Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 20 oktober 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande — Nationell handläggningsregel enligt vilken en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring måste inges inom 15 arbetsdagar från delgivningen av beslutet om att avslå asylansökan — Medlemsstaternas processuella autonomi — Likvärdighetsprincipen — Effektivitetsprincipen — Ändamålsenlig handläggning av en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring — Ändamålsenlig handläggning av återvändandeärendet — Oförenlighet”

I mål C-429/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) genom beslut av den 29 juli 2015, som inkom till domstolen den 5 augusti 2015, i målet

Evelyn Danqua

mot

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Evelyn Danqua, genom M. Trayers, solicitor, P. O’Shea, BL och C. Power, SC,

* Rättegångsspråk: engelska.

— Minister for Justice and Equality, genom R. Cotter och E. Creedon, båda i egenskap av ombud, biträdda av F. O'Sullivan, BL, och R. Barron, SC,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och X. Lewis, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 29 juni 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av likvärdighetsprincipen.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Evelyn Danqua, ghanansk medborgare, och Minister for Justice and Equality (justitie- och jämställdhetsministern) (nedan kallad ministern) och avser ministerns vägran att pröva Evelyn Danquas ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2004/83/EG

3 Artikel 2 a, e och f 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 (EUT L 304, 2004, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24) innehöll följande begreppsdefinitioner:

"a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden d och f.

…

e) *person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande*: en 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 enligt artikel 15 …

f) *status som alternativt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande."

4 Artikel 18 i direktiv 2004/83 hade följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall bevilja en tredjelandsmedborgare … status som alternativt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande enligt kapitlen II och V."

Direktiv 2005/85/EG

5 I rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13, och rättelse i EUT L 236, s. 36) anges bland annat vilka rättigheter asylsökande har.

6 Enligt artikel 3.1 är detta direktiv tillämpligt på alla asylansökningar som lämnas in på medlemsstaternas territorium.

7 I artikel 3.3 i direktivet föreskrivs följande:

”När medlemsstater tillämpar eller inför ett förfarande där asylansökningar prövas både som ansökningar på grundval av [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954))] och som ansökningar om andra typer av internationellt skydd som grundar sig på omständigheter samt fastställs i artikel 15 i direktiv [2004/83] skall de tillämpa det här direktivet under hela förfarandet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 Det framgår av handlingarna i målet att den ghananska medborgaren Evelyn Danqua den 13 april 2010 inkom med en ansökan om flyktingstatusförklaring, vilken hon motiverade med sin farhåga att hon skulle utsättas för *trokosi*, ett slags rituellt slaveri som förekommer i Ghana, och främst drabbar kvinnor.

9 I anledning av denna ansökan avgav Refugee Applications Commissionner (Asylmyndigheten, Irland) i en rapport av den 16 juni 2010 ett negativt utlåtande, med anledning av Evelyn Danquas bristande trovärdighet. Efter överklagande fastställdes detta utlåtande av Refugee Appeals Tribunal (Asyldomstolen, Irland), genom ett avgörande av den 13 januari 2011.

10 Den 9 februari 2011 delgav ministern Evelyn Danqua ett beslut om avslag på hennes asylansökan och angav sin avsikt att besluta om att hon skulle utvisas (*proposal to deport*). Evelyn Danqua informerades bland annat om sin möjlighet att inom 15 arbetsdagar efter denna delgivning inkomma med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

11 Efter detta avgörande informerade Refugee Legal Service (Asylrättshjälpsmyndigheten, Irland) Evelyn Danqua om att hon på grund av detta avslag inte skulle erhålla någon hjälp med att upprätta en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

12 Asylrättshjälpsmyndigheten ingav dock en ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl i Evelyn Danquas namn.

13 Genom skrivelse av den 23 september 2013 informerade ministern Evelyn Danqua om att denna ansökan hade avslagits och att ett beslut om återvändande avseende henne hade antagits den 17 september 2013.

