Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 22 november 2012 *

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensamt europeiskt asylsystem — Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande — Artikel 4.1 andra meningen — Medlemsstatens samarbete med den sökande för att bedöma de relevanta faktorerna i ansökan — Räckvidd — Huruvida det nationella förfarandet för handläggning av en ansökan om alternativt skydd med anledning av att en ansökan om beviljande av flyktingstatus avslagits är rättsenligt — Iakttagande av de grundläggande rättigheterna — Rätten att yttra sig”

I mål C-277/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Irland) genom beslut av den 1 juni 2011, som inkom till domstolen den 6 juni 2011, i målet

M.

mot

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Irland,

Attorney General,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (referent) och M. Berger,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc-Sławiczek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 mars 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— M., genom P. O’Shea och I. Whelan, BL, befullmäktigade av B. Burns, solicitor,

— Irland, genom D. O’Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av D. Conlan Smyth, barrister,

* Rättegångsspråk: engelska.

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vláčil, båda i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom N. Graf Vitzthum, i egenskap av ombud,

— Ungerns regering, genom Z. Fehér Miklós, K. Szíjjártó och Z. Tóth, samtliga i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom C. Wissels och M. Noort, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom M. Szpunar, i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom K. Petkovska, i egenskap av ombud,

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

och efter att den 26 april 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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 (EUT L 304, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan M., å ena sidan, och Minister for Justice, Equality and Law Reform (nedan kallad Minister for Justice), Irland och Attorney General, å andra sidan, angående huruvida förfarandet för handläggning av en ansökan om alternativt skydd, som M. ingett med anledning av att hans ansökan om beviljande av flyktingstatus avslagits, är rättsenligt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Stadgan om de grundläggande rättigheterna

3 Artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) har rubriken ”Rätt till god förvaltning”. I nämnda artikel 41.1 och 41.2 anges följande:

”1. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ.

2. Denna rättighet innebär bl.a. att

a) var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,

b) var och en skall ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,

c) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.”

4 Enligt artikel 47 andra stycket i stadgan har var och en rätt till ett effektivt rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag. I artikeln fastställs att var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning och att låta sig försvaras och företrädas. Enligt artikel 48.2 i stadgan ska var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse garanteras respekt för rätten till försvar.

5 Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig bestämmelserna i denna stadga till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.

Det gemensamma europeiska asylsystemet

6 Vid Europeiska rådets sammanträde i Strasbourg den 8 och den 9 december 1989 fastställdes målsättningen att harmonisera medlemsstaternas asylpolitik.

7 Av slutsatserna från Europeiska rådets sammanträde i Tammerfors den 15 och den 16 oktober 1999 framgår bland annat att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska införas, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) och som trädde i kraft den 22 april 1954 (nedan kallad Genèvekonventionen). Denna konvention har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som ingicks i New York den 31 januari 1967 och som trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallat 1967 års protokoll).

8 Samtliga medlemsstater är fördragsslutande parter i Genèvekonventionen och 1967 års protokoll. Europeiska unionen är inte fördragsslutande part i vare sig Genèvekonventionen eller 1967 års protokoll. I artikel 78.1 FEUF och artikel 18 i stadgan föreskrivs emellertid att rätten till asyl garanteras med iakttagande av bland annat denna konvention och detta protokoll.

9 Genom Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 infördes artikel 63 i EG-fördraget, som gav Europeiska unionens råd behörighet att, efter samråd med Europaparlamentet, vidta de åtgärder som rekommenderades av Europeiska rådet i Tammerfors.

10 Det var på denna rättsliga grund som direktiv 2004/83 och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 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) antogs.

11 Efter Lissabonfördragets ikraftträdande föreskrivs införandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem i artikel 78 FEUF.

12 I direktiven 2004/83 och 2005/85 anges i respektive skäl 1 att en gemensam asylpolitik, med ett gemensamt europeiskt asylsystem, är en del av unionens mål att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för dem som av olika omständigheter tvingas söka skydd i Europeiska gemenskapen på laglig väg. I rättsakternas skäl 2 hänvisas vidare till slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors.

13 I skäl 10 respektive 8 i direktiven 2004/83 och 2005/85 anges att direktiven står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i stadgan.

Direktiv 2004/83

14 Enligt artikel 1 i direktiv 2004/83 är syftet med direktivet att införa miniminormer dels för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd, dels för innehållet i det beviljade skyddet.

15 Enligt direktivets artikel 2 har nedanstående beteckningar följande betydelse i detta direktiv:

”a) ’internationellt skydd’, flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden d och f.

