Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 29 juni 2016 [1]

Mål C-429/15

Evelyn Danqua
mot
The Minister for Justice and Equality,
Ireland,
Attorney General

(begäran om förhandsavgörande från Court of appeal (Appelationsdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande — Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt — Direktiv 2005/85/EG — Miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus — Nationell processuell regel enligt vilken fristen för ansökan om alternativt skydd, som ingetts med anledning av att ansökan om beviljande av flyktingstatus avslagits, begränsas till 15 arbetsdagar — Tillåtet — Medlemsstaternas processuella autonomi — Principerna om likvärdighet och effektivitet”

1. Begäran om förhandsavgörande har ingetts inom ramen för en tvist mellan å ena sidan Evelyn Danqua, som är ghanansk medborgare, och å andra sidan Minister for Justice and Equality (Justitie- och jämställdhetsministern) [2] i Irland och Attorney General rörande lagligheten i det förfarande som de irländska myndigheterna följt vid handläggningen av hennes ansökan om alternativt skydd.

2. Alternativt skydd är ett internationellt skydd som, i enlighet med artikel 2 e i direktiv 2004/83/EG [3], avser tredjelandsmedborgare som inte kan betraktas som flyktingar men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återvänder till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada. I det gemensamma europeiska asylsystemet utgör alternativt skydd ett komplement till bestämmelserna om flyktingstatus enligt konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951. [4]

1 — Originalspråk: franska.

2 — Medan kallad ministern.

3 — Rådets direktiv 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 (EUT L 304, 2004, s. 12, samt rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24).

4 — Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), konventionen trädde i kraft den 22 april 1954.

3. I förevarande mål har domstolen att på nytt uttala sig i fråga om förfaranderegler som är tillämpliga på ansökningar om alternativt skydd som ingetts i Irland på grundval av direktiv 2004/83. I dom av den 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744)[5], dom av den 31 januari 2013, D. och A. (C-175/11, EU:C:2013:45)[6], och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302)[7] har domstolen redan uttalat sig om ett flertal aspekter av detta förfarande utifrån grundläggande unionsrättsliga principer, såsom rätten att yttra sig, rätten till ett effektivt rättsmedel eller rätten till god förvaltning. Det stora antalet begäran om förhandsavgörande beror på de särdrag som tills nyligen karakteriserade förfarandet för beviljande av internationellt skydd i Irland.[8] Medan de flesta medlemsstaterna har inrättat ett enhetligt förfarande enligt vilket de prövar en asylansökan från en sökande mot bakgrund av båda formerna av internationellt skydd, har Irland ursprungligen inrättat två skilda förfaranden för att pröva en asylansökan och en ansökan om alternativt skydd, varvid ansökan om alternativt skydd endast kan inges om asylansökan avslås.

4. Enligt artikel 4.1 i European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (2006 års förordning angående Europeiska gemenskapens (villkor för beviljandet av ett sådant skydd))[9] ska den skrivelse genom vilken ministern till följd av beslutet att avslå en asylansökan meddelar sin avsikt att besluta om utvisning[10] åtföljas av en upplysning riktad till sökanden om att han inom 15 arbetsdagar från mottagandet av meddelandet kan ansöka om alternativt skydd och ett tillfälligt uppehållstillstånd (”application for leave to remain”).

5. Det var med stöd av denna bestämmelse som Evelyn Danquas ansökan om alternativt skydd avslogs och frågan är således om denna nationella förfaranderegel, som kräver att ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inges inom 15 arbetsdagar från mottagandet av beslutet om att flyktingstatus har nekats, är förenlig med såväl likvärdighetsprincipen som effektivitetprincipen, vilka fastställts i domstolens rättspraxis, vilket i förevarande fall är omtvistat mellan parterna.

6. I detta förslag till avgörande kommer jag för det första att redogöra för skälen till varför jag anser att en tillämpning av likvärdighetsprincipen saknar relevans i en situation som den i det nationella målet som avser två typer av ansökningar som båda grundar sig på unionsrätten och vars föremål och grundläggande kriterier skiljer sig åt.

7. För det andra kommer jag att pröva den nationella förfaranderegel som det är fråga om i det nationella målet utifrån effektivitetsprincipen. Även om Court of Appeal (Appelationsdomstolen, Irland) inte uttryckligen har frågat EU-domstolen om huruvida de aktuella nationella bestämmelserna är förenliga med denna princip, kommer jag att klargöra varför en sådan prövning är nödvändig med hänsyn till det samarbete som måste råda, inom ramen för förfarandet för begäran om

5 — Dom i vilken domstolen uttalande sig om räckvidden av rätten att yttra sig inom ramen för en prövning av en ansökan om alternativt skydd. Till följd av denna dom framställde Supreme Court (Högsta domstolen i Irland) en ny begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i vad som konkret krävs för att rätten att bli hörd ska anses ha iakttagits i ett sådant förfarande Generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i målet M (C-560/14, EU:C:2016:320) föredrogs den 3 maj 2016 och nämnda mål pågår vid domstolen.

6 — Dom i vilken domstolen uttalade sig om räckvidden av rätten till ett effektivt rättsmedel inom ramen för ett förfarande som det som inrättats i Irland och de förfaranden som var tillämpliga på påskyndade och prioriterade förfaranden.

7 — Dom i vilken domstolen uttalade sig om huruvida den förfaranderegel som inrättats i Irland, varigenom prövningen av en ansökan om alternativt skydd var beroende av att en föregående ansökan om flyktingstatus avslagits, var förenlig med effektivitetsprincipen och principen om rätt till god förvaltning.