14 Evelyn Danqua inkom den 8 oktober 2013 med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

15 Genom skrivelse av den 5 november 2013 informerade ministern Evelyn Danqua om att hennes ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring inte kunde beviljas, eftersom den inte hade ingetts inom den frist på 15 arbetsdagar som angetts i samband med delgivningen av ministerns beslut av den 9 februari 2011, genom vilken Evelyn Danquas asylansökan avslogs.

16 Evelyn Danqua överklagade detta beslut till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) och åberopade bland annat att likvärdighetsprincipen hade åsidosatts genom kravet på att den som ansöker om alternativ skyddsstatusförklaring måste iaktta en sådan frist som den i det nationella målet för att inkomma med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring, trots att iakttagande av en motsvarande frist inte krävdes för att inkomma med en asylansökan.

17 Genom dom av den 16 oktober 2014 ogillade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) Evelyn Danquas överklagande och slog fast att likvärdighetsprincipen inte var tillämplig i förevarande fall, eftersom sökanden jämförde två förfaranderegler som grundar sig på unionsrätten.

18 Den 13 november 2014 överklagade Evelyn Danqua denna dom till Court of Appeal (Appellationsdomstolen). Evelyn Danquas upprepade vid nämnda domstol argumentet att likvärdighetsprincipen hade åsidosatts genom kravet på att den som ansöker om alternativ skyddsstatusförklaring måste iaktta en sådan frist som den i det nationella målet, trots att iakttagande av en motsvarande frist inte krävdes för att inkomma med en ansökan om flyktingstatusförklaring.

19 Samtidigt som Court of Appeal (Appellationsdomstolen) frågar sig om likvärdighetsprincipen är relevant i förevarande mål, anser den att en asylansökan kan anses utgöra ett lämpligt jämförelseobjekt för att säkerställa efterlevnad av denna princip.

20 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 sin nationella lagstiftning. Således kan asylansökningar delvis omfattas av unionsrätten och delvis av nationell rätt.

21 Vad beträffar skyldigheten för den som ansöker om alternativ skyddsstatusförklaring att ge in sin ansökan inom en frist som den som är aktuell i det nationella målet, anser den hänskjutande domstolen att denna frist är motiverad av objektiva skäl. Den nationella lagstiftning som gällde före domstolens dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), kännetecknades av att det fanns två separata och successiva förfaranden i syfte att pröva asylansökan respektive ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring, och prövningen av sistnämnda ansökan förutsatte att en ansökan om flyktingstatusförklaring dessförinnan hade avslagits.

22 Enligt den hänskjutande domstolen syftade den nationella lagstiftning som gällde vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet till att säkerställa att ansökningar om internationellt skydd handlades inom skälig tid.

23 Mot denna bakgrund beslutade Court of appeal (Appellationsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Kan en asylansökan, som regleras av nationell lagstiftning som avspeglar en medlemsstats skyldigheter enligt [direktiv 2004/83], anses utgöra ett lämpligt jämförelseobjekt i förhållande till en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring, mot bakgrund av likvärdighetsprincipen?

2) Om den första frågan besvaras jakande, är det då i detta sammanhang relevant att den tidsfrist som föreskrivs för ansökningar om alternativ skyddsstatusförklaring syftar till att tillgodose det viktiga intresset av att säkerställa att ansökningar om internationellt skydd handläggs inom skälig tid?”

Prövning av tolkningsfrågorna

24 Den hänskjutande domstolen har ställt sina två frågor, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida likvärdighetsprincipen ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell handläggningsregel, som den i det nationella målet, enligt vilken en ansökan om alternativ

skyddsstatusförklaring måste ges in inom 15 arbetsdagar från det att en asylsökande vars asylansökan avslagits underrättades av den behöriga myndigheten om möjligheten att inkomma med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

25 Det ska inledningsvis erinras om att direktiv 2004/83 inte innehåller några förfaranderegler som är tillämpliga på prövningen av en ansökan om internationellt skydd.