…

c) ’flykting’, en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd …

d) ’flyktingstatus’, en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

e) ’person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande’, en tredjelandsmedborgare eller statslös person 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, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 … och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd.

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.

g) ’ansökan om internationellt skydd’, en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande …

…”

16 Artikel 4 i direktiv 2004/83 har rubriken ”Bedömning av fakta och omständigheter” och återfinns i kapitel II, som har rubriken ”Bedömning av ansökningar om internationellt skydd”. Nämnda artikel 4 har följande lydelse:

”1. 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.

2. De faktorer som det hänvisas till i punkt 1 utgörs av den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar, identitets- och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.

3. Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd skall vara individuell, och följande skall beaktas:

a) 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.

b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.

c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.

d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, skall man bedöma om denna verksamhet kommer att utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.

e) Om man rimligen kan förvänta sig att den sökande begagnar sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda sitt medborgarskap.

4. Det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller annan allvarlig skada, eller för direkta hot om sådan förföljelse eller sådan skada, är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad eller att det finns en verklig risk för att han eller hon kommer att lida allvarlig skada, såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas.

5. När medlemsstaterna tillämpar principen enligt vilken det är den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan om internationellt skydd, och den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, skall sådana uppgifter inte behöva bekräftas om följande villkor är uppfyllda:

a) Sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan.

b) Alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas.

c) Sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och strider inte mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende.

d) Sökanden har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, såvida inte sökanden kan framföra goda skäl till varför han eller hon inte gjort det.

e) Sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.”

Direktiv 2005/85

17 I direktiv 2005/85 fastställs miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. I direktivet fastställs även de asylsökandes rättigheter.

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

19 Direktivets artikel 3.3 har följande lydelse:

”När medlemsstater tillämpar eller inför ett förfarande där asylansökningar prövas både som ansökningar på grundval av Genèvekonventionen 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.”

20 I kapitel II i direktiv 2005/85, som har rubriken ”Grundläggande principer och garantier”, fastställs miniminormer för de förfaranden som ska följas och de garantier som de asylsökande omfattas av. Detta kapitel omfattar artiklarna 6–22.

21 I artikel 8 fastställs de särskilda krav som ställs på prövningen av asylansökningar.

22 I artikel 9 fastställs de krav som ställs på beslut av den beslutande myndigheten angående asylansökningar.

23 I artikel 10 anges de garantier som gäller för asylsökande.

24 I artikel 12 föreskrivs att den asylsökande ska ges tillfälle att höras personligen före antagandet av ett beslut och i artikel 13 uppställs kraven på en sådan personlig intervju.

25 Enligt artikel 14 ska ett skriftligt protokoll föras över alla personliga intervjuer. Den asylsökande ska i god tid ges tillgång till protokollet från den personliga intervjun.

26 I kapitel III i direktiv 2005/85 fastställs reglerna för förfarandena i första instans.

27 Kapitel V i detta direktiv, som har rubriken ”Överklagande”, innehåller endast en artikel, nämligen artikel 39. I artikel 39.1 föreskrivs att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, särskilt mot beslut angående en asylansökan.

Den nationella lagstiftningen

28 På Irland skiljer man mellan två olika typer av asylansökningar för erhållande av internationellt skydd, nämligen

— i första hand en asylansökan, och, om den ansökan avslås,

— i andra hand, en ansökan om alternativt skydd.

29 I denna medlemsstat omfattats respektive ansökan av ett specifikt förfarande, där det ena förfarandet följs av det andra.

30 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att de nationella bestämmelserna om handläggningen av asylansökningar huvudsakligen finns i 1996 års flyktinglag (Refugee Act 1996), i den lydelse som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna (nedan kallad 1996 års lag).

31 Prövningsförfarandet när det gäller asylansökningar består av flera delar, nämligen följande:

— En ansökan inges till Office of the Refugee Applications Commissioner (nedan kallad ORAC).

— Den sökande besvarar ett frågeformulär.

— En tjänsteman vid ORAC håller en personlig intervju med den sökande.

— ORAC upprättar en rapport till Minister for Justice som innehåller en rekommendation angående huruvida den sökande ska beviljas flyktingstatus.

— När denna rapport innehåller en rekommendation som innebär avslag, kan den överklagas till Refugee Appeals Tribunal. Denna domstol, som i regel är domför med en ensam domare, avgör sedan huruvida ORAC:s rekommendation ska fastställas eller förkastas.

— Minister for Justice fattar följande beslut:

  — När ORAC har rekommenderat bifall till ansökan eller detta har fastställts genom Refugee Appeals Tribunals beslut är Minister for Justice skyldig att bevilja flyktingstatus.