8 — I punkt 11 i sitt förslag till avgörande i mål M (C-560/14, EU:C:2016:320), framförde generaladvokaten Mengozzi att förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd har varit föremål för två reformer i Irland. Genom den första reformen som antogs år 2013 bibehölls det duala systemet, genom den andra reformen som antogs år 2015, ersattes detta förfarande med ett enhetligt förfarande för att pröva de båda formerna av internationellt skydd i överensstämmelse med de krav som uppställts i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, 60).

9 — Antagen av Minister for Justice, Equality and Law Reform (justitie-, jämställdhets-, och lagreformsministern) den 9 oktober 2006 och som särskilt syftar till att implementera direktiv 2004/83 (nedan kallad 2006 års förordning).

10 — Artikel 3.3 i Immigration Act 1999 (1999 års lag om immigration).

förhandsavgörande, mellan den nationella domstolen och EU-domstolen. Jag kommer därefter att redogöra för skälen till varför en sådan förfaranderegel enligt min mening inte kan säkerställa att personer som ansöker om alternativt skydd får effektiv tillgång till de rättigheter som direktiv 2004/83 ger dem.

8. Jag kommer följaktligen att uppmana den behöriga nationella domstolen att bedöma huruvida den frist inom vilken ansökan om att erkännas status som skyddsbehövande i övrigt ska ha inkommit är skälig, med beaktande av samtliga mänskliga och faktiska omständigheter som avser prövningen av en ansökan om internationellt skydd. Jag kommer därför göra gällande att den nationella domstolen, enligt min mening, ska pröva huruvida den berörde har försatts i en situation som gör det möjligt för vederbörande att på ett effektivt sätt utöva sina rättigheter, och särskilt ta hänsyn till hur vederbörande har bistått för att nå framgång med sina vidtagna åtgärder samt under vilka omständigheter han eller hon meddelats om att ansökan om flyktingstatus har avslagits.

I – Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9. Evelyn Danqua ingav den 13 april 2010 en asylansökan till Office of the Refugee Applications Commissioner (den myndighet som handlägger asylärenden) (nedan kallad ORAC). Hon gjorde gällande att hon löpte risk för att utsättas för trokosi, som är ett slags rituellt slaveri för kvinnor, om hon återvänder till sitt ursprungsland.

10. I sin rapport av den 16 juni 2010 meddelade ORAC en negativ rekommendation avseende hennes asylansökan, eftersom myndigheten hyste tvivel om huruvida dessa påståenden var trovärdiga. Sedan denna rekommendation överklagats fastställdes den av Refugee Appeals Tribunal (domstol som prövar talan avseende flyktingstatus) genom beslut av den 13 januari 2011.

11. Den 9 februari 2011 meddelade ministern Evelyn Danqua dels om beslutet att avslå hennes asylansökan med stöd av artikel 4.1 i 2006 års förordning, dels om att ett beslut om utvisning av henne skulle antas i enlighet med artikel 3 i 1999 års lag om immigration. Meddelandet åtföljdes av en upplysning riktad till henne om att hon kunde ansöka om alternativt skydd inom femton arbetsdagar från och med att meddelandet mottagits.

12. Till följd av beslutet om avslag på hennes asylansökan underrättade Refugee Legal Service (nedan kallat RLS) Evelyn Danqua om att de inte längre skulle bistå henne för det fall hon avsåg att vidta åtgärder för att erhålla alternativt skydd. RLS ingav dock en ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl i hennes namn.

13. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att sistnämnda ansökan avslogs den 23 september 2013 och att ministern antog ett beslut om att utvisa Evelyn Danqua.

14. Hon anlitade då en privat advokat som ingav en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt den 8 oktober 2013. Genom skrivelse av den 5 november 2013 informerade ministern henne om att ansökan inte kunde beviljas av det skälet att den inte hade ingetts inom 15 arbetsdagar såsom angavs i meddelandet av den 9 februari 2011.

15. Evelyn Danqua överklagade detta beslut till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) och gjorde bland annat gällande att likvärdighetsprincipen hade åsidosatts, eftersom en liknande frist inte föreskrevs för att inge en asylansökan.

16. Genom dom av den 16 oktober 2014 ogillade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) hennes överklagande och slog fast att likvärdighetsprincipen inte var tillämplig i förevarande fall, eftersom syftet med denna var att jämföra två förfaranderegler som grundar sig på unionsrätten. Evelyn Danqua överklagade därefter denna dom vid Court of Appeal (Appellationsdomstolen).

17. Court of Appeal (Appellationsdomstolen) prövade frågan huruvida likvärdighetsprincipen var relevant i förevarande mål och fann att en asylansökan kan anses utgöra en lämplig grund för jämförelse för att säkerställa efterlevnaden av denna princip.

18. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende anfört att även om flertalet asylansökningar handläggs enligt det system som inrättats genom direktiv 2004/83, kan medlemsstaterna fortfarande, i vart fall teoretiskt sett, bevilja asyl i enlighet med deras nationella lagstiftning. Således kan asylansökningar delvis omfattas av unionsrätten och delvis av nationell rätt.

19. Vad gäller fastställandet av en tidsfrist som den i det nationella målet för att inge en ansökan om alternativt skydd anser den hänskjutande domstolen att denna frist berättigas av objektiva skäl som beaktar särdragen hos det irländska systemet som, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, karaktäriseras av två separata och på varandra följande förfaranden. En sådan frist möjliggör i synnerhet att ansökningar om internationellt skydd garanterat behandlas inom skälig tid.