26 Det är i direktiv 2005/85 som det fastställs miniminormer för förfaranden för prövning av ansökningar om internationellt skydd och de asylsökandes rättigheter preciseras. I artikel 3.1 och 3.3 i direktiv 2005/85 anges att detta direktiv är tillämpligt på asylansökningar som prövas både som ansökningar på grundval av konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, och som ansökningar om andra typer av internationellt skydd som grundar sig på omständigheter samt fastställs i artikel 15 i direktiv 2004/83.

27 Domstolen har följaktligen funnit att direktiv 2005/85 endast är tillämpligt på ansökningar om alternativt skydd i de fall då medlemsstaterna har inrättat ett enhetligt förfarande inom vilket medlemsstaten prövar en ansökan mot bakgrund av båda formerna av internationellt skydd, det vill säga beviljande av flyktingstatus och alternativt skydd (dom av den 8 maj 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 39).

28 Av handlingarna i målet framgår emellertid att detta inte var fallet i Irland vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet.

29 I avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser om vilka processuella villkor som ska gälla vid inlämnande och prövning i Irland av en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring ankommer det på denna medlemsstat att i sin rättsordning ange en sådan processuell reglering, under förutsättning att denna inte är mindre förmånlig än dem som avser liknande anspråk som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

30 Vad gäller likvärdighetsprincipen ska det erinras om att iakttagandet av denna princip kräver att en nationell regel tillämpas utan åtskillnad på förfaranden som grundar sig på unionsrätten och på förfaranden som grundar sig på nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2015, ÖBB, Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74).

31 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida en ansökan om flyktingstatusförklaring utgör ett lämpligt jämförelseobjekt i förhållande till en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring, för att säkerställa efterlevnad av denna princip.

32 Som generaladvokaten har påpekat i punkterna 54 och 58 i sitt förslag till avgörande avser situationen i det nationella målet två olika typer av ansökningar som båda grundas på unionsrätten, nämligen Evelyn Danquas ansökan om flyktingstatusförklaring och hennes ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

33 Det ska för övrigt understrykas att enligt ordalydelsen i den första frågan ”avspeglar” den nationella lagstiftningen rörande prövningen av asylansökningar medlemsstaternas skyldigheter enligt direktiv 2004/83.

34 Det framgår inte heller av de uppgifter domstolen har tillgång till att den irländska lagstiftningen om asyl inbegriper nationella materiella bestämmelser som kompletterar unionsrätten.

35 Det kan mot bakgrund av ovanstående konstateras att åberopandet av likvärdighetsprincipen saknar relevans i en sådan situation som den i det nationella målet, vilken avser olika typer av ansökningar, vilka båda grundas på unionsrätten.

36 Av fast rättspraxis följer emellertid att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 28 april 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

37 Det ankommer vidare på EU-domstolen att tillhandahålla den nationella domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av huruvida den hänskjutande domstolen har hänvisat därtill i sin fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

38 För att uppnå detta syfte ska i förevarande fall den hänskjutande domstolens två frågor förstås så, att de har ställts för att få klarhet i huruvida effektivitetsprincipen ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell handläggningsregel, som den i det nationella målet, enligt vilken en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring måste ges in inom 15 arbetsdagar från det att en asylsökande vars asylansökan avslagits underrättades av den behöriga myndigheten om möjligheten att inkomma med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

39 Såsom har påpekats i punkt 29 ovan följer av denna princip att en nationell handläggningsregel, som den i det nationella målet, inte får medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. En sådan bestämmelse ska således i förevarande fall säkerställa att personer som ansöker om alternativ skyddsstatusförklaring får en effektiv tillgång till de rättigheter som direktiv 2004/83 ger dem.

40 Det ska därför undersökas huruvida en person som Evelyn Danqua, som ansöker om alternativ skyddsstatusförklaring, rent konkret kan göra gällande de rättigheter som direktiv 2004/83 ger henne, närmare bestämt, i förevarande fall, rätten att inkomma med en sådan ansökan, och, för det fall villkoren för att erhålla alternativt skydd är uppfyllda, rätten att beviljas status som alternativt skyddsbehövande.