  — När förslaget innebär avslag, får Minister for Justice följa detta förslag men har inte desto mindre ett utrymme för skönsmässig bedömning för att bevilja flyktingstatus.

— Om Minister for Justice avslår asylansökan, måste meddelandet om att den sökande ska avvisas innehålla uppgifter om den sökandes rätt att inom 15 dagar ansöka om alternativt skydd.

32 Beslutet om avslag på ansökan om beviljande av flyktingstatus kan överklagas till domstol med yrkande om ogiltigförklaring.

33 Förfarandet för en ansökan om alternativt skydd föreskrivs i 2006 års förordning angående Europeiska gemenskapen (villkor för beviljandet av ett sådant skydd) (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006), som antogs av Minister for Justice den 9 oktober 2006 och som bland annat utgör ett genomförande av direktiv 2004/83 (nedan kallad 2006 års förordning).

34 Den berörda personen ansöker om alternativt skydd genom att inge ett formulär. En mall för nämnda formulär återfinns i 2006 års förordning.

35 I förordningen finns inga bestämmelser om att den som ansöker om ett sådant alternativt skydd ska höras i samband med utredningen av ansökan.

36 2006 års förordning innehåller inte heller någon processuell regel som kan anses utgöra ett genomförande av det krav som uppställs i artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83.

37 Minister for Justice avgör ansökan om alternativt skydd genom ett motiverat beslut, varvid ansökan antingen beviljas eller avslås.

38 Ett avslagsbeslut kan överklagas till domstol med yrkande om ogiltigförklaring.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

39 M. är en rwandisk medborgare av tutsiskt ursprung som har sökt asyl i Irland den 1 maj 2008.

40 Till stöd för sin ansökan har M. hävdat att han, om han återvände till sitt hemland, skulle ställas inför en militärdomstol för att öppet ha kritiserat det sätt som undersökningarna av 1994 års folkmord bedrevs på. Han har uppgett att han i väsentlig mån berörs av folkmordet, eftersom hans föräldrar, tre av hans bröder och en av hans systrar mördades.

41 Beträffande sin personliga situation har M. uppgett att han, efter att ha tagit juristexamen vid National University i Rwanda år 2003, sökte anställning inom den offentliga förvaltningen i Republiken Rwanda. Han var emellertid den ende från avgångsklassen som inte fick anställning trots sina kvalifikationer och tvingades i stället acceptera en lägre tjänst inom den militära åklagarmyndigheten. Han underställdes därmed den stränga militärlagstiftningen, vilket var ett försök att tysta honom och förhindra att han spred upplysningar om folkmordet som skulle kunna vara besvärande för myndigheterna. Vidare uppmanades han bestämt att inte protestera, och en officer inom militären hade mördats på grund av att han började ställa känsliga frågor angående det sätt som undersökningarna om folkmordet hade bedrivits på.

42 I juni 2006 antogs M. till ett masterprogram (LLM) vid juridiska fakulteten vid ett irländskt universitet. Han beviljades studentvisum i september 2006 och tog examen i november 2007. Därefter bedrev han forskning i värdmedlemsstaten rörande krigsförbrytelser och folkmord.

43 Kort tid efter det att hans visum hade löpt ut, ingav M. en ansökan om asyl i Irland. Ansökan avslogs på grund av att M.:s påståenden om att han skulle vara förföljd i Rwanda inte bedömdes som trovärdiga. I rekommendation av 30 augusti 2008 förordade ORAC att ansökan skulle avslås. Denna rekommendation fastställdes av Refugee Appeals Tribunal den 28 oktober 2008. Beslutet från Minister for Justice att avslå asylansökan delgavs den berörda personen i december 2008.

44 Den 31 december 2008 ingav M. således en ansökan om alternativt skydd genom att besvara det frågeformulär som för detta ändamål föreskrivs i den irländska lagstiftningen.

45 Denna ansökan avslogs av Minister for Justice genom ett beslut av den 24 september 2010. I detta beslut grundade sig Minister for Justice i stor utsträckning på sitt tidigare beslut från år 2008 genom vilket den berörda personens asylansökan avslogs. Myndigheten kom härvid till slutsatsen att den berörda personen inte hade styrkt sådana tillräckliga skäl som visar att han löpte risk för allvarlig skada i sitt ursprungsland, eftersom det förelåg allvarliga tvivel angående trovärdigheten i hans påståenden.

46 M. överklagade den 6 januari 2011 detta sistnämnda beslut av Minister for Justice till High Court och yrkade att det skulle ogiltigförklaras. M. ifrågasatte härvid lagenligheten av beslutet att avslå hans ansökan om alternativt skydd med hänvisning till att förfarandet för prövning av ansökan inte var förenligt med unionsrätten.

