt när det gäller kampen mot terrorism, domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, punkterna 61–66 och där angiven rättspraxis.

23 — Se särskilt mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Papierfabrik August Koehler m.fl. mot kommissionen.

24 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 november 1987 i de förenade målen 142/84 och 156/84, British American Tobacco och Reynolds mot kommissionen (REG 1987, s. 4487; svensk specialutgåva, volym 9, s. 247), punkt 70.

40. På samma sätt kräver domstolen, när det gäller beslut i vilka rådet fryser tillgångar för organisationer som misstänks för terrorhandlingar, i princip att antagandet av sådana restriktiva åtgärder ska föregås av att de berörda personerna eller enheterna underrättas om de uppgifter som anförs mot dem, samt bereds möjlighet att yttra sig [25]. Denna princip gäller dock enbart påföljande beslut om frysning av tillgångar. När det gäller de initiala besluten har domstolen nämligen beslutat att införa begränsningar av rätten att yttra sig i syfte att skydda ett övervägande allmänintresse. Eftersom dessa beslut till sin natur måste ha en överraskningseffekt, och vara direkt tillämpliga, har domstolen gett företräde till effektiviteten av den administrativa åtgärden genom att begränsa meddelandet av skälen till den person som berörs och genom att vederbörande ges rätt till ett muntligt hörande samtidigt som eller omedelbart efter antagandet av beslutet.

41. Även om rätten att yttra sig, under vissa särskilda omständigheter, kan begränsas om den riskerar att skada ett övervägande allmänintresse utgör den likväl en väsentlig formföreskrift. Följaktligen, och i enlighet med EU-domstolens praxis, ska åsidosättandet av denna rätt som sådant sanktioneras av domstol och leda till att det beslut, eller den del härav, som rör sådana omständigheter eller invändningar som den berörda personen inte har getts tillfälle att yttra sig över ogiltigförklaras eller upphävs [26].

42. Domstolen har inte haft tillfälle att uttala sig om räckvidden av rätten att yttra sig inom ramen för ett förfarande för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Jag anser dock att de synpunkter som domstolen har fört fram i den rättspraxis som åberopats ovan gör sig gällande även på detta område.

43. I denna typ av förfarande, som kännetecknas av en svår humanitär och praktisk situation och där det uppenbart handlar om att ta till vara den berörda personens grundläggande intressen, är respekterandet av denna processrättsliga skyddsregel nämligen av grundläggande betydelse. Den som ansöker om skydd har en mycket central roll i förfarandet, eftersom det är han eller hon som inleder förfarandet och som ensam på ett konkret sätt kan redogöra för sin personliga historia och dess kontext, och det beslut som fattas får en avgörande betydelse för vederbörande.

44. Jag ska nu undersöka hur unionslagstiftaren har genomfört rätten att yttra sig i direktiven 2004/83 och 2005/85.

C – *Genomförandet av rätten att yttra sig inom ramen för förfarandet för att pröva en ansökan om internationellt skydd*

45. Enligt skäl 10 i direktiv 2004/83 och skäl 8 i direktiv 2005/85 har unionslagstiftaren åtagit sig att respektera de grundläggande rättigheterna vid fastställandet av de materiella bestämmelser och det förfarande som ska tillämpas för att bevilja internationellt skydd.

46. Inom ramen för förfarandet för att pröva en ansökan om internationellt skydd har unionslagstiftaren således ålagt de behöriga nationella myndigheterna att säkerställa att sökanden verkligen kan utöva sina processuella rättigheter, särskilt sin rätt att yttra sig.

47. För det första konstaterar jag att den behöriga nationella myndigheten, enligt artikel 8.2 a i direktiv 2005/8, är skyldig att pröva ansökningar om internationella skydd individuellt, objektivt och opartiskt. Enligt artikel 23.2 första stycket i direktiv 2005/85 ska myndigheten dessutom på ett lämpligt och fullständigt sätt beakta de fakta och omständigheter som ligger till grund för ansökan om internationellt skydd.

25 — Domen i det ovannämnda målet Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, punkterna 61 och 62.

26 — Se, för tillämpning av detta, domarna i de ovannämnda målen Technische Universität München och Papierfabrik August Koehler m.fl. mot kommissionen.

