



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 7. november 2013¹

Sag C-604/12

**H.N.
mod**

Minister for Justice, Equality and Law Reform

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

»Fælles europæisk asylsystem — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus — direktiv 2005/85/EF — minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne — national procedureregel, der gør behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse betinget af et forudgående afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus — lovlig — overholdelse af retten til god forvaltning — en hurtig og upartisk behandlingsprocedure«

1. Den foreliggende præjudicielle sag stiller endnu en gang spørgsmål ved tilrettelæggelsen af proceduren for tildeling af international beskyttelse i Irland og indskrives sig i forlængelse af M.-dommen² og dommen i sagen D. og A.³.

2. Supreme Court (Irland) ønsker nærmere bestemt oplyst, om en national procedureregel, der gør behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse betinget af et forudgående afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus, opfylder kravene i direktiv 2004/83/EF⁴ og navnlig princippet om god forvaltning, der er knæsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁵.

3. Subsidiær beskyttelse er en international beskyttelse, som i henhold til artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83 omfatter tredjelandsstatsborgere, der ikke anerkendes som flygtninge, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at de løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, når de er tilbage i deres hjemland.

4. Inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem supplerer den subsidiære beskyttelse de regler om flygtningestatus, der er fastsat i konventionen om flygtnings retsstilling⁶. Flertallet af medlemsstaterne har således vedtaget en enkelt procedure, i forbindelse med hvilken de undersøger den asylansøgning, som den beskyttelsessøgende har indgivet, i lyset af de to former for international

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Dom af 22.11.2012, sag C-277/11.

3 — Dom af 31.1.2013, sag C-175/11.

4 — Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12).

5 — Herefter »chartret«.

6 — Denne konvention, der blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 (United Nations Treaty Series, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954) (herefter »Genèvekonventionen«)), trådte i kraft den 22.4.1954. Den er blevet suppleret af protokollen om flygtnings retsstilling af 31.1.1967, der trådte i kraft den 4.10.1967.

beskyttelse. Irland har derimod bevaret et mere opdelt system ved at indføre to særskilte procedurer. I Irland kan en ansøgning om subsidiær beskyttelse således kun indgives, når proceduren om tildeling af flygtningestatus er udtømt, og når Minister for Justice, Equality and Law Reform har meddelt den beskyttelsessøgende, at ministeriet har til hensigt at træffe en afgørelse om udsendelse af den pågældende. Inden for rammerne af dette system – og i øvrigt ligesom inden for rammerne af ethvert andet system – har en person ikke mulighed for at indgive en selvstændig ansøgning, hvorved der alene ansøges om subsidiær beskyttelse.

5. Det er i henhold til denne lovgivning, at Minister for Justice, Equality and Law Reform afslog den ansøgning om subsidiær beskyttelse, som H.N havde indgivet.

6. Sidstnævnte er en pakistansk statsborger, der har boet i Irland siden 2003. H.N. havde først et studentervisum, inden han på grundlag af sit ægteskab med en irsk statsborger blev tildelt en opholdstilladelse, som var gyldig indtil den 31. december 2005. Den 23. februar 2006 meddelte Minister for Justice, Equality and Law Reform H.N., at det havde til hensigt at træffe en afgørelse om at udsende ham, idet hans opholdstilladelse ikke var blevet fornyet, da han var separeret fra sin ægtefælle. H.N. forblev imidlertid i landet som studerende, og i 2007 opnåede han en kandidatgrad i Business Studies. Han har desuden anlagt en sag mod Minister for Justice, Equality and Law Reform og den irske stat, hvorved han har gjort gældende, at dele af lovgivningen om udsendelse er forfatningsstridige.

7. H.N. har på intet tidspunkt ansøgt om asyl i Irland. Han har forklaret, at han ikke frygter forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sine politiske anskuelser eller sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe, og at han derfor ikke er en flygtning som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83. H.N. har imidlertid gjort gældende, at han risikerer at lide alvorlig overlast, hvis han bliver udsendt til Pakistan, navnlig på grund af den vilkårlige vold, som finder sted i Swat Valley, hvor hans familie bor.