20. Court of appeal (Appellationsdomstolen) beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Kan en asylansökan, som regleras i nationell lagstiftning vilken avspeglar en medlemsstats skyldigheter enligt [direktiv 2004/83] …, med beaktande av likvärdighetsprincipen anses utgöra en lämplig grund för jämförelse i förhållande till en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt?

2) Om den första frågan besvaras jakande, är det då i detta sammanhang relevant att den tidsfrist som föreskrivs för ansökningar om status som skyddsbehövande i övrigt fyller den viktiga funktionen att säkerställa att ansökningar om internationellt skydd handläggs inom skälig tid?”

II – Inledande anmärkningar avseende huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

21. Beslutet att begära förhandsavgörande innehåller inte någon redogörelse för de nationella bestämmelser som är tillämpliga i förevarande mål, vilket skulle kunna ge upphov till frågor om huruvida den aktuella begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

22. Det framgår av fast rättspraxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för ett nära och direkt samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva. [11]

23. Inom ramen före denna dialog domstolarna emellan, och med iakttagande av ömsesidig respekt för deras respektive behörighetsområden, har domstolarna olika skyldigheter. Det ankommer på EU-domstolen att göra sitt yttersta för att bistå den nationella domstolen att korrekt tolka och tillämpa unionsrätten, och den nationella domstolen – som getts en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen [12] – måste i sin tur ta hänsyn till den särskilda funktion som EU-domstolen fyller i detta avseende och således anstränga sig för att tillhandahålla samtliga uppgifter och bevis för att sistnämnda domstol ska kunna utöva denna funktion i enlighet med det ändamål som anges i artikel 267 FEUF.

11 — Beslut av den 8 september 2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, punkt 9 och där angiven rättspraxis), samt dom av den 13 mars 2014, FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

12 — Dom av den 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

24. Därför utgör redogörelsen för de faktiska och rättsliga omständigheterna i det nationella målet en viktig, för att inte säga essentiell, del av begäran om förhandsavgörande, och avsaknaden av en dylik redogörelse kan läggas till grund för att begäran om förhandsavgörande uppenbart ska avvisas. [13]

25. Angående målets faktiska och rättsliga sammanhang kräver EU-domstolen således att den nationella domstolen åtminstone kortfattat redogör för de relevanta omständigheterna och lydelsen av de nationella bestämmelser som kan vara tillämpliga i målet, och, i förekommande fall, relevant nationell rättspraxis. [14]

26. Det kan konstateras att förevarande begäran om förhandsavgörande inte innehåller någon redogörelse för tillämpliga nationella bestämmelser, och Court of Appeal (Appellationsdomstolen), har för övrigt avstått från att uttryckligen ge någon hänvisning till den nationella bestämmelse som det är fråga om i det aktuella målet.

27. Med beaktande av föremålet för förevarande begäran om förhandsavgörande och det sammanhang den ingår i, anser jag likväl inte att denna brist ska motivera att begäran avvisas.

28. För det första är det möjligt att förstå innehållet i den aktuella nationella bestämmelsen av skälen till beslutet att begära förhandsavgörande.

29. För det andra har domstolen fastställt att ”kraven [avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande] kan uppfyllas lättare när [begäran] … ingår i ett sammanhang som redan är till största del känt till följd av en tidigare begäran om förhandsavgörande”. [15]

30. Såsom jag påpekat ovan har domstolen redan uttalat sig om det mångfasetterade förfarandet för att beviljas alternativt skydd i Irland i dom av den 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), dom av den 31 januari 2013, D. och A. (C-175/11, EU:C:2013:45), och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), och kommer inom kort att uttala sig härom igen i mål M (C-560/14) som för närvarande pågår vid domstolen. Förevarande begäran om förhandsavgörande är följaktligen den femte begäran om förhandsavgörande som inkommit från en irländsk domstol angående de processuella föreskrifter som är tillämpliga på ansökningar om alternativt skydd som ingetts innan reformerna från 2013 och 2015 genomfördes. [16]

31. Såsom framgår av domstolens tidigare meddelade domar är de irländska bestämmelser som ska tillämpas på en ansökan om alternativt skydd redan kända, och den nationella bestämmelse som det är fråga om i förevarande mål återges dessutom uttryckligen i punkt 15 i dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

32. För det tredje vet jag att domstolen uppställer mer långtgående krav när begäran om förhandsavgörande avser tvister som utmärks av faktiskt och rättsligt komplexa omständigheter, såsom tvister om konkurrens och offentlig upphandling. [17]

13 — Se, bland annat, beslut av den 15 april 2011, Debiasi (C-613/10, EU:C:2011:266), samt dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25).

14 — Beslut av den 13 december 2012, Debiasi (C-560/11, EU:C:2012:802, punkt 24 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 9 oktober 2014, Petru (C-268/13, EU:C:2014:2271, punkt 22). Se även beslut av den 8 september 2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, punkt 10 och där angiven rättspraxis). Se artikel 94 b i domstolens rättegångsregler samt punkt 22 i domstolens rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 338, 2012, s. 1).

15 — Beslut av den 17 juli 2014, 3D I (C-170/14, EU:C:2014:2117, punkt 12).

16 — Se fotnot 8 i detta förslag till avgörande.

17 — Se, om konkurrensrätt, beslut av den 21 november 2012, Fontaine (C-603/11, EU:C:2012:731, punkt 15), och, om offentlig upphandling, dom av den 11 december 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” m.fl. (C-113/13, EU:C:2014:2440, punkterna 47–48).