48. För det andra ska det påpekas att sökanden, för att rätten att yttra sig ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt, kan åberopa de processrättsliga skyddsreglerna i, bland annat, artiklarna 10 och 13 i direktiv 2005/85. Den behöriga nationella myndigheten ska sålunda upplysa den berörda personen, på ett språk som denne förstår, om vilket förfarande som ska följas och vilka medel vederbörande har för att framföra sina argument. Myndigheten ska vidare göra det möjligt för den berörda personen att få tolkhjälp och garantera en snabb och ingående prövning av dennes ansökan genom att låta en person genomföra intervjun som är behörig att bedöma den berörda personens personliga situation eller den allmänna situation under vilken ansökan har ingetts. Avslutningsvis ska den behöriga nationella myndigheten säkerställa att intervjun omfattas av sekretess, i syfte att vinna sökandens förtroende och få vederbörande att tydligt redogöra för sitt fall och uttrycka alla sina åsikter och känslor.

49. För det tredje konstaterar jag att den sökande, innan beslutet fattas, ges tillfälle att yttra sig vid ett eller flera möten där vederbörande kan redogöra för alla fakta och omständigheter som ligger till grund för ansökan.

50. För det första hörs sökanden vid ett möte som hålls i enlighet med artikel 12.2 b i direktiv 2005/85 [27].

51. Jag anser att detta möte är ett konkret uttryck för den skyldighet att samarbeta som fastställs i artikel 4.1 i direktiv 2004/83, vars räckvidd är i fråga i förevarande mål.

52. Enligt artikel 12.2 b i direktiv 2005/85 ska detta möte hjälpa sökanden ”att fylla i sin ansökan och överlämna väsentliga uppgifter för ansökan i enlighet med artikel 4.2 i direktiv 2004/83”. Dessa uppgifter motsvarar inte bara ”den sökandes utsagor” och alla handlingar som den sökande förfogar över ”angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive … släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar, identitets- och resehandlingar”, utan även orsakerna till ansökan om internationellt skydd.

53. Detta första möte passar således bra in i den ram som fastställs i artikel 4 i direktiv 2004/83 och ska således kopplas till de principer som unionslagstiftaren har slagit fast i denna artikel.

54. I nämnda artikel fastställs de bestämmelser som behöriga nationella myndigheter ska följa beträffande framläggande och bedömning av de fakta och omständigheter som styrker ansökan om internationellt skydd.

55. Vid en asylansökan är målet att, i enlighet med artikel 2 c i direktiv 2004/83 och baserat på mycket konkreta uppgifter, fastställa om det finns en objektiv grund för en persons fruktan för förföljelse om vederbörande återsänds till sitt ursprungsland. Vid en ansökan om alternativt skydd är målet att, mot bakgrund av artikel 2 e i samma direktiv, avgöra om det finns allvarliga och starka skäl att tro att den berörda personen löper en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland.

56. Enligt artikel 4.1 i nämnda direktiv är det den som ansöker om internationellt skydd som har bevisbördan. Denne är nämligen skyldig att lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka sin ansökan [28], vilket är rimligt eftersom det endast är sökanden som a priori kan redogöra för sin situation och lägga fram bevis härför.

27 — Enligt artikel 14.4 i direktiv 2005/85 ska det förfarande som fastställs i artikel 14 även tillämpas på detta möte.

28 — Se även artikel 10.1 a i direktiv 2005/85.

57. Unionslagstiftaren har dock mildrat denna princip genom att lägga till att ”[d]et är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan”. Det är således i detta skede av förfarandet som unionslagstiftaren har velat införa den samarbetsskyldighet vars räckvidd nu är i fråga.

58. Samarbetet ska således förstås som begränsat till framläggandet av relevanta fakta och tillhandahållandet av alla de faktorer som krävs för att bedöma huruvida ansökan är välgrundad.

59. Begreppet samarbete förutsätter dessutom att två parter samverkar i syfte att nå ett gemensamt mål.

60. I förarbetena till direktiv 2004/83 fastslog kommissionen att ansvaret för att bekräfta och utvärdera alla relevanta uppgifter ska ”delas” mellan den sökande och den medlemsstat som ansvarar för att pröva ansökan [29].

61. I UNHCR:s kommentarer rör det sig om att låta ”sökanden och den som prövar ansökan gemensamt ansvara för” uppgiften att fastställa och utvärdera de faktorer som krävs för att bedöma ansökan [30].

62. Denna samarbetsskyldighet innebär en skyldighet för den asylsökande, i enlighet med artikel 11 i direktiv 2005/85.

63. Det är nämligen den asylsökande som inleder förfarandet i syfte att komma i åtnjutande av en rättighet. Dessutom är det endast den asylsökande som, på ett konkret sätt, kan redogöra för sin personliga historia och dess kontext och som kan tillhandahålla de första användbara upplysningarna. Samarbetet kommer till uttryck i diverse skyldigheter, bland annat den asylsökandes skyldighet att inställa sig personligen och på en angiven tidpunkt, att överlämna handlingar och föremål som är i dennes ägo och som är av betydelse för prövningen av ansökan eller att acceptera att hans eller hennes muntliga utsagor registreras.