8. Følgelig indgav H.N. den 16. juni 2009 en ansøgning om subsidiær beskyttelse. Minister for Justice, Equality and Law Reform afslog denne ansøgning med den begrundelse, at han ikke forinden havde indgivet nogen ansøgning om tildeling af flygtningestatus. Som følge af, at H.N. ikke fik medhold i det annulationssøgsmaal, som han havde anlagt ved High Court (Irland) til prøvelse af denne afgørelse, iværksatte han kassationsappel ved Supreme Court.

9. Idet denne nationale procedureregulering giver anledning til bekymring for så vidt angår effektiviteten, upartiskheden og varigheden af proceduren, har Supreme Court besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det i henhold til [...] direktiv 2004/83, fortolket i lyset af det princip om god forvaltning, som er fastsat i EU-retten og navnlig i [chartrets] artikel 41 [...], tilladt for en medlemsstat i sin lovgivning at fastsætte, at en ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus alene kan behandles, hvis ansøgeren i overensstemmelse med national ret har ansøgt om og fået afslag på flygtningestatus?«

10. Følger det med andre ord af overholdelsen af retten til god forvaltning, at en medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2004/83 er forpligtet til at indføre en selvstændig procedure for tildeling af subsidiær beskyttelse?

11. Selv om det af den forelæggende ret stillede spørgsmål omhandler den irske lovgivnings forenelighed med EU-retten, vedrører spørgsmålet i realiteten en procedureregulering, som findes i samtlige medlemsstater. Uanset hvordan behandlingsproceduren er bygget op – dvs. hvad enten der er tale om en enkelt skranke eller en procedure som den i hovedsagen omhandlede – afgør den kompetente nationale myndighed nemlig altid, om ansøgeren er berettiget til flygtningestatus, inden den behandler

spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende kan ydes subsidiær beskyttelse. I denne forstand adskiller den irske procedure sig derfor ikke nævneværdigt fra procedurerne i de øvrige medlemsstater. Desuden er der ingen af systemerne, der i øjeblikket fastsætter indførelse af en selvstændig procedure for tildeling af subsidiær beskyttelse.

12. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for grundene til, at det er min opfattelse, at princippet om god forvaltning i forbindelse med behandlingen af en asylansøgning først og fremmest skal sikre en korrekt fastlæggelse af behovet for international beskyttelse, hvilket forudsætter en udtømmende behandling i lyset af begge former for international beskyttelse. Jeg vil derfor forklare, hvorfor jeg er overbevist om, at den omhandlede procedureregulering – ved at kræve en forudgående behandling af ansøgningen i lyset af betingelserne for at blive meddelt flygtningestatus – gør det muligt at sikre den person, som lovligt ansøger om international beskyttelse, tildeling af en passende status og en effektiv adgang til de rettigheder, der er tillagt personen i henhold til direktiv 2004/83, og dette på grundlag af en behandling, som stemmer overens med ånden i og forskrifterne om det fælles europæiske asylsystem.

I – Irsk ret

13. I Irland er behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse kendetegnet ved en række processuelle etaper.

14. Procedurereglerne vedrørende ansøgninger om flygtningestatus er fastsat i Refugee Act 1996 (flygtningelov af 1996)⁷.

15. I henhold til flygtningelovens section 8 behandles asylansøgningen af Refugee Applications Commissioner. Lovens section 11 fastsætter, at dette medlem af Office of the Refugee Applications Commissioner (asylansøgningstjenesten) skal gennemføre en samtale med asylansøgeren samt foretage de nødvendige undersøgelser og indhente de relevante oplysninger. Derefter udarbejder Refugee Applications Commissioner en rapport, hvori der fremsættes en positiv eller negativ anbefaling med hensyn til tildeling af flygtningestatus til den pågældende asylansøger, og sender rapporten til Minister for Justice, Equality and Law Reform⁸.