33. Även om förfarandet för att bevilja alternativt skydd i förevarande mål utmärks av flera processuella etapper, är den rättsfråga som hänskjutits till domstolen enkel i och med att den faller inom exakta ramar, eftersom den tolkning som eftersöks avser en bestämmelse som fastställer en tidsfrist.

34. För det fjärde noterar jag att de uppgifter som framgår av begäran om förhandsavgörande har gjort det möjligt för parterna i det nationella målet samt Europeiska kommissionen att inkomma med yttranden.

35. Med beaktande av ovanstående är jag således övertygad om att domstolen – trots de brister som finns i beslutet att begära förhandsavgörande – förfogar över samtliga nödvändiga uppgifter för att kunna utöva sin funktion i enlighet med det ändamål som anges i artikel 267 FEUF.

III – Min analys

36. I unionsrätten fastställs inte några tydliga regler som fastställer villkoren för ansökningar om alternativt skydd, och särskilt den frist inom vilken en sådan ansökan ska inges till den behöriga nationella myndigheten.

37. Direktiv 2004/83 har nämligen inte, genom sitt innehåll och ändamål, till syfte att föreskriva förfaranderegler som är tillämpliga vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd och följaktligen inte heller att fastställa de processuella garantier som med stöd härav ska tillerkännas den asylsökande.[18] Direktivets enda syfte är att fastställa, dels, gemensamma kriterier för samtliga medlemsstater vad gäller de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för att beviljas internationellt skydd,[19] dels det materiella innehållet i detta skydd.[20] Inom denna ram fastställer direktiv 2004/83 i dess artikel 2 c och 2 e vilka personer som kan åtnjuta flyktingstatus respektive status som skyddsbehövande i övrigt, och i dess kapitel VII vilka rättigheter var och en av dessa statar innebär.

38. Bestämmelserna om förfarandet för prövningen av en ansökan om internationellt skydd fastställs i direktiv 2005/85.[21] Detta direktiv har enligt dess artikel 1 till syfte att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus och preciserar, i dess kapitel II och III, de processuella rättigheter och skyldigheter som sökanden och den berörda medlemsstaten har beträffande bedömningen av en ansökan om internationellt skydd.

39. Enligt artikel 3 i direktivet är det endast tillämpligt när medlemsstaterna prövar asylansökningar eller när de har infört ett enhetligt förfarande där asylansökningar prövas mot bakgrund av båda formerna av internationellt skydd, det vill säga beviljande av flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt.

40. Direktiv 2005/85 ger således medlemsstaterna fullt handlingsutrymme för att reglera villkoren och förfarandet för prövning av en ansökan om alternativt skydd, när de har valt att pröva dessa ansökningar genom ett förfarande som är åtskilt från det förfarande som avser beviljande av flyktingstatus, såsom var fallet i Irland vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet.

18 — Se dom av den 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 73), och mitt förslag till avgörande i målet M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 19), och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 38), och mitt förslag till avgörande i målet N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punkt 27).

19 — Se artikel 1 i nämnda direktiv.

20 — Se dom av den 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 72), och punkt 19 i mitt förslag till avgörande i målet M. (C-277/11, EU:C:2012:253).

21 — Rådets direktiv av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13).

41. Denna hänvisning till medlemsstaternas processuella autonomi är emellertid enligt sedvana begränsad av skyldigheten att iaktta dels, de grundläggande rättigheterna, dels likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. [22]

42. Iakttagande av likvärdighetsprincipen kräver enligt fast rättspraxis att en nationell regel tillämpas utan åtskillnad på en talan som grundar sig på åsidosättande av unionsrätten och på en talan som grundar sig på åsidosättande av nationell rätt. Med andra ord får de förfaranderegler som en medlemsstat inför för en talan som grundas på unionsrätten inte vara mindre förmånliga än de som avser en liknande talan som grundas på nationell rätt. [23]

43. Vad gäller effektivitetsprincipen, innebär den att dessa förfaranderegler inte får medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt för den berörde att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

44. I förevarande förslag till avgörande kommer jag, av det skälet att det rör sig om själva innehållet i de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, först pröva i vilken omfattning den aktuella förfaranderegeln kan prövas mot bakgrund av likvärdighetsprincipen.

45. Därefter kommer jag pröva i vilken omfattning denna förfaranderegel kan säkerställa att de unionsrättsliga bestämmelserna avseende alternativt skydd ges full verkan.

46. Court of Appeal (Appellationsdomstolen) har visserligen inte uttryckligen begärt att domstolen ska pröva förfaranderegeln utifrån effektivitetsprincipen, men jag anser i likhet med kommissionen att bedömningen av denna fråga är nödvändig för att den hänskjutande domstolen ska ges ett användbart svar för att kunna avgöra tvisten i det nationella målet. Vid förhandlingen har ministern anfört att en sådan prövning vore olämplig med hänsyn, dels, till att nämnda princip inte har åberopats inom ramen för det nationella förfarandet, dels, att en sådan åtgärd skulle strida mot domstolens praxis.