64. Även medlemsstaten omfattas av denna samarbetsskyldighet. Detta beror, enligt min mening, på de svårigheter som den som ansöker om internationellt skydd kan ställas inför vid framläggandet av bevisningen.

65. Å ena sidan är det föga troligt att den asylsökande alltid själv kan avgöra om hans eller hennes ansökan uppfyller kriterierna i Genèvekonventionen eller i direktiv 2004/83, att den asylsökande känner till andra rättsakter på området mänskliga rättigheter som ligger till grund för andra former av internationellt skydd eller att han eller hon direkt kan inkomma med de bevis som är mest relevanta för prövningen av ansökan.

66. Å andra sidan är det nödvändigt att inte enbart beakta en asylsökandes eventuella svårigheter i materiellt hänseende utan även hans eller hennes eventuella psykologiska lidande. UNHCR har påpekat att en asylsökande, när han eller hon flyr från sitt ursprungsland, kan anlända med endast det allra nödvändigaste, helt sakna identitetshandlingar och följaktligen inte vara i stånd att styrka sina

29 — Se kommissionens kommentarer till artikel 7 a i förslaget till rådets direktiv av den 12 september 2001 om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning (KOM(2001) 510 slutlig).

30 — Se UNHCR:s kommentarer till direktiv 2004/83, vad gäller artikel 4.1 i det direktivet.

utsagor med bevishandlingar. På grund av sina erfarenheter i sitt ursprungsland kan en asylsökande dessutom lida av verklig psykisk stress och känna ett motstånd mot en offentlig myndighet, och kan vara rädd att tala fritt och lämna en fullständig redogörelse för alla faktorer som rör vederbörandes situation [31].

67. Under dessa villkor ska det samarbete som fastställs i artikel 4.1 i direktiv 2004/83 göra det möjligt att, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall, utvärdera och inhämta de mest relevanta faktorerna i syfte att pröva ansökan om internationellt skydd, och, tillsammans med sökanden och tack vare de resurser som den nationella myndigheten förfogar över, samla in alla uppgifter som behövs för att bedöma huruvida sökanden är trovärdig och ansökan välgrundad.

68. Vi kan redan nu slå fast att unionslagstiftaren, genom införandet av en samarbetsskyldighet i artikel 4.1 i direktiv 2004/83, inte ville ålägga medlemsstaten att, innan den fattar ett beslut i negativ riktning, delge de faktorer som avser att lägga till grund för ett sådant beslut och låta sökanden yttra sig om dessa. Detta samarbete, liksom det möte under vilket samarbetet kan komma till konkret uttryck, syftar enbart till att hjälpa sökanden att fylla i sin ansökan och samla in de uppgifter som bedöms viktiga för att nå detta syfte.

69. Sedan bör det påpekas att sökanden även har rätt att yttra sig inom ramen för den personliga intervju som föreskrivs i artikel 12.1 i direktiv 2005/85.

70. Enligt artikel 13.3 i samma direktiv ska en sådan intervju göra det möjligt för sökanden att lägga fram skälen för sin ansökning på ett heltäckande sätt. Denna intervju syftar följaktligen inte heller till att delge den berörda personen den behöriga nationella myndighetens bedömning och låta sökanden yttra sig över denna innan beslutet antas.

71. Avslutningsvis bör det påpekas att sökanden får tillgång till de protokoll som upprättats efter varje möte.

72. Enligt artikel 14 i direktiv 2005/85 ska det nämligen föras ett skriftligt protokoll över alla intervjuer mellan sökanden och den behöriga nationella myndigheten, vilka sökanden ska få tillgång till ”i god tid”, eller inom den tid som krävs för att förbereda och lämna in ett överklagande i rätt tid. Protokollet ska ”minst” innehålla de väsentliga uppgifterna för ansökan. Dessutom kan medlemsstaten begära att den berörda personen ska godkänna innehållet i protokollet, varvid de punkter som sökanden inte håller med om, i förekommande fall, kan införas i sökandens personakt. Sökanden har således möjlighet att korrigera vissa uppgifter antingen innan beslutet antas eller efter beslutet inom ramen för ett överklagande.