16. I medfør af flygtningelovens section 17(1) er Minister for Justice, Equality and Law Reform, hvis anbefalingen fra Refugee Applications Commissioner er positiv, forpligtet til at tildele den pågældende asylansøger flygtningestatus. Hvis det anbefales ikke at tildele asylansøgeren flygtningestatus, kan asylansøgeren i medfør af denne lovs section 16 indbringe anbefalingen for Refugee Appeals Tribunal (Irland). Hvis sidstnævnte giver asylansøgeren medhold og finder, at anbefalingen skal være positiv, er Minister for Justice, Equality and Law Reform i medfør af lovens section 17(1) forpligtet til at tildele asylansøgeren flygtningestatus. Hvis Refugee Appeals Tribunal derimod stadfæster en negativ anbefaling fra Refugee Applications Commissioner, bevarer Minister for Justice, Equality and Law Reform en skønsbeføjelse til at beslutte at tildele eller undlade at tildele flygtningestatus.

17. I medfør af section 5 i Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 kan asylansøgerne anfægte gyldigheden af anbefalinger fra Refugee Applications Commissioner og afgørelser fra Refugee Appeals Tribunal ved High Court under hensyntagen til de særlige vilkår, der gør sig gældende for sager vedrørende asylansøgninger. En afgørelse fra High Court kan i henhold til nævnte bestemmelse kun appelleres til Supreme Court, hvis High Court selv afsiger en dom, hvori den tillader en sådan appel («certificate of leave to appeal»).

7 — Lov som ændret ved section 11(1) i Immigration Act 1999 (udlændingelov af 1999), section 9 i Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 (lov af 2000 om illegal indvandring og menneskehandel) og section 7 i Immigration Act 2003 (udlændingelov af 2003) (herefter »flygtningeloven«).

8 — Nævnte lovs section 13.

18. Når der er givet endeligt afslag på asylansøgningen, kan Minister for Justice, Equality and Law Reform i overensstemmelse med section 3(3) i Immigration Act 1999 underrette asylansøgeren om sin hensigt om at træffe en afgørelse om udsendelse (»proposal to deport«).

19. Det er på dette trin af proceduren, at bestemmelserne om behandlingen af ansøgninger om subsidiær beskyttelse finder anvendelse. Disse bestemmelser er indeholdt i European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (bekendtgørelse af 2006 om De Europæiske Fællesskaber (betingelser, der berettiger til beskyttelse)), der blev vedtaget af Minister for Justice, Equality and Law Reform den 9. oktober 2006, og hvis formål bl.a. er gennemførelsen af direktiv 2004/83⁹.

20. I henhold til regulation 4(1) i 2006 Regulations skal meddelelsen fra Minister for Justice, Equality and Law Reform ledsages af en udtalelse, hvorved den berørte bliver oplyst om, at han kan ansøge om subsidiær beskyttelsesstatus og en midlertidig opholdstilladelse i Irland (»application for leave to remain«). Skrivelsen ledsages med dette formål af et oplysende notat om subsidiær beskyttelse og den formular, hvorved ansøgningen kan indgives. Ansøgeren bliver opfordret til ud over personlige oplysninger at meddele alle supplerende dokumenter og at redegøre i detaljer for de grunde, der specifikt vedrører de omstændigheder, som er påberåbt til støtte for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, ved bl.a. at præcisere den alvorlige overlast, han kan lide ved at vende tilbage til hjemlandet.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform træffer begrundet afgørelse om ansøgningen om subsidiær beskyttelse. Afgørelsen kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål.

22. I medfør af regulation 4(2) i Regulations 2006 er Minister for Justice, Equality and Law Reform ikke forpligtet til at behandle en ansøgning om subsidiær beskyttelse, når denne er indgivet af en person, som ikke har fået afslag på sin asylansøgning. I sin dom af 9. juli 2010, Izevbeckhai m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform¹⁰ anførte Supreme Court, at Minister for Justice, Equality and Law Reform i henhold til denne bestemmelse kun kan behandle de ansøgninger om subsidiær beskyttelse, der er indgivet af personer, som forinden har fået afslag på deres asylansøgninger.