47. Såsom jag tidigare påpekat består ändamålet med systemet för begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF i att skapa ett förfarande för ett nära och direkt samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, varigenom EU-domstolen ombeds ge de nationella domstolarna användbara svar på de frågor som ställts för att de nationella domstolarna ska kunna avgöra de tvister som anhängiggjorts vid dem. [24] I enlighet med fast rättspraxis ankommer det dessutom på EU-domstolen att tolka samtliga unionsrättsliga bestämmelser som krävs för att den nationella domstolen ska kunna avgöra dessa tvister, oberoende av om dessa bestämmelser angetts i de frågor som hänskjutits, när sistnämnda domstol tillhandahållit de faktiska och rättsliga omständigheter som är nödvändiga för att kunna göra en sådan tolkning. [25] Så tycks vara fallet i förevarande fall.

48. Det är således min mening att den hänskjutande domstolen ska ges ett användbart svar, inte enbart angående räckvidden för likvärdighetsprincipen, utan även för effektivitetsprincipen, för att kunna avgöra det nationella målet.

22 — Se, bland annat, dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 85 och där angiven rättspraxis), och dom av den 10 september 2013, G. och R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 35 och där angiven rättspraxis). Se även dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

23 — Dom av den 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74), och dom av den 6 oktober 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 32).

24 — Beslut av den 8 september 2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, punkt 9 och där angiven rättspraxis), samt dom av den 13 mars 2014, FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

25 — Dom av den 21 februari 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

A – *Likvärdighetsprincipen*

49. Den hänskjutande domstolen har ställt sina tolkningsfrågor för att få klarhet i om effektivitetsprincipen ska tolkas så att den utgör hinder mot en nationell förfaranderegel enligt vilken det krävs att ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inges inom femton arbetsdagar från mottagandet av beslutet om avslag på ansökan om flyktingstatus.

50. Den hänskjutande domstolen har framhållit att en sådan frist inte föreskrivs för ansökan om flyktingstatus, trots att en sådan ansökan anses utgöra en lämplig grund för jämförelse för att säkerställa efterlevnaden av likvärdighetsprincipen.

51. I motsats till den uppfattning som den hänskjutande domstolen har anfört anser jag att en tillämpning av likvärdighetsprincipen saknar betydelse i en situation som den i det nationella målet.

52. För en tillämpning av likvärdighetsprincipen krävs att det är möjligt att jämföra, dels, de förfaranden som är tillämpliga på en talan som grundas på unionsrätten, dels de förfaranden som är tillämpliga på ett liknande förfarande som grundas på nationell rätt.

53. Dessa förutsättningar är inte uppfyllda.

54. Inledningsvis avser situationen i det nationella målet två olika förfaranden som grundas på unionsrätten, nämligen ansökan om flyktingstatus och ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt.

55. Direktiv 2004/83 och 2005/85[26] bidrar till upprättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem som enligt artikel 78.1 FEUF ska utforma en gemensam politik avseende asyl och subsidiärt skydd i unionen i överensstämmelse med konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951. Enligt artikel 78.2 a, b, d och f FEUF omfattar de åtgärder som vidtas i detta sammanhang inte enbart en enhetlig status för asyl och subsidiärt skydd för tredjelandsmedborgare, utan även gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla sådan status, samt normer för mottagande av dessa medborgare.

56. Såsom framgår av skäl 1 till direktiv 2004/83 och 2005/85 harmoniseras därigenom inte endast reglerna om erkännande och innebörden av flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt,[27] utan även de förfaranderegler som är tillämpliga i detta avseende.

57. Det står visserligen medlemsstaterna fritt att införa eller bibehålla förmånligare bestämmelser för att fastställa, dels, vem som ska anses uppfylla villkoren för att beviljas internationellt skydd, dels förfarandebestämmelser som är tillämpliga i detta avseende, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktiven.

58. Inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet regleras villkoren för beviljande av internationellt skydd av en medlemsstat idag således i unionsrättsliga bestämmelser, oavsett om det rör sig om flyktingstatus eller om status som skyddsbehövande i övrigt.

26 — Det ska erinras om att dessa direktiv antagits på grundval av artikel 63.1 första stycket EG (nu artikel 78 FEUF).

27 — Se särskilt skälen 6 och 7 till direktiv 2004/83, skälen 3–6 till direktiv 2005/85, skälen 8–10 och skälen 12 och 13 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) och skäl 13 i direktiv 2013/32.

59. Likvärdighetsprincipen, såsom den fastställts i domstolens rättspraxis, kan således inte tillämpas, eftersom jag då vore tvungen att jämföra dels de förfaranderegler som är tillämpliga på en ansökan om asyl som grundas på unionsrätten, dels de förfaranden som är tillämpliga på en ansökan om alternativt skydd som likaså grundar sig på unionsrätten.

60. Vidare utgör en ansökan om status som flykting och en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inte liknande förfaranden såsom krävs enligt domstolens rättspraxis.

61. För det första önskade unionslagstiftaren att, i enlighet med artikel 78.2 b FEUF och som ett komplement till flyktigstatus, införa en annan form av internationellt skydd som betecknas som ”subsidiärt” och som uppfyller de specifika villkor för beviljande av sådant skydd som föreskrivs i artikel 2 e i direktiv 2004/83. [28]

62. Användningen av begreppet ”subsidiärt” och ordalydelsen av artikel 2 e i detta direktiv anger klart på att status som skyddsbehövande i övrigt riktar sig till tredjelandsmedborgare som inte uppfyllder de specifika villkor som krävs för att beviljas flyktingstatus. [29] Följaktligen har unionslagstiftaren, genom att införa en alternativ form av skydd i det gemensamma europeiska asylsystemet, inte haft för avsikt att erbjuda två liknande former av internationellt skydd. Den irländska lagstiftaren har för övrigt infört två olika förfaranden för prövning av asylansökan och ansökan om alternativt skydd, varvid sistnämnda ansökan enbart kan inges vid avslag på förstnämnda ansökan. De medlemsstater som antagit ett enhetligt förfarande ska pröva ansökan om internationellt skydd först och främst mot bakgrund av de villkor som fastställts för beviljande av flyktingstatus. [30]