47 M. gjorde således gällande dels att Irland inte hade införlivat direktiv 2004/83 på ett fullständigt sätt, i synnerhet när det gäller artikel 4.1 andra meningen, artikel 4.2 och inledningen av artikel 4.3, dels att Minister for Justice i förevarande fall hade åsidosatt vissa regler i unionsrätten i samband med handläggningen av hans ansökan om alternativt skydd.

48 Särskilt iakttagandet av rätten till försvar utgör ett grundläggande rättvisekrav i samband med genomförandet av administrativa förfaranden.

49 Det utgör även fast rättspraxis att rätten till försvar, i alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot, såsom allmän unionsrättslig princip och även när det saknas regler för förfarandet i fråga, innebär att den berörda personen ska ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sin ståndpunkt angående de omständigheter på vilka administrationen tänker grunda sitt beslut. Denna princip följer numera av stadgan.

50 Mot bakgrund av dessa principer, innebär samarbetsskyldigheten i artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83 att Minister for Justice är skyldig att underrätta den asylsökande om sin bedömning innan det slutliga beslutet antas, så att den asylsökande kan bemöta de omständigheter som talar för ett avslag genom att förete samtliga då tillgängliga handlingar eller anföra alla argument som kan vederlägga den behöriga nationella myndighetens ståndpunkt och uppmärksamma myndigheten på alla relevanta frågor som inte beaktats på ett korrekt sätt.

51 I förevarande fall är det utrett att M. inte hördes vid något tillfälle under utredningen av hans ansökan om alternativt skydd. Under hela den tid som prövningen av hans ansökan pågick underrättades han varken om de omständigheter som Minister for Justice ansåg vara relevanta för ett beslut att avslå ansökan om beviljande av alternativt skydd eller om tidpunkten då detta beslut skulle meddelas. Till grund för beslutet inskränkte sig Minister for Justice dessutom i stor utsträckning till att hänvisa till sådana skäl som redan anförts för att avslå M.:s asylansökan. I övrigt avslogs M.:s begäran om muntlig

förhandling under förfarandet i målet om överklagande av beslutet att avslå asylansökan. Som skäl för avslaget angavs att denna begäran inte ingetts så snart som möjligt efter M:s ankomst till Irland och att han inte hade kunnat anföra något övertygande skäl för detta förhållande.

52 De behöriga irländska myndigheterna har hävdat att när det som i förevarande fall gäller en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, prövas denna ansökan inte isolerat utan är föremål för ett ”intensivt samarbete” mellan den sökande och myndigheterna, eftersom en sådan ansökan nödvändigtvis bedöms efter prövningen av – och avslaget på – en asylansökan i samband med vilken den berörda personen faktiskt har getts tillfälle att yttra sig och har besvarat ett detaljerat frågeformulär. Efter det att ansökan har ingetts är förfarandet emellertid ”ett icke-kontradiktoriskt undersökningsförfarande”. Den samarbetsskyldighet som föreskrivs i artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83 avser enbart bedömningen av relevanta sakförhållanden som anförts till stöd för ansökan, och inte beslutsförfarandet. För övrigt är de handlingar som åberopas till stöd för en ansökan om alternativt skydd i de flesta fall exakt identiska med dem som redan ingetts i samband med asylansökan, eller så är de åtminstone i allt väsentligt lika. Alla nya uppgifter är under alla förhållanden föremål för bedömning.

53 I sak fanns det skäl att avslå M.:s ansökan om internationellt skydd på grund av att hans påståenden saknade trovärdighet. Detta förhållande stöds av att M. ingav båda sina ansökningar mycket lång tid efter det att han rest in på irländskt territorium.

54 High Court betvivlar att M. kan vinna framgång med sina argument. Det har nämligen redan vid flera tillfällen slagits fast att mot bakgrund av ordalydelsen och systematiken i direktiv 2004/83 samt det sammanhang i vilket det ingår, kan ett sådant utredningsförfarande avseende en ansökan om alternativt skydd som genomförts på sådana villkor som de som är aktuella i det nationella målet, inte anses felaktigt med avseende på kraven i artikel 4.1 andra meningen i detta direktiv.

55 Det följer dock av ett beslut från Raad van state (Nederländerna) att när den behöriga myndigheten i Konungariket Nederländerna har för avsikt att avslå en asylansökan, underrättas den sökande först om skälen för avslaget och har därvid möjlighet att inom den fastställda fristen skriftligen tillkännage sin ståndpunkt.