II – Min analyse

23. Jeg erindrer om, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om en national procedureregulering, der gør behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse betinget af et forudgående afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus, opfylder kravene i direktiv 2004/83, og navnlig princippet om god forvaltning i chartrets artikel 41.

24. Efter min mening bør spørgsmålet klart besvares bekræftende.

A – Indledende bemærkninger

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

9 — Herefter »2006 Regulations«.

10 — (2010) IESC 44.

26. For det første kræver det af den forelæggende ret stillede spørgsmål, at der tages hensyn til andre retsregler end dem, som Supreme Court udtrykkeligt har henvist til i sin forelæggelsesafgørelse¹¹. Selv om Supreme Court har centreret sit spørgsmål om de rettigheder, der er tillagt en asylansøger ved direktiv 2004/83 og chartrets artikel 41, er jeg af den opfattelse, at de i direktiv 2005/85/EF¹² fastsatte regler om proceduren for tildeling af international beskyttelse også skal fremhæves.

27. Direktiv 2004/83 tilsigter nemlig hverken gennem sit indhold eller sit formål at udløse de procedureregler, der finder anvendelse ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, og følgelig heller ikke at bestemme de processuelle garantier, som i denne forbindelse skal tildeles asylansøgeren¹³. Direktivet har alene til formål at fastsætte fælles kriterier for alle medlemsstaterne hvad angår de materielle betingelser, som tredjelandstatsborgere skal opfylde for at blive tildelt international beskyttelse¹⁴ og drage fordel af denne beskyttelses materielle indhold¹⁵. Det er i denne forbindelse, at direktiv 2004/83 i artikel 2, litra c) og e), fastsætter de personer, der kan være berettiget til flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, og i kapitel VII fastsætter de rettigheder, som følger af disse statusser.

28. Reglerne om proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse er derimod fastsat i direktiv 2005/85. I henhold til artikel 1 er formålet med direktivet at fastsætte minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, der er fælles for samtlige medlemsstater, og direktivets kapitel II og III præciserer de processuelle rettigheder og forpligtelser, der påhviler ansøgeren og den pågældende medlemsstat i forbindelse med en ansøgning om international beskyttelse.

29. Følgelig vil jeg ikke blot undersøge den omhandlede lovgivnings forenelighed med EU-retten i lyset af ordene i og formålet med direktiv 2004/83, men også under hensyntagen til bestemmelserne i direktiv 2005/85.

30. For det andet kræver det af den forelæggende ret stillede spørgsmål, at der tages hensyn til den procesautonomi, som Irland råder over ved tilrettelæggelsen af behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse. Det skal nemlig præciseres, at i henhold til den ret, der finder anvendelse på den foreliggende tvist, regulerer Den Europæiske Union ikke procedurereglerne for behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, når denne behandling indgår i en procedure, der er adskilt fra proceduren for tildeling af flygtningestatus.

31. Ligesom direktiv 2004/83 har direktiv 2005/85 til formål at harmonisere minimumsreglerne. Følgelig indrømmer direktivet medlemsstaterne en skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen af direktivets bestemmelser, og navnlig ved tilrettelæggelsen af behandlingen af asylansøgninger¹⁶. I medfør af direktivets artikel 3 finder direktivet desuden kun anvendelse, når medlemsstaten behandler en ansøgning om tildeling af flygtningestatus, eller når sidstnævnte har indført en enkelt procedure, i henhold til hvilken den behandler en ansøgning i lyset af begge former for international beskyttelse, dvs. den form, der vedrører flygtningestatus, og den, der vedrører subsidiær beskyttelse.

11 — Jeg erindrer om, at det fremgår af fast retspraksis, at det tilkommer Domstolen inden for rammerne af den samarbejdsprocedure med de nationale retter, der er indført ved artikel 267 TEUF, at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt kan Domstolen inddrage EU-retsregler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine præjudicielle spørgsmål, såfremt disse er nødvendige for behandlingen af tvisten i hovedsagen (jf. bl.a. dom af 8.12.2011, sag C-157/10, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Sml. I, s. 13023, præmis 18-20 og den deri nævnte retspraksis).