63. För det andra ger flyktingstatus mer omfattande ekonomiska och sociala rättigheter och förmåner än dem som följer av ett beviljande av ett alternativt skydd. [31]

64. Som domstolen påpekade i sin dom av den 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), är det nämligen olika slags rättigheter som är kopplade till flyktingstatus respektive status som alternativt skyddsbehövande. [32] Direktiv 2004/83 gör i kapitel VII, med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd” en åtskillnad beroende på om den berörde är flykting eller har status som skyddsbehövande i övrigt. [33] Direktivet tillåter, med avseende på mottagarna av alternativt skydd, medlemsstaterna att anta striktare villkor beträffande utfärdande av uppehållstillstånd och resehandlingar. [34] Medan medlemsstaterna är skyldiga att bevilja flyktingar uppehållstillstånd för en period om minst tre år, kan de begränsa varaktigheten av ett sådant tillstånd till ett år när det beviljas en individ som åtnjuter alternativt skydd. Nämnda direktiv tillåter även medlemsstaterna att begränsa tillträdet till vissa ekonomiska och sociala rättigheter såsom tillträde till arbetsmarknaden och sociala förmåner. [35] Även om de personer som har flyktingstatus bör kunna ha tillgång till arbetsmarknadsrelaterad utbildning på likvärdiga villkor som nationella medborgare fastställs villkoren för att personer som har status

28 — Se i detta avseende dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkterna 32 och 33).

29 — Se skälen 5 och 24 i nämnda direktiv.

30 — Det ska erinras om att inrättandet av ett enhetligt förfarande som tidigare var en möjlighet under direktiv 2005/85, numera är en skyldighet enligt artikel 10.2 i direktiv 2013/32. I denna bestämmelse föreskrivs nu klart att ”[v]id prövning av ansökningar om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten först fastställa om sökande uppfyller kraven på flyktingstatus och, om så inte är fallet, besluta om sökande kan komma i fråga för subsidiärt skydd”.

31 — Direktiv 2013/32 avskaffar de befintliga nivåskillnaderna mellan de olika rättigheter som beviljas flyktingar respektive mottagare av ett alternativt skydd som inte längre kan anses vara berättigade. Ändringarna avser uppehållstillståndens varaktighet och tillgång till sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt till arbetsmarknaden.

32 — Se domen i det ovannämnda målet M. punkt 92.

33 — I detta kapitel preciseras bland annat de villkor enligt vilka en person som åtnjuter internationellt skydd kan beviljas uppehållstillstånd och resedokument och kan få tillträde till arbetsmarknaden, utbildning, sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt en bostad.

34 — Se artikel 24 respektive 25 i direktivet.

35 — Se artikel 26 respektive 28 i direktiv 2004/83.

som skyddsbehövande i övrigt ska kunna få tillgång till dessa förfaranden däremot av medlemsstaterna. Även om medlemsstaterna har skyldighet att bevilja mottagarna av internationellt skydd samma nödvändiga sociala stöd som det som föreskrivs för landets medborgare, kan de således emellertid begränsa detta stöd till grundprestationer när det gäller mottagarna av alternativt skydd.

65. Mot bakgrund av det ovan anförda saknar likvärdighetsprincipen, såsom den härleds ur domstolens rättspraxis, således betydelse i en situation som avser två typer av ansökningar som båda grundas på unionsrätten och vars föremål och kriterier skiljer sig åt. [36]

B – *Effektivitetsprincipen*

66. För att kunna tillhandahålla den nationella domstolen ett användbart svar föreslår jag att den nationella förfaranderegel som det rör sig om i det nationella målet ska granskas mot bakgrund av effektivitetsprincipen.

67. Frågan är följaktligen om en nationell förfaranderegel som den i det nationella målet, enligt vilken det krävs att en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inges inom 15 dagar från mottagandet av beslutet om avslag på ansökan om flyktingstatus, kan säkerställa att personer som ansöker om internationellt skydd får en effektiv tillgång till de rättigheter som direktiv 2004/83 ger dem.

68. Jag vill erinra om att enligt artikel 4.1 i 2006 års förordning ska den skrivelse, genom vilken ministern till följd av beslutet att avslå Evelyn Danquas asylansökan meddelade sin avsikt att anta ett beslut om utvisning, åtföljas av en upplysning riktad till henne om att hon inom 15 arbetsdagar från mottagandet av meddelandet kunde ansöka om alternativt skydd och tillfälligt uppehållstillstånd. I enlighet härmed hade ett informationsmeddelande om alternativt skydd samt ett formulär för att ansöka om sådant skydd bifogats till skrivelsen. I tillägg till sina personliga utgifter anmodas sökanden inkomma med samtliga kompletterande handlingar och att precisera de argument som särskilt avser de omständigheter som åberopas till stöd för ansökan om alternativt skydd, samt att klargöra, bland annat, den allvarliga skada sökanden riskerar att åsamkas sedan vederbörande återvänt till ursprungslandet.