56 High Court beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa 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 [andra meningen] 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?”

Tolkningsfrågan

57 För att besvara den fråga som har ställts av High Court ska det inledningsvis fastställas att artikel 4.1 i direktiv 2004/83 är tillämplig på en sådan ansökan som den som är aktuell i det nationella målet som avser beviljande av status som alternativt skyddsbehövande.

58 Såväl enligt bestämmelsens ordalydelse som enligt rubriken på det kapitel i vilket bestämmelsen återfinns, framgår det nämligen att denna bestämmelse rör ”ansökningar om internationellt skydd”.

59 Det framgår av artikel 2 a och g i direktiv 2004/83 att med ”internationellt skydd” avses flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande och att med ”ansökan om internationellt skydd” avses en ansökan om att beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

60 När det gäller innebörden av det krav på samarbete med den sökande som åligger medlemsstaten enligt artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83, kan domstolen emellertid inte godta M.:s argument att denna regel innebär en skyldighet för den nationella myndighet som är behörig att pröva ansökan om alternativt skydd att, innan den antar ett beslut att avslå ansökan och trots att en asylansökan från samma person tidigare har avslagits, underrätta den sökande om de omständigheter på vilka myndigheten avser att grunda detta beslut och därvid anmoda den berörda personen att yttra sig angående dessa omständigheter.

61 Domstolen konstaterar att något krav av detta slag inte följer av den aktuella bestämmelsens ordalydelse. Om unionslagstiftaren hade velat ålägga medlemsstaterna sådana skyldigheter som de som anförts av M., skulle lagstiftaren säkerligen uttryckligen ha angett detta.

62 Dessutom skulle en samarbetsskyldighet som uppfattas på detta sätt sakna sammanhang med det system som lagstiftaren inrättat för handläggning av ansökningar om internationellt skydd.

63 Artikel 4 i direktiv 2004/83 rör, såsom framgår av dess rubrik, ”bedömning av ansökningar om internationellt skydd”.

64 I själva verket sker denna bedömning i två skilda etapper. I den första etappen sker fastställandet av de faktiska omständigheter som kan utgöra bevis till stöd för ansökan, medan den andra etappen består i den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter. I den rättsliga bedömningen ska det mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet avgöras huruvida de förutsättningar för att beviljas internationellt skydd som föreskrivs i artiklarna 9 och 10 eller 15 i direktiv 2004/83 är uppfyllda.

65 Även om det normalt ankommer på den sökande att lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan, åligger det emellertid den berörda medlemsstaten att samarbeta med den sökande i det skede när de för ansökan relevanta omständigheterna ska fastställas.

66 Detta samarbetskrav som åligger medlemsstaten innebär således i det konkreta fallet att när de omständigheter som tillhandahålls av den som ansöker om internationellt skydd, oavsett av vilket skäl, inte är fullständiga, aktuella eller relevanta, är det nödvändigt för den berörda medlemsstaten i detta skede av förfarandet att aktivt samarbeta med den sökande för att sammanställa samtliga faktorer som kan styrka ansökan. Dessutom kan det vara lättare för en medlemsstat än för den sökande att få tillgång till vissa typer av handlingar.

67 Vidare bekräftas den i föregående punkt angivna tolkningen av artikel 8.2 b i direktiv 2005/85. I denna bestämmelse anges att medlemsstaterna ska se till att exakt och aktuell information erhålls om den allmänna situation som råder i de asylsökandes ursprungsländer och, vid behov, i de länder som de asylsökande har rest igenom.

68 Det står således klart att artikel 4.1 i direktiv 2004/83 enbart avser den första etappen, som nämns i punkt 64 i förevarande dom, avseende fastställandet av de faktiska omständigheter som kan utgöra bevis till stöd för asylansökan.

69 Däremot är det uppenbart att det argument som anförts av M. avser den andra etappen, som nämns i den aktuella punkten i förevarande dom, avseende bedömningen av följderna av de omständigheter som anförts till stöd för ansökan, varvid det ska fastställas huruvida dessa omständigheter faktiskt är sådana att de villkor som föreskrivs för beviljandet av det sökta internationella skyddet är uppfyllda.

70 En sådan prövning av huruvida asylansökan är välgrundad åvilar enbart den behöriga nationella myndigheten. I detta skede av förfarandet har således ett krav på att denna myndighet ska samarbeta med den sökande, såsom föreskrivs i artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83, inte någon relevans.

71 Vidare har en samarbetsskyldighet av en sådan omfattning som anförts av M., ur logisk synvinkel, inte någon plats i direktiv 2004/83.