73. Efter denna analys av de materiella bestämmelser och det förfarande som gäller för prövningen av en ansökan om internationellt skydd kan det konstateras att unionslagstiftaren inte har velat ålägga medlemsstaterna att – varken inom ramen för samarbetet enligt artikel 4.1 i direktiv 2004/83 eller i samband med de personliga intervjuerna och den kommunicering av handlingar som äger rum innan beslutet fattas – delge den berörda personen utkastet till det planerade beslutet och låta denne yttra sig över det, när medlemsstaterna har för avsikt att fatta ett negativt beslut.

74. Om en sådan skyldighet således inte kan härledas från bestämmelserna i direktiven 2004/83 och 2005/85, kan den då utläsas av domstolens praxis rörande räckvidden av rätten att yttra sig?

75. Jag anser att så inte är fallet.

31 — Se UNHCR:s kommentarer till direktiv 2004/83, vad gäller artikel 4 i det direktivet, och punkterna 195–205 i den ovan i fotnot 14 nämnda handboken om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning enligt flyktingkonventionen från 1951 och dess protokoll från 1967.

76. Det är förvisso sant att domstolen – inom ramen för förfaranden som i det närmaste är straffrättsliga till sin karaktär, såsom de förfaranden där kommissionen beslutar om påföljder till följd av konkurrensbegränsande samverkan eller missbruk av dominerande ställning – har medgett att rätten att yttra sig innebär att kommissionen, innan den antar sitt beslut, ska informera den som berörs av påföljderna om de invändningar som har framförts mot vederbörande. I meddelandet om invändningar redogör kommissionen för sina preliminära slutsatser vad gäller förekomsten av en överträdelse av konkurrensreglerna och förklarar de materiella och rättsliga bedömningar som gjorts vid handläggningen av ärendet [32].

77. I detta avseende ger rätten att yttra sig den berörda personen en konkret möjlighet att, innan beslutet antas, få kännedom om hur myndigheten har tänkt sig att bedöma de påstådda sakförhållandena och att, i förekommande fall, yttra sig över myndighetens rättsliga motivering.

78. Vi talar emellertid om förfaranden som i det närmaste är av straffrättslig karaktär, där kommissionen vidtar rättsliga åtgärder mot ett företag på grund av ett klandervärt agerande. Meddelandet om invändningar kan således jämställas med en ”gärningsbeskrivning” som utarbetats efter kommissionens utredning. Meddelandet inleder förfarandets kontradiktoriska fas, där företaget ges tillfälle att såväl inge skriftliga yttranden som att inom ramen för ett muntligt hörande yttra sig över de gärningar som företaget anklagas för, den bevisning som anklagelserna grundas på och kvalificeringen av dessa anklagelser.

79. I dessa fall ska rätten att yttra sig betraktas som en verklig rätt till försvar, genom att den ger företaget möjlighet att bestrida de invändningar som har framförts mot det innan kommissionen beslutar om påföljder mot eller bötfäller företaget.

80. Inom ramen för ett förfarande såsom det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, där den berörda personen själv har inlett förfarandet för att komma i åtnjutande av en rättighet, har vederbörande emellertid redan haft tillfälle att yttra sig över de faktorer som ska beaktas.

81. Som domstolen har påpekat i de ovannämnda domarna i målen Sopropé och Frankrike mot People’s Mojahedin Organization of Iran, syftar regeln att den som är mottagare av ett beslut som går denne emot ska ges möjlighet att yttra sig innan beslutet antas till att bereda den berörda myndigheten tillfälle att på ett meningsfullt sätt beakta samtliga relevanta uppgifter. Denna regel har, för att säkerställa ett verkningsfullt skydd för mottagaren, särskilt till syfte att vederbörande ska kunna rätta till fel eller göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller för att det ska ges ett visst innehåll.

82. Med beaktande av det ovan nämnda regelverket konstaterar jag att unionslagstiftaren har sett till att sökandens rätt att yttra sig innan ett beslut antas säkerställs i enlighet med ovanstående.