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

13 — M.-dommen, præmis 73.

14 — Jf. direktivets artikel 1.

15 — Jf. punkt 19 i mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til M.-dommen, og M.-dommen, præmis 72.

16 — Jf. i denne henseende 11. betragtning til direktiv 2005/85 og dommen i sagen D. og A., præmis 62-66.

32. Direktiv 2005/85 overlader det således helt til medlemsstaterne at tilrettelægge behandlingen af en ansøgning om subsidier beskyttelse, når disse, ligesom det er tilfældet i Irland, har valgt at behandle denne ansøgning i henhold til en procedure, der er adskilt fra proceduren for tildeling af flygtningestatus.

33. Ikke desto mindre modereres denne henvisning til medlemsstaternes procesautonomi normalt af forpligtelsen til at overholde ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet¹⁷ og af behovet for at sikre iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder.

34. Ækvivalensprincippet kræver, at de procedureregler, som medlemsstaterne vedtager i denne forbindelse, ikke er mindre gunstige end dem, der er fastsat for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret. I den foreliggende sag rejser dette spørgsmål sig ikke.

35. Hvad angår effektivitetsprincippet kræver det, at disse procedureregler i praksis ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som den beskyttelsessøgende er tillagt ved EU-retten. I den foreliggende sag skal det følgelig undersøges, om den omhandlede procedureregul sikrer de personer, der ansøger om international beskyttelse, en effektiv adgang til de rettigheder, som de er tillagt ved direktiv 2004/83.

36. Desuden er medlemsstaterne forpligtet til at overholde EU-rettens grundlæggende rettigheder og generelle principper, når de træffer en beslutning, som er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Dette er tilfældet for afgørelser i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om subsidier beskyttelse¹⁸. Der er derfor ingen tvivl om, at de irske myndigheder ikke alene skal sikre overholdelsen af de beskyttelsessøgendes ret til god forvaltning, fordi denne ret udgør et generelt EU-retligt princip¹⁹, men også fordi der er tale om en grundlæggende rettighed, som er knæsat i chartrets artikel 41, stk. 1. Selv om ordlyden af chartrets artikel 41, stk. 1, henviser til de forhold, som borgerne har med »Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer«²⁰, er jeg nemlig af den opfattelse, at retten til god forvaltning på samme betingelser finder anvendelse på medlemsstaterne, når sidstnævnte gennemfører EU-retten²¹.

37. Det er på grundlag af disse elementer, at jeg nu vil undersøge, om den omhandlede procedureregul er forenelig med kravene i direktiv 2004/83 ved at opfylde effektivitetsprincippet og princippet om god forvaltning.

B – Om overholdelsen af effektivitetsprincippet

38. Jeg er af den opfattelse, at den omhandlede lovgivning sikrer en asylansøger en effektiv adgang til de rettigheder, der er tillagt denne ved direktiv 2004/83, på grundlag af en behandling, som er i overensstemmelse med forskrifterne om det fælles europæiske asylsystem og ånden heri.

17 — Jf. bl.a. dom af 15.1.2013, sag C-416/10, Križan m.fl., præmis 85 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.9.2013, sag C-383/13 PPU, G. og R., præmis 35 og den deri nævnte retspraksis.

18 — Jf. i denne retning artikel 6, stk. 3, TEU. Jf. ligeledes dom af 21.12.2011, forenede sager C-411/10 og C-493/10, N.S. m.fl., Sml. I, s. 13905, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis, og af 26.2.2013, sag C-617/10, Åkerberg Fransson, præmis 18-21, samt dommen i sagen G. og R., præmis 35 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes punkt 111 i mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 6.9.2011, sag C-108/10, Scatollon, Sml. I, s. 7491, samt punkt 32 og 114 i mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til M.-dommen.