72 Med hänsyn till direktivets innehåll och ändamål har detta nämligen som enda syfte att fastställa dels de gemensamma kriterierna för samtliga medlemsstater när det gäller de grundförutsättningar som ska vara uppfyllda för att tredjelandsmedborgare ska kunna beviljas internationellt skydd, dels det materiella innehållet i det beviljade skyddet.

73 Däremot syftar detta direktiv inte till att föreskriva förfaranderegler som är tillämpliga vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd och följaktligen inte heller att fastställa de processuella garantier som i detta sammanhang ska tillerkännas den asylsökande.

74 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen på denna punkt att den berörda medlemsstatens skyldighet att samarbeta med den asylsökande, såsom föreskrivs i artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83, inte kan tolkas så, att om en utlänning ansöker om att beviljas status som alternativt skyddsbehövande efter att ha erhållit avslag på en ansökan om att beviljas flyktingstatus, och den behöriga nationella myndigheten har för avsikt att avslå även den andra ansökan, denna myndighet då är skyldig, innan denna meddelar sitt beslut, att underrätta den berörda personen om sin avsikt att avslå ansökan och därvid ange de argument på vilka den avser att grunda avslagsbeslutet, så att den sökande har möjlighet att anföra sina synpunkter i detta avseende.

75 Efter detta klargörande framhåller domstolen att det framgår av de yttranden som ingetts till domstolen av parterna i det nationella målet att förevarande mål mer generellt berör frågan om en utlännings rätt att yttra sig under utredningen av dennes andra ansökan angående alternativt skydd, då denna ansökan ingetts med anledning av att den första ansökan om beviljande av flyktingstatus avslagits, såsom är fallet i målet vid den nationella domstolen, där den ursprungliga ansökan var föremål för ett separat förfarande i vilket den berörda personen hade möjlighet att göra gällande sina ståndpunkter.

76 För att den nationella domstolen ska kunna ges ett användbart svar, är det således nödvändigt att fastställa huruvida unionsrätten, när det gäller en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet och som kännetecknas av att det föreligger två separata och på varandra följande förfaranden för prövning av en asylansökan respektive en ansökan om alternativt skydd, utgör hinder för att den berörda personen under utredningen av den andra ansökan och innan denna ansökan avslås inte ges något ytterligare tillfälle att yttra sig, med motiveringen, som framförts av såväl High Court som Irland, att den sökande redan hördes i samband med förfarandet avseende den första ansökan om beviljande av flyktingstatus.

77 Domstolen fastslår inledningsvis att det är direktiv 2005/85 som fastställer miniminormer för förfaranden för prövning av ansökningar och preciserar de asylsökandes rättigheter.

78 I detta avseende föreskrivs i nämnda direktiv bland annat att en asylansökan inte avslås eller nekas prövning enbart på den grunden att den inte har lämnats in så snart som möjligt (artikel 8.1), att ansökningar ska prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt (artikel 8.2 a), att när en ansökan avslås ska de faktiska och rättsliga skälen för detta anges i beslutet (artikel 9.2 första stycket) och att innan den beslutande myndigheten fattar något beslut ska den asylsökande ges tillfälle att höras om sin ansökan under sådana förhållanden att den sökande kan lägga fram samtliga skäl för sin ansökan (artiklarna 12 och 13.3).

79 Direktiv 2005/85 är emellertid inte tillämpligt på ansökningar om alternativt skydd, förutom 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 status som alternativt skyddsbehövande. I ett sådant fall ska nämligen bestämmelserna i detta direktiv tillämpas under hela förfarandet, det vill säga även när den behöriga nationella myndigheten prövar en ansökan om alternativt skydd.

80 Detta är emellertid inte situationen i Irland, eftersom denna medlemsstat har valt att inrätta två separata förfaranden för prövning av en asylansökan respektive en ansökan om alternativt skydd, varvid sistnämnda ansökan endast kan inges om den förstnämnda ansökan avslås. Mot denna bakgrund föreskriver irländskt rätt att de garantier och principer som uppställs i direktiv 2005/85 endast ska iakttas i samband med prövningen av ansökningar om beviljande av flyktingstatus. När det särskilt gäller rätten för den sökande att yttra sig innan ett beslut antas, har High Court i begäran om förhandsavgörande uppgett att denna formföreskrift enligt nationell rättspraxis inte ska iakttas i samband med utredningen av en ansökan om alternativt skydd som ingetts efter det att en asylansökan avslagits, eftersom den berörda personen redan har hörts i samband med prövningen av asylansökan och de båda förfarandena är nära sammanlänkade.