69. I sina yttranden har kommissionen anfört att den frist som fastställts i artikel 4.1 i 2006 års förordning säkerställer att sökanden effektivt kan utöva sina rättigheter, ”såvitt ansökan inte avslagits enbart på grund av att den inte inkommit inom den angivna fristen, om den behöriga nationella myndigheten … inte kan bortse från en risk för verklig skada om sökanden utvisas och om det finns grundad anledning att anta att sökanden skulle löpa en verklig risk att lida allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 i direktiv [2004/83]”.

70. Även om jag delar uppfattningen att, vid en sådan tvist som den som nu är aktuell, måste respekten för de mest grundläggande rättigheterna för en person som ansöker om internationellt skydd vara prioriteras, anser jag likväl inte att detta skede av förfarandet ska innehålla den prövning som den behöriga nationella myndigheten ska göra avseende huruvida det föreligger en risk för allvarlig skada i den mening som avses i artikel 2 e och artikel 15 i direktiv 2004/83 om personen återvänder till ursprungslandet. Den tolkning kommissionen förespråkar medför nämligen ett krav på att den behöriga nationella myndigheten först prövar ansökan i sak, innan den bedömer huruvida ansökan ens kan tas upp till sakprövning, vilket följaktligen innebär att iakttagande av den tidsfrist som uppställs i lag blir av helt underordnad betydelse. Om en tidsfrist uppställs och utgör en förutsättning för att ansökan ska kunna tas upp till sakprövning ska den tillämpas på ett objektivt sätt, så att rättssäkerheten och likabehandlingen av var och en garanteras.

36 — Se, analogt, dom av den 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, punkterna 73 och 74), avseende en nationell förfarandebestämmelse som reglerar en talan som syftar till att göra gällande lönefordringar.

71. Mot bakgrund härav delar jag inte kommissionens bedömning.

72. Jag anser i själva verket att fristen på 15 arbetsdagar inte är tillräcklig för att säkerställa effektiviteten hos de rättigheter som tillerkänns personer som ansöker om alternativt skydd enligt direktiv 2004/83.

73. I sin dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), slog domstolen visserligen fast att en effektiv tillgång till den status som det alternativa skyddet ger i ett system som det nu aktuella, som karaktäriseras av två olika processuella etapper, kräver att ”prövningen av ansökan om alternativt skydd sker inom rimlig tid”. [37]

74. Även om fastställandet av en frist som den i det nationella målet uppenbarligen bidrar till att förfarandet för prövning av ansökan om internationellt skydd avslutas är fristen mycket kort.

75. Det ska först erinras om att det kommande beslutet har en avgörande betydelse för den som legitimt söker internationellt skydd. Sökanden befinner sig i en extremt svår mänsklig och faktisk situation och det ska inte heller förglömmas att det förfarande som vederbörande inleder vid de nationella myndigheterna ska göra det möjligt för vederbörande att säkerställa att dennes mest grundläggande rättigheter inte kränks genom beviljande av internationellt skydd.

76. Vidare ska de svårigheter som sökanden kan stöta på, på grund av exempelvis sitt språk, inte bara när det gäller att förstå förfaranderegleрna, utan även för att känna till sina rättigheter och skyldigheter, beaktas. Juridisk rådgivning fanns visserligen att tillgå men det kan i förevarande mål konstateras att RLS vägrade företräda Evelyn Danqua när hon vidtog åtgärder för att erhålla alternativt skydd och föredrog att inge en ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl i hennes namn.

77. Slutligen ska även de materiella svårigheter beaktas som kan försena att meddelandet kommer fram i vederbörlig ordning. Det går inte att jämföra den situation i vilken den som ansöker om internationellt skydd befinner sig, som är en individ som behöver en fristad, och varje annan medborgare med hemvist inom den mottagande medlemsstatens territorium. Den som ansöker om internationellt skydd har ingen fast adress i medlemsstaten och kan flytta medan prövningen av asylansökan pågår. Prövningen av Evelyn Danquas ansökan om beviljande av flyktingstatus varade i förevarande fall i tio månader. Det framgår av de uppgifter som framkommit under förhandlingen att hon för närvarande bor på ett vandrarhem. Det kan följaktligen inte uteslutas att hon under den tid som förflutit ändrade adress utan att underrätta de nationella myndigheterna om detta.

78. Om man dessutom tänker på det psykologiska lidande som sökanden kan befinna sig i, kan jag inte riskera att en individ som behöver internationellt skydd hindras från att inge en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt till följd av att fristen är för kort, trots att vederbörande har rätt att erhålla denna status.

79. Mot bakgrund av dessa faktorer avseende, dels att det skydd som ska ges personer som i deras ursprungsland löper risk att åsamkas allvarlig skada är av grundläggande karaktär, dels att dessa personer befinner sig i en svår mänsklig och faktisk situation i den mottagande medlemsstaten, möjliggör en frist som den som föreskrivs i artikel 4.1 i 2006 års förordning, enligt min mening, inte att en effektiv tillgång till den status som det alternativa skyddet ger kan säkerställas.

80. Är det då möjligt för EU-domstolen att, i stället för den nationella lagstiftaren, fastställa en frist?

81. Det är inte min uppfattning.

37 — Punkterna 44 och 45 i domen.

82. För det första omfattas inrättandet av den nationella förfaranderegeln i fråga, såsom anförts ovan i detta förslag till avgörande i punkterna 39–41, av Irlands processuella autonomi.