83. Även om de inledande faktorer som ligger till grund för en ansökan om internationellt skydd i ett första skede tillhandahålls genom att sökanden fyller i en standardblankett eller ett standardfrågeformulär, kan vederbörande senare, under handläggningen av ansökan, redogöra för de konkreta fakta och omständigheter som denne ställs inför i sitt ursprungsland. I detta sammanhang ger det samarbete som fastställs i artikel 4.1 i direktiv 2004/83 sökanden möjlighet att avgöra vilka faktorer som är mest relevanta och att, tillsammans med den behöriga nationella myndigheten, sammanställa alla upplysningar som behövs för att stödja hans eller hennes ansökan. Vad gäller den personliga intervjun eller de personliga intervjuerna enligt artikel 12 i direktiv 2005/85 utgör dessa ett nytt tillfälle för sökanden att diskutera med den person som är bäst lämpad att bedöma hans eller hennes personliga situation. Sökanden kan redogöra för samtliga skäl till sin ansökan och alla nya

32 — Se fotnoterna 23 och 24.

faktorer som inte fanns med i den ursprungliga argumentationen samt ge förklaringar. För den behöriga nationella myndigheten innebär intervjun ett tillfälle att på ett mycket konkret sätt pröva alla dessa faktorer så att den kan bedöma sökandens personlighet och hur trovärdiga dennes utsagor är samt, i förekommande fall, belysa vissa motsägelser.

84. Dessutom bör det nämnas att den behöriga nationella myndigheten, i enlighet med artikel 9 i direktiv 2005/85, är skyldig att ange de faktiska och rättsliga skälen till ett beslut om att avslå en asylansökan. Enligt artikel 39 i samma direktiv ska medlemsstaterna vidare säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd. Lagligheten i det slutliga beslut som antas, i synnerhet de skäl som den behöriga myndigheten har angett för att avslå asylansökan, kan således bli föremål för en ingående prövning av den nationella domstolen inom ramen för ett överklagande mot avslagsbeslutet [33].

85. Avslutningsvis bör det påpekas att de förfaranden som fastställs i direktiven 2004/83 och 2005/85 utgör miniminormer. Enligt artikel 3 i direktiv 2004/83 och artikel 5 i direktiv 2005/85 står det medlemsstaterna fritt att införa eller bibehålla förmånligare normer vad gäller grundläggande villkor och förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd, förutsatt att normerna är förenliga med dessa direktiv. Det står följaktligen medlemsstaterna fritt att stärka de grundläggande skyddsregler som sökanden kan åberopa vid prövningen av hans ansökan. Den nederländska regeringen har, i sitt yttrande, således konstaterat att i Nederländerna är behörig minister skyldig att skriftligen, och med angivande av skäl, underrätta sökanden om att ministern har för avsikt att avslå sökandens ansökan om internationellt skydd för att ge sökanden tillfälle att inge ett skriftligt yttrande och, i förekommande fall, rätta till eventuella fel i beslutet.

86. Med beaktande av dessa faktorer anser jag därför att samarbetsskyldigheten enligt artikel 4.1 i direktiv 2004/83, betraktad mot bakgrund av de handläggningsregler och processrättsliga skyddsregler som fastställs i direktiv 2005/85, ska tolkas så, att den myndighet som ansvarar för prövningen av ansökan inte är skyldig att, innan den antar ett negativt beslut, delge sökanden de faktorer som beslutet grundas på och låta sökanden yttra sig över dessa.

87. Denna tolkning gäller vid prövning av en asylansökan.

88. Den gäller likaledes, enligt artikel 3.3 i direktiv 2005/85, när en medlemsstat har infört ett enda förfarande där medlemsstaten, på sökandens begäran eller ex officio, prövar ansökan mot bakgrund av båda formerna av internationellt skydd. Behörig nationell myndighet prövar således automatiskt skälen till alternativt skydd när villkoren för att erhålla flyktingstatus inte har uppfyllts. Som vi har sett ska medlemsstaten i ett sådant fall under hela förfarandet respektera de handläggningsregler och processrättsliga skyddsregler som fastställts genom direktiv 2005/85.

89. När en medlemsstat prövar en ansökan om alternativt skydd inom ramen för ett separat förfarande är den däremot, mot bakgrund av tillämpningsområdet för direktiv 2005/85, inte skyldig att iaktta de processrättsliga skyddsregler som gäller för prövning av en asylansökan. Den är emellertid skyldig att dels samarbeta med sökanden enligt artikel 4.1 i direktiv 2004/83, dels säkerställa sökandens rätt att yttra sig, eftersom denna rätt, som vi har konstaterat, utgör en allmän unionsrättslig princip.

90. Följaktligen, och med beaktande av vad ovan anförts, anser jag att den behöriga nationella myndigheten, när en ansökan om alternativt skydd inges inom ramen för ett nytt förfarande efter det att en asylansökan har avslagits, inte är skyldig att delge sökanden sitt utkast till beslut, dock under förutsättning att myndigheten har gett sökanden tillfälle att framföra alla sina argument och lägga fram alla handlingar som kan styrka att han eller hon uppfyller de särskilda villkoren för alternativt skydd i artikel 15 i direktiv 2004/83.