81 Enligt domstolens fasta praxis utgör iakttagande av rätten till försvar en grundläggande unionsrättslig princip (se, bland annat, dom av den 28 mars 2000 i mål C-7/98, Krombach, REG 2000, s. I-1935, punkt 42, och av den 18 december 2008 i mål C-349/07, Sopropé, REG 2008, s. I-10369, punkt 36).

82 När det i förevarande fall särskilt gäller rätten att yttra sig under hela förfarandet, vilken utgör en integrerad del av nämnda grundläggande princip (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 9 november 1983 i mål 322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin mot kommissionen, REG 1983, s. 3461, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 7, s. 351, och av den 18 oktober 1989 i mål 374/87, Orkem mot kommissionen, REG 1989, s. 3283, punkt 32, svensk specialutgåva, volym 10, s. 217), följer denna rätt numera inte enbart av artiklarna 47 och 48 i stadgan, som garanterar iakttagandet av rätten till försvar och rätten till en rättvis rättegång i alla domstolsförfaranden, utan även av artikel 41 i stadgan, som garanterar rätten till en god förvaltning.

83 Av artikel 41.2 i stadgan följer att rätten till en god förvaltning innefattar en rätt för var och en att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne, att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemligheter, samt att förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.

84 Domstolen konstaterar att det följer av ordalydelsen i sig att denna bestämmelse har en allmängiltig tillämpning.

85 Dessutom har domstolen alltid framhävt vikten av rätten att yttra sig och dess omfattande räckvidd i unionens rättsordning genom att slå fast att denna rätt är tillämplig i alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot (se, bland annat, dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, Transocean Marine Paint Association mot kommissionen, REG 1974, s. 1063, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 2, s. 357, samt domarna i de ovannämnda målen Krombach, punkt 42, och Sopropé, punkt 36).

86 Enligt domstolens praxis ska denna rätt iakttas även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift (se domen i det ovannämnda målet Sopropé, punkt 38).

87 Rätten att yttra sig innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, bland annat, dom av den 9 juni 2005 i mål C-287/02, Spanien mot kommissionen, REG 2005, s. I-5093, punkt 37 och där angiven rättspraxis,

domen i det ovannämnda målet Sopropé, punkt 37, dom av den 1 oktober 2009 i mål C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware mot rådet, REG 2009, s. I-9147, punkt 83, 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, punkterna 64 och 65).

88 Denna rätt förutsätter även att administrationen med nödvändig omsorg beaktar den berörda personens yttranden genom att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet och genom att utförligt motivera sitt beslut (se dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-453, och domen i det ovannämnda målet Sopropé, punkt 50), eftersom skyldigheten att tillräckligt specifikt och konkret motivera ett beslut, så att det är möjligt för den berörda personen att förstå skälen för avslaget på dennes ansökan, följer av principen om iakttagande av rätten till försvar.

89 Av det ovanstående följer att den på detta sätt formulerade rätten för den asylsökande att yttra sig är fullt tillämplig i det förfarande för prövning av en ansökan om beviljande av internationellt skydd som genomförs av den behöriga nationella myndigheten i enlighet med de regler som antagits inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet.

90 Domstolen godtar således inte den ståndpunkt som framförts av den nationella domstolen och av Irland. De har hävdat att i ett fall, såsom det som är aktuellt i denna medlemsstat, då en ansökan om alternativt skydd är föremål för ett separat förfarande som med nödvändighet följer på ett beslut att avslå en asylansökan, vilket har fattats efter en utredning där den berörda personen gavs tillfälle att yttra sig, är det inte nödvändigt att på nytt bereda den berörda personen tillfälle att yttra sig i samband med prövningen av ansökan om alternativt skydd, eftersom en tillämpning av denna formföreskrift i viss utsträckning utgör en onödig upprepning av den tillämpning som redan har kommit utlänningen till godo i ett i stora delar jämförbart sammanhang.

91 Tvärtom finner domstolen att när en medlemsstat har valt att inrätta två separata och på varandra följande förfaranden för att pröva en asylansökan och en ansökan om alternativt skydd, måste den berörda personens rätt att yttra sig, mot bakgrund av dess grundläggande karaktär, till fullo iakttas i båda dessa förfaranden.

92 I övrigt är denna tolkning desto mer berättigad i ett fall som det i det nationella målet, eftersom det följer av de uppgifter som lämnats av den nationella domstolen att den behöriga nationella myndigheten motiverade sitt beslut att avslå ansökan om alternativt skydd enbart genom att i stor utsträckning hänvisa till de skäl som denna myndighet redan hade anfört till stöd för att avslå asylansökan, trots att det enligt direktiv 2004/83 inte är samma villkor som ska vara uppfyllda för att bevilja flyktingstatus som för att bevilja status som alternativt skyddsbehövande. Det är nämligen olika slags rättigheter som är kopplade till flyktingstatus respektive till status som alternativt skyddsbehövande.