19 — Jf. de forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007 C 303, s. 17), der vedrører chartrets artikel 41, og hvorefter: »[a]rtikel 41 er baseret på eksistensen af Unionen som et retsfællesskab, der er opstået via den retspraksis, der har stadfæstet god forvaltning som et overordnet retsprincip (se bl.a. [...] dom af [31.3.1992], sag C-255/90 P, Burban [mod Parlamentet], Sml. I, s. 2253 [...]).« Jf. ligeledes dom af 18.12.2008, sag C-349/07, Sopropé, Sml. I, s. 10369, præmis 33 og 38.

20 — Jf. dom af 21.12.2011, sag C-482/10, Cicala Sml. I, s. 14139, præmis 28.

21 — Jf. de forklaringer til chartret, der vedrører chartrets artikel 51, stk. 1, samt dom af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 72, og M.-dommen, præmis 82-84.

39. Ved at kræve en forudgående behandling af ansøgningen om international beskyttelse i lyset af betingelserne for fastlæggelse af flygtningestatus sikrer denne regel for det første til fulde, at artikel 78 TEUF bliver overholdt.

40. Det bemærkes, at direktiv 2004/83 og 2005/85 er vedtaget med hjemmel i artikel 63, stk. 1, nr. 1), EF (nu artikel 78 TEUF), i medfør af hvilken Rådet for Den Europæiske Union havde til opgave at vedtage foranstaltninger vedrørende asyl på grundlag af en »fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen«²². Disse to direktiver deltager således i tilrettelæggelsen af et fælles europæisk asylsystem, der i medfør af den nye artikel 78, stk. 1, TEUF, skal være i overensstemmelse med denne konvention.

41. Nævnte konvention er en folkeretlig traktat, der som sådan er bindende for samtlige kontraherende parter, herunder EU-medlemsstaterne. Som EU-lovgiver har anerkendt i tredje betragtning til direktiv 2004/83, udgør Genèvekonventionen grundlaget for eller »hovedhjørnestenen« i international flygtningeret, idet den definerer selve begrebet flygtning og de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til denne status. Det er som supplement til reglerne i Genèvekonventionen, at EU-lovgiver har indført andre former for international beskyttelse, herunder subsidiær beskyttelse. Artikel 78, stk. 2, litra a) og b), TEUF præciserer således, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem, der ikke alene omfatter »en ensartet asylstatus for tredjelandstatsborgere, der gælder i hele Unionen«, men også »en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere, der *ikke har opnået europæisk asyl*, men har behov for international beskyttelse«²³.

42. Anvendelsen af ordet »subsidiær« i og ordlyden af artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83 angiver utvetydigt, at subsidiær beskyttelsesstatus retter sig mod tredjelandstatsborgere, som ikke opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtninge²⁴. Det er i artikel 2, litra b), i direktiv 2005/85 i øvrigt tilføjet, at enhver ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet på grundlag af direktiv 2004/83, formodes at være en asylansøgning som omhandlet i Genèvekonventionen.

43. Følgelig har EU-lovgiver ved at indføre en subsidiær beskyttelsesform i det fælles europæiske asylsystem ikke haft til hensigt at give mulighed for at vælge mellem den ene eller den anden form for international beskyttelse. EU-lovgivers mål er alene at sikre Genèvekonventionens »forrang« ved at sikre sig, at de subsidiære beskyttelsesformer i Unionen ikke udviser konventionens væsentlige rækkevidde. Et sådant mål fremgår klart af forarbejderne til direktiv 2004/83. I sit forslag til direktiv²⁵ har Europa-Kommissionen udtrykkeligt anført, at »man normalt først [vil] overveje, om en ansøger kan godkendes til subsidiær beskyttelse, når det er fastslået, at den pågældende ikke kan anerkendes som flygtning«²⁶, idet Kommissionen har baseret sig på behovet for at sikre en »fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen«²⁷ og på nødvendigheden af ikke at undergrave den ved konventionen fastsatte ordening.

22 — Jf. anden betragtning til direktiv 2004/83.