33 — Se, i detta avseende, domen i det ovannämnda målet Samba Diouf, punkt 56.

91. Med beaktande av samtliga dessa omständigheter föreslår jag därför att domstolen ska slå fast att samarbetsskyldigheten enligt artikel 4.1 i direktiv 2004/83, betraktad mot bakgrund av de handläggningsregler och processrättsliga skyddsregler som fastställs i direktiv 2005/85, ska tolkas så, att när en nationell myndighet har för avsikt att avslå en ansökan om alternativt skydd som har ingetts efter det att en asylansökan har avslagits, är myndigheten inte skyldig att, innan den antar sitt beslut, delge sökanden de faktorer som den avser att grunda sitt beslut på och låta sökanden yttra sig över dessa.

92. Enligt artikel 3 i direktiv 2004/83 och artikel 5 i direktiv 2005/85 får medlemsstaterna införa eller bibehålla förmånligare normer för förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd, förutsatt att de normerna är förenliga med dessa direktiv.

D – *Tillämpningen i förevarande mål*

93. Även om det endast ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida beslutet antogs i strid med de processrättsliga skyddsregler som gäller för sökanden, vill jag emellertid, inom ramen för det rättsliga samarbete som infördes genom artikel 267 FEUF, uppmärksamma den hänskjutande domstolen på att följande omständigheter bör beaktas vid bedömningen.

94. Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen ingick bestämmelserna om handläggning av asylansökningar i 1996 års lag om flyktingar (Refugee Act 1996). Bestämmelserna om förfarandet för att pröva en ansökan om alternativt skydd återfanns i 2006 års förordning om rätten till skydd inom ramen för Europeiska gemenskaperna (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006) [34], som införlivar direktiv 2004/83.

95. Vid förhandlingen framgick det att prövningen av en ansökan om alternativt skydd i Irland sker inom ramen för ett separat förfarande. För närvarande finns inget gemensamt förfarande. Såsom Irland och kommissionen har bekräftat omfattas detta förfarande därför inte av de processrättsliga skyddsregler som unionslagstiftaren har fastställt i direktiv 2005/85.

96. MM har, inför den hänskjutande domstolen, gjort gällande att han inte har getts tillfälle att yttra sig inom ramen för prövningen av sin ansökan om alternativt skydd och att han inte kände till de faktorer som den behöriga nationella myndigheten avsåg att lägga till grund för sitt avslagsbeslut.

97. Av handlingarna i målet framgår att MM inte har getts tillfälle att yttra sig inom ramen för en personlig intervju i det skedet av förfarandet.

98. Även om prövningen av en ansökan om alternativt skydd sker inom ramen för ett separat förfarande anser jag inte att man kan bortse från de processrättsliga skyddsregler som MM redan har kommit i åtnjutande av under förfarandet för att pröva hans asylansökan. Dessa två förfaranden är nämligen nära sammanknutna och grundas, på ett mycket konkret sätt, på en och samma persons bakgrund och på motsvarande omständigheter. Det är nödvändigt att förvissa sig om att MM på ett effektivt och meningsfullt sätt har kunnat anföra alla skäl som specifikt styrker hans ansökan om alternativt skydd.

99. Mot bakgrund av de uppgifter som jag har tillgång till anser jag emellertid att den berörda personen verkligen har getts tillfälle att såväl framföra de argument som han anser motiverar beviljandet av flyktingstatus som de argument som han anser motiverar beviljandet av status som alternativt skyddsbehövande.

34 — Nedan kallad 2006 års förordning.

100. MM ingav sin asylansökan till ORAC den 21 maj 2008, samma dag som han enligt section 8 i 1996 års flyktinglag gavs tillfälle att yttra sig vid en preliminär intervju. I samband härmed ombads MM fylla i ett frågeformulär och uppge alla relevanta upplysningar samt skälen till hans ansökan. Grundat på dessa upplysningar, och i enlighet med section 11 i nämnda lag, gavs MM den 23 augusti 2008 tillfälle att under en personlig intervju redogöra för samtliga skäl för ansökan och de omständigheter som åberopades till stöd härför. Intervjun ledde till upprättandet av ett protokoll, vilket utgör ett beslut i första instans [35] och i vilket ORAC lämnade en negativ rekommendation. Enligt ORAC var MM:s ansökan inte tillräckligt trovärdig med tanke på när ansökan hade ingetts.