41 Av såväl beslutet om hänskjutande som handlingarna i målet framgår att den nationella handläggningsregel som är aktuell i det nationella målet innebär att den som ansöker om alternativ skyddsstatusförklaring i princip inte längre kan inkomma med en sådan ansökan efter utgången av en tidsfrist på 15 arbetsdagar räknat från delgivningen av beslutet att avslå vederbörandes ansökan om flyktingstatusförklaring.

42 Det ska härvidlag framhållas att domstolen redan har slagit fast att varje fall där frågan gäller om en nationell handläggningsregel medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten måste bedömas med beaktande av regelns ställning i det samlade förfarandet, förfarandets förlopp och förfarandets särdrag vid de olika nationella instanserna. Härvidlag ska det bland annat tas hänsyn till, i förekommande fall, skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

43 I förevarande fall ska särskilt prövas huruvida en sådan tidsfrist som den i det nationella målet är berättigad i syfte att säkerställa en ändamålsenlig handläggning av en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring, med hänsyn till de konsekvenser som följer därav för tillämpningen av unionsrätten (se, analogt, dom av den 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 28).

44 När det gäller tidsfrister har domstolen slagit fast att det ankommer på medlemsstaterna att, med avseende på nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, fastställa frister som, bland annat, speglar den betydelse ett beslut kommer att ha för de berörda, förfarandenas och den tillämpliga lagstiftningens grad av komplexitet, antalet personer som kan komma att beröras av beslutet samt andra allmänna eller enskilda intressen som ska beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 oktober 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punkt 48).

45 När det gäller den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet ska det dock påpekas, såsom generaladvokaten har understrukit i punkterna 75–78 i sitt förslag till avgörande, att förfarandet för prövning av ansökningar om alternativ skyddsstatusförklaring har en särskild betydelse, eftersom det ska göra det möjligt för dem som ansöker om internationellt skydd att säkerställa sina mest grundläggande rättigheter genom beviljandet av alternativ skyddsstatusförklaring.

46 Med beaktande av de svårigheter som sådana sökande kan stöta på, bland annat på grund av den svåra mänskliga och materiella situation som de kan befinna sig i, kan det i detta sammanhang konstateras att en sådan tidsfrist som den i det nationella målet förefaller vara mycket kort och i praktiken inte säkerställer att alla sökande har en faktisk möjlighet att inkomma med en ansökan om och, i förekommande fall, beviljas alternativ skyddsstatusförklaring. En sådan frist kan således inte rimligen vara berättigad i syfte att säkerställa en ändamålsenlig handläggning av en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

47 Någon annan slutsats föranleds för övrigt inte av nödvändigheten av att säkerställa att förfarandena för återvändande är effektiva. Den frist som är aktuell i det nationella målet är nämligen inte direkt kopplad till förfarandet för återvändande, utan till avslaget på ansökan om flyktingstatusförklaring.

48 Domstolen finner följaktligen att en nationell handläggningsregel som den i det nationella målet kan äventyra en effektiv tillgång till de rättigheter som ges i direktiv 2004/83 för personer som ansöker om flyktingstatusförklaring.

49 Mot denna bakgrund ska de två ställda frågorna besvaras enligt följande. Effektivitetsprincipen ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell handläggningsregel, som den i det nationella målet, enligt vilken en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring måste ges in inom 15 arbetsdagar från det att en asylsökande vars asylansökan avslagits underrättades av den behöriga myndigheten om möjligheten att inkomma med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Effektivitetsprincipen ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell handläggningsregel, som den i det nationella målet, enligt vilken en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring måste ges in inom 15 arbetsdagar från det att en asylsökande vars asylansökan avslagits underrättades av den behöriga myndigheten om möjligheten att inkomma med en ansökan om alternativ skyddsstatusförklaring.

Underskrifter