23 — Min fremhævelse.

24 — Jf. 5. og 24. betragtning til direktiv 2004/83.

25 — Forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (KOM(2001) 510 endelig).

26 — S. 15.

27 — Ibidem. I sin udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse« (EFT 2002 C 221, s. 43) har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg desuden henvist til den »prioriteringsregel, som Kommissionen selv henleder opmærksomheden på, og hvorefter man altid i forbindelse med en ansøgning først skal behandle spørgsmålet om tildeling af flygtningestatus, hvorimod subsidiær beskyttelse ikke må kunne svække den beskyttelse, som anerkendelse af flygtningestatus ville give« (punkt 2.3.5).

44. Principielt skal den beskyttelse, der er knyttet til flygtningestatusen, derfor undersøges først, da det er som supplement til reglerne i Genèvekonventionen, at EU-lovgiver har indført andre former for international beskyttelse benævnt »subsidiær«, »supplerende« eller »midlertidig«²⁸.

45. Det bemærkes, at en sådan fortolkning også gør sig gældende, når ansøgeren åbenbart ikke kan anses for flygtning som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83, hvilket H.N. har påberåbt sig i den foreliggende sag. I et sådant tilfælde fastsætter artikel 23, stk. 4, litra b), i direktiv 2005/85 nemlig udtrykkeligt, at medlemsstaten med rette kan fremskynde behandlingen af de betingelser, der kræves opfyldt for at anerkendes som flygtning, men i intet tilfælde fritager EU-lovgiver medlemsstaten for denne forudgående behandling²⁹. Kun nævnte behandling gør det muligt at tildele den beskyttelsessøgende en »passende status« i overensstemmelse med artikel 78, stk. 1, TEUF. Den gør det nemlig muligt for hver medlemsstat at foretage en udtømmende behandling af ansøgningen med henblik på at fastlægge asylansøgerens behov for international beskyttelse korrekt. Dette forudsætter, at den nationale besluttende myndighed forud for behandlingen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse kan sikre sig, at den trussel, som asylansøgeren føler sig udsat for, ikke snarere henhører under »forfølgelse« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83, og ikke kræver, at den pågældende bliver anerkendt som flygtning.

46. Det må i denne forbindelse ikke glemmes, at i den periode, hvor direktiv 2004/83 var gældende, gav flygtningestatus økonomiske og sociale rettigheder og fordele, der var videre end dem, der fulgte af tildeling af subsidiær beskyttelse³⁰. Følgelig gør denne forudgående behandling det også muligt at sikre asylansøgeren flest mulige rettigheder. Som Domstolen har bemærket i M.-dommen, er de rettigheder, der er knyttet til flygtningestatusen, og de rettigheder, som er knyttet til den subsidiære beskyttelsesstatus, nemlig forskellige³¹. I direktiv 2004/83's kapitel VII med overskriften »Indholdet af international beskyttelse« foretages der en sondring i henhold til, om den pågældende person er flygtning eller er berettiget til subsidiær beskyttelse³². Over for personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse, tillader direktivet medlemsstaterne at vedtage mere restriktive betingelser for så vidt angår udstedelse af opholdstilladelser og rejsedokumenter³³. Selv om medlemsstaterne er forpligtede til at tildele flygtninge en opholdstilladelse på mindst tre år, kan de således begrænse varigheden af denne tilladelse til ét år, når den tildeles en person, som ydes subsidiær beskyttelse. Nævnte direktiv tillader ligeledes medlemsstaterne at begrænse adgangen til bestemte økonomiske og sociale fordele, såsom adgangen til arbejdsmarkedet eller social bistand³⁴. Selv om medlemsstaterne er forpligtet til at yde modtagere af international beskyttelse den samme nødvendige sociale bistand som den, der er fastsat for nationale statsborgere, kan de således ikke desto mindre begrænse denne bistand til grunddelserne for så vidt angår personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

28 — Jf. Rådets direktiv 2001/55/EF af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT L 212, s. 12).