101. ORAC:s rekommendation delgavs MM den 8 september 2008. Med stöd av section 16.1 i 1996 års flyktinglag överklagade MM ORAC:s rekommendation till Refugee Appeals Tribunal (Irland). Överklagandet behandlades inom ramen för ett skriftligt förfarande då det, enligt sections 13.5 och 13.6 c i nämnda lag, inte hålls något muntligt förfarande när sökanden inte har ingett sin ansökan i rimlig tid och inte har angett något giltigt skäl härför [36]. Det skriftliga förfarandet gav MM möjlighet att dels ta ställning till ORAC:s skäl för att avslå asylansökan, dels på nytt redogöra för alla skäl till varför han inte kunde återvända till sitt ursprungsland, vilket skedde genom att MM den 25 september 2008 lämnade kompletterande uppgifter.

102. Genom beslut av den 28 oktober 2008 fastställde Refugee Appeals Tribunal ORAC:s rekommendation och begärde att MM inte skulle beviljas flyktingstatus. Detta beslut, som enligt section 16.17 i 1996 års flyktinglag ska motiveras, tillhandahölls MM den 31 oktober 2008. MM bestred varken ORAC:s slutsatser eller Refugee Appeals Tribunals beslut vid High Court [37].

103. Genom en skrivelse som MM delgavs den 8 december 2008 informerades han om att ministern hade beslutat att avslå hans asylansökan och avvisa honom. Samtidigt upplystes MM om att han antingen kunde ansöka om status som alternativt skyddsbehövande eller ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En informationsfolder om alternativt skydd och en blankett för att ansöka om sådant skydd bifogades skrivelsen. Utöver personuppgifter uppmanades MM att lämna in alla kompletterande handlingar och utförligt redogöra för de specifika skäl som anfördes till stöd för ansökan om alternativt skydd, varvid han bland annat ombads precisera den allvarliga skada som han skulle kunna lida om han återvände till sitt ursprungsland.

104. Den 31 december 2008 ingav MM således en ansökan om alternativt skydd, vilken den 15 juli 2009 och den 6 augusti 2010 kompletterades med handlingar till stöd för ansökan. Ansökan prövades i enlighet med regulations 4 och 5 i 2006 års förordning, vilka införlivar artikel 4 i direktiv 2004/83. Enligt regulation 5 i 2006 års förordning är den behöriga nationella myndigheten således skyldig att beakta alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas, de utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada, sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön, ålder och den verksamhet som den sökande har ägnat sig åt efter att ha lämnat ursprungslandet och som kan utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.

35 — Enligt section 13.4 a i nämnda lag ska detta protokoll tillhandahållas sökanden.

36 — Detta är även fallet när ansökan är uppenbart ogrundad eller när sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter (införlivande av artikel 23.4 i direktiv 2005/85).

37 — Det framgår av Irlands yttrande att en sökande som har blivit föremål för en negativ rekommendation från ORAC och/eller Refugee Appeals Tribunal kan överklaga detta till High Court med stöd av section 5.1 h och i i 2000 års lag om olaglig invandring och människohandel (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000).

105. Ansökan om alternativt skydd avslogs den 24 september 2010 av ministern, vilken konstaterade att det på grund av allvarliga tvivel beträffande trovärdigheten i sökandens påståenden inte hade styrkts att vederbörande riskerade att utsättas för allvarlig skada om han återvände till sitt ursprungsland. Avslagsbeslutet delgavs MM den 30 september 2010.

106. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det kan fastslås att MM har kunnat lägga fram alla fakta och omständigheter som, enligt honom, motiverar att han bör beviljas internationellt skydd i form av asyl eller alternativt skydd. Dessutom kan det antas att MM kände till de faktorer som den behöriga nationella myndigheten avsåg att lägga till grund för sin bedömning av huruvida ansökan var välgrundad eftersom han, under prövningen av asylansökan, flera gånger hördes av ORAC, och dessutom har kunnat ta del av de skäl som ORAC anförde till stöd för sin negativa rekommendation inom ramen för överklagandet till Refugee Appeals Tribunal. Avslutningsvis har MM delgetts de skäl som låg till grund för ministerns beslut.

107. MM har även kritiserat den behöriga nationella myndigheten för att ha grundat sin bedömning på handlingar som offentliggjorts år 2010, bland annat på en rapport från United States of America Department of State om situationen i Rwanda, trots att MM själv hade gett in samma rapport från år 2008 och kompletterat denna med uppdaterade upplysningar om rättssystemet i Rwanda i en skrivelse av den 6 augusti 2010.

108. Jag anser inte att det kan läggas den behöriga nationella myndigheten till last att den har grundat sin bedömning av huruvida ansökan var välgrundad på den mest exakta och aktuella information som fanns tillgänglig om den allmänna situationen i Rwanda.