93 Av domstolens fasta rättspraxis följer vidare att medlemsstaterna inte endast ska tolka sin nationella rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med unionsrätten, utan även se till att de inte grundar sig på en tolkning av en sekundärrättslig bestämmelse som skulle stå i strid med de grundläggande rättigheter som skyddas genom unionens rättsordning eller med andra allmänna unionsrättsliga principer (se dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N. S. m.fl., REU 2011, s. I-13905, punkt 77).

94 Det är mot bakgrund av dessa principer för tolkningen av unionsrätten som det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida det förfarande som genomförts i samband med prövningen av M.:s ansökan om alternativt skydd är förenligt med de krav som följer av rätten att yttra sig, och att, för det fall den nationella domstolen skulle konstatera ett åsidosättande av M.:s rätt att yttra sig, därav dra de nödvändiga slutsatserna.

95 Mot bakgrund av det ovanstående lämnar domstolen följande svar på den fråga som ställts:

— Den berörda medlemsstatens skyldighet att samarbeta med den asylsökande, såsom föreskrivs i artikel 4.1 andra meningen i direktiv 2004/83, kan inte tolkas så, att om en utlänning ansöker om att beviljas status som alternativt skyddsbehövande efter att ha erhållit avslag på en ansökan om att beviljas flyktingstatus, och den behöriga nationella myndigheten har för avsikt att avslå även den andra ansökan, denna myndighet då är skyldig, innan denna meddelar sitt beslut, att underrätta den berörda personen om sin avsikt att avslå ansökan och därvid ange de argument på vilka den avser att grunda avslagsbeslutet, så att den sökande har möjlighet att anföra sina synpunkter i detta avseende.

— När det gäller ett sådant system som inrättats genom den i det nationella målet aktuella lagstiftningen, vilket kännetecknas av två separata och på varandra följande förfaranden för prövning av en ansökan om beviljande av flyktingstatus respektive en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, ankommer det emellertid på den nationella domstolen att tillse att sökandens grundläggande rättigheter, och i synnerhet rätten att yttra sig, iakttas i vart och ett av dessa förfaranden på ett sådant sätt att den sökande på ett meningsfullt sätt kan framföra sina synpunkter innan något beslut fattas som innebär att det sökta skyddet inte beviljas. I ett sådant system innebär inte det förhållandet att den berörda personen redan i behörig ordning har getts tillfälle att yttra sig i samband med utredningen av hans eller hennes ansökan om flyktingstatus, att denna formföreskrift inte behöver beaktas i samband med förfarandet för prövning av ansökan om alternativt skydd.

Rättegångskostnader

96 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (första avdelningen) följande:

Den berörda medlemsstatens skyldighet att samarbeta med den asylsökande, såsom föreskrivs i artikel 4.1 andra meningen 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, kan inte tolkas så, att om en utlänning ansöker om att beviljas status som alternativt skyddsbehövande efter att ha erhållit avslag på en ansökan om att beviljas flyktingstatus, och den behöriga nationella myndigheten har för avsikt att avslå även den andra ansökan, denna myndighet då är skyldig, innan denna meddelar sitt beslut, att underrätta den berörda personen om sin avsikt att avslå ansökan och därvid ange de argument på vilka den avser att grunda avslagsbeslutet, så att den sökande har möjlighet att anföra sina synpunkter i detta avseende.

När det gäller ett sådant system som inrättats genom den i det nationella målet aktuella lagstiftningen, vilket kännetecknas av två separata och på varandra följande förfaranden för prövning av en ansökan om beviljande av flyktingstatus respektive en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, ankommer det emellertid på den nationella domstolen att tillse att sökandens grundläggande rättigheter, och i synnerhet rätten att yttra sig, iakttas i vart och ett av dessa förfaranden på ett sådant sätt att den sökande på ett meningsfullt sätt kan framföra sina synpunkter innan något beslut fattas som innebär att det sökta skyddet inte beviljas. I ett sådant system innebär inte det förhållandet att den berörda personen redan i

behörig ordning har getts tillfälle att yttra sig i samband med utredningen av hans eller hennes ansökan om flyktingstatus, att denna formföreskrift inte behöver beaktas i samband med förfarandet för prövning av ansökan om alternativt skydd.

Underskrifter