83. För det andra skulle detta inte vara meningsfullt, eftersom den förfaranderegel som avses i artikel 4.1 i 2006 års förordning inte längre är i kraft. Det ska erinras om att Irland till följd av den reform som inleddes år 2015 avskaffade det duala system som tills nyligen kännetecknade förfarandet för beviljande av internationellt skydd, och införde ett enhetligt förfarande inom ramen för vilket de behöriga myndigheterna ska pröva den berördes asylansökan mot bakgrund av två former av internationellt skydd. En nationell förfaranderegel som den nu aktuella, vilken fastställer den frist inom vilken en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt ska inges till följd av att ansökan om flyktingstatus avslagits, behövs följaktligen inte längre.

84. Under dessa förhållanden anser jag, vad beträffar ansökningar om internationellt skydd som ingetts enligt de gamla reglerna, att det ankommer på den nationella domstolen att pröva om fristen för inlämnande av ansökan om alternativt skydd är rimlig.

85. Jag anser i detta avseende att nämnda domstol ska beakta samtliga mänskliga och faktiska omständigheter som avser prövningen av ansökan om internationellt skydd.

86. Den nationella domstolen ska framför allt beakta huruvida den berörda personen har försatts i en situation som gör det möjligt för vederbörande att på ett effektivt sätt utöva sina rättigheter, och då särskilt ta hänsyn till hur personen i fråga har bistått för att nå framgång med sina vidtagna åtgärder, och framför allt den juridiska hjälp som personen kunnat få eller har nekats.

87. Den behöriga nationella domstolen ska även fästa avseende vid det datum då den berörda personen delgavs meddelandet genom vilket vederbörande underrättades om att dennes ansökan om flyktigstatus avslagits och om ministerns utvisningsbeslut.

88. Jag anser det vara uppenbart att i förevarande mål har Evelyn Danqua inte befunnit sig i en sådan situation som gjort det möjligt för henne att inkomma med sin ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inom den tidsfrist som uppställs i den aktuella nationella lagstiftningen, och att därmed på ett effektivt sätt kunna utöva de rättigheter som hon tillerkänns enligt direktiv 2004/83.

89. För det första har Evelyn Daquas ombud vid förhandlingen uppgett att hon är analfabet och att hon aldrig informerats om villkoren för förfarandet, däribland reglerna avseende hur fristen för att inkomma med en ansökan om alternativt skydd kunde förlängas.

90. För det andra framgår det av beslutet att begära förhandsavgörande att RLS nekade Evelyn Daqua hjälp med denna ansökan, och valde att i hennes namn ansöka om uppehållstillstånd av humanitära skäl. Det var inte förrän denna ansökan avslagits och ett utvisningsbeslut antagits gentemot henne som hon anlitade en privat advokat som ingav ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt.

91. För det tredje måste man erkänna att det förfarande Evelyn Daqua varit föremål för, som karaktäriseras av ett flertal etapper och olika typer av status, skulle kunna vilseleda vem som helst som inte är insatt i förfarandet. När hennes ansökan om ”flyktingstatus” avslogs, vägrade nämligen RLS att hjälpa henne med hennes ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt men ingav en ”ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl” i hennes namn. Det var inte förrän denna ansökan avslagits och ”utvisningsbeslutet” antagits som sökandens nya juridiska ombud ingav en ”ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt”. Lika många typer av status som tillämpliga förfaranderegler.

92. För det fjärde, om det anses utrett att Evelyn Danqua faktiskt inkom med sin ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt den 8 oktober 2013, det vill säga två år och åtta månader efter underrättelsen om att hennes asylansökan avslagits, ska hänsyn även tas till den omständigheten att hon inkom med denna ansökan tio arbetsdagar efter beslutet av den 23 september 2013 om avslag på hennes ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl.

93. Med hänsyn till dessa omständigheter anser jag att Evelyn Danquas ansökan ska prövas i vederbörlig ordning.

94. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag således att domstolen ska slå fast att effektivitetsprincipen ska tolkas så att den utgör hinder mot en nationell förfaranderegel som den i det nationella målet enligt vilken det krävs att ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inges inom 15 arbetsdagar från mottagandet av underrättelsen om att ansökan om flyktingstatus avslagits.

95. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida den frist inom vilken ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt ska ha inkommit är skälig med beaktande av samtliga mänskliga och faktiska omständigheter som avser prövningen av ansökan om internationellt skydd. I detta avseende ska den nationella domstolen pröva huruvida den berörda personen har försatts i en situation som gjort det möjligt för vederbörande att på ett effektivt sätt utöva sina rättigheter, och särskilt ta hänsyn till hur personen i fråga har bistått för att nå framgång med sina vidtagna åtgärder samt under vilka omständigheter vederbörande underrättats om att ansökan om flyktingstatus har avslagits.

IV – Förslag till avgörande

96. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som hänskjutits av Court of appeal, Irland, på följande sätt:

Effektivitetsprincipen ska tolkas så att den utgör hinder mot en nationell förfaranderegel som den i det nationella målet enligt vilken det krävs att ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt inges inom 15 arbetsdagar från mottagandet av underrättelsen om att ansökan om flyktingstatus avslagits.

Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida den frist inom vilken ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt ska ha inkommit är skälig med beaktande av samtliga mänskliga och faktiska omständigheter som utmärker prövningen av ansökan om internationellt skydd. I detta avseende ska den nationella domstolen pröva huruvida den berörda personen har försatts i en situation som gör det möjligt för vederbörande att på ett effektivt sätt utöva sina rättigheter, och särskilt ta hänsyn till hur personen i fråga har bistått för att nå framgång med sina vidtagna åtgärder samt under vilka omständigheter vederbörande underrättats om att ansökan om flyktingstatus har avslagits.