109. Enligt artikel 4.3 a i direktiv 2004/83 ska medlemsstaterna nämligen göra en individuell bedömning av en ansökan om internationellt skydd, och beakta ”alla relevanta uppgifter om ursprungslandet *vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan*[38]”. Enligt artikel 8.2 i direktiv 2005/85, som förvisso inte är tillämplig på det aktuella förfarandet, ska den myndighet som ansvarar för prövningen av ansökan dessutom göra en korrekt och objektiv prövning och ska därför se till att ”exakt och aktuell information erhålls från olika källor, ... om den allmänna situation som råder i [den] asylsökandes [ursprungsland]”.

110. Såsom High Court har konstaterat i den ovannämnda domen i målet Ahmed mot Minister for Justice, Equality and Law Reform, måste sökanden följaktligen räkna med att den myndighet som ansvarar för prövningen av ansökan fullgör sin uppgift genom att se till att den har tillgång till de senaste uppgifterna.

111. Frågan är nu huruvida 2010 års rapport var av en sådan karaktär att den kunde påverka den behöriga nationella myndighetens beslut. Om så var fallet, och eftersom det i så fall rörde sig om en grundläggande faktor, anser jag att MM borde ha getts tillfälle att yttra sig häröver. Med beaktande av handlingarna i målet verkar detta emellertid inte ha varit fallet i förevarande mål. Den hänskjutande domstolen påpekar att det inte har skett några väsentliga förändringar av den allmänna säkerhetssituationen i Rwanda under perioden 2007–2010 och konstaterar även att skillnaderna mellan 2008 och 2010 års rapporter inte är särskilt relevanta, eftersom det rör sig om MM:s personliga situation och särskilt den bristande trovärdighet som han läggs till last. De upplysningar som ministern grundar sig på verkar således endast bekräfta de slutsatser som redan dragits inom ramen för förfarandet för att pröva asylansökan.

112. MM har slutligen framhållit att han inte kände till vid vilken tidpunkt ministern skulle fatta beslut om hans ansökan om alternativt skydd, varvid han dessutom har kritiserat bland annat förfarandets varaktighet.

38 — Min kursivering.

113. Av handlingarna i målet framgår att förfarandet för att pröva MM:s asylansökan pågick i sex och en halv månad och förfarandet för att pröva hans ansökan om alternativt skydd i 21 månader. MM:s situation fastställdes därför efter ett förfarande som hade pågått i drygt två år och tre månader.

114. Ett så långdraget förfarande verkar uppenbart orimligt. Även om prövningen av en ansökan om alternativt skydd i Irland inte omfattas av handläggningsreglerna i artikel 23.2 i direktiv 2005/85 – i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att förfarandet för att pröva en ansökan om internationellt skydd avslutas *så snart som möjligt* och att sökanden, *om inget beslut kan fattas inom sex månader*, blir informerad om förseningen eller erhåller information om tidsfristen – står det likväl klart att den behöriga nationella myndigheten är skyldig att, när den antar ett beslut som faller inom unionsrättens tillämpningsområde, säkerställa efterlevnaden av den berörda personens rätt till god förvaltning, vilken utgör en allmän unionsrättslig princip.

115. Ansökningar om alternativt skydd måste, precis som asylansökningar, således ges en ingående prövning som ska avslutas inom en rimlig tidsfrist. Ett snabbt förfarande bidrar inte enbart till sökandens rättssäkerhet utan underlättar även hans eller hennes integration.

116. Det åligger följaktligen den hänskjutande domstolen att bedöma i vilken mån det relativt långa förfarandet har undergrävt de rättigheter och skyddsregler som MM omfattas av inom ramen för förfarandet för att pröva hans ansökan om alternativt skydd.

II – Förslag till avgörande

117. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågan från High Court på följande sätt:

Samarbetsskyldigheten enligt artikel 4.1 i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet – betraktad mot bakgrund av de handläggningsregler och processrättsliga skyddsregler som fastställs i direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus – ska tolkas så, att en behörig nationell myndighet, som avslår en ansökan om alternativt skydd som har ingetts efter det att en asylansökan har avslagits, inte är skyldig att, innan den antar sitt beslut, informera sökanden om de faktorer som den avser att lägga till grund för beslutet och låta sökanden yttra sig över dessa.

Enligt artikel 3 i direktiv 2004/83 och artikel 5 i direktiv 2005/85 får medlemsstaterna införa eller bibehålla förmånligare normer för förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd, förutsatt att de normerna är förenliga med dessa direktiv.