29 — Bestemmelsen fastsætter:

»Medlemsstaterne kan [...] fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II prioriteres eller fremskyndes, såfremt:

[...]

b) ansøgeren tydeligvis ikke kan anerkendes som flygtning [...] i en medlemsstat i henhold til direktiv 2004/83[...].«

30 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180, s. 60) fjerner de eksisterende niveauforskelle – mellem rettighederne for flygtninge og rettighederne for de personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse – som ikke længere kan anses for begrundede. Ændringerne vedrører varigheden af opholdstilladelserne og adgangen til social bistand, lægehjælp og arbejdsmarkedet.

31 — Jf. dommens præmis 92.

32 — Kapitlet indeholder bl.a. de betingelser, hvorunder personer, der er berettigede til international beskyttelse, kan opnå en opholdstilladelse og rejsedokumenter, og få adgang til beskæftigelse, uddannelse, social bistand, lægehjælp og bolig.

33 — Jf. henholdsvis direktivets artikel 24 og 25.

34 — Jf. henholdsvis artikel 26 og 28 i direktiv 2004/83.

47. Det må konstateres, at det er i enhver asylansøgers interesse, at den pågældendes ansøgning behandles i lyset af betingelserne for fastlæggelse af flygtningestatus. Jeg forstår derfor ikke de grunde, som ligger bag H.N.'s skridt i denne sag.

48. I denne forbindelse er jeg af den opfattelse, at det ikke er asylansøgeren, som det tilkommer at fastlægge den status, der er mest hensigtsmæssig i forhold til hans situation. Dette kan kun afgøres af den kompetente nationale besluttende myndighed, som på grundlag af oplysninger indsamlet hos asylansøgeren og myndighedens tjenestegrene behandler ansøgningen i overensstemmelse med de regler, der er fastsat inden for rammerne af direktiv 2004/83 og 2005/85.

49. Det må holdes for øje, at den afgørelse, som afventes, er af vital betydning for den person, som lovligt søger international beskyttelse. Det må heller ikke glemmes, at personen befinder sig i en menneskelig og materiel situation, der er ekstremt vanskelig, og at den procedure, som han indleder ved de statslige myndigheder, skal gøre det muligt at sikre ham beskyttelse af hans mest grundlæggende rettigheder. Det er imidlertid ikke særligt sandsynligt, at asylansøgeren skulle være i stand til altid selv at fastlægge, om den situation, som han befinder sig i, er omfattet af kriterierne for opnåelse af flygtningestatus eller i højere grad opfylder de betingelser, der er fastsat for tildeling af subsidiær beskyttelse. Grænsen mellem de to former for international beskyttelse kan være ekstremt vanskelig at drage, navnlig i de situationer, som er kendetegnet ved vilkårlig vold mod bestemte grupper, hvilket i realiteten altid kræver, at de nationale besluttende myndigheder foretager en detaljeret og grundig behandling af asylansøgerens erklæringer og beviser. Der skal også tages hensyn til den psykologiske hjælpeløshed, som asylansøgeren kan befinde sig i, og de vanskeligheder, som han bl.a. på grund af sit sprog kan støde ind i, ikke blot med hensyn til at forstå procedurereglerne, men også med hensyn til at kende sine rettigheder og forpligtelser. I denne henseende er der mange, der ikke vil have midlerne til juridisk bistand. Derfor kan man ikke løbe den risiko, at en person, der søger asyl, afholder sig fra at indgive en ansøgning om at blive anerkendt som flygtning, når han har ret hertil.

50. Endelig må det ikke glemmes, at denne forudgående behandling gør det muligt at udtømme proceduren for tildeling af international beskyttelse, hvorved det således sikres, at der ikke indgives nogen anden ansøgning i Unionen, og hvorved asylansøgenes sekundære bevægelser på Unionens område – et fænomen, der er bedre kendt under navnet »asylshopping«³⁵ – følgelig begrænses.

51. Henset til samtlige disse betragtninger har jeg derfor vanskeligt ved at dele den opfattelse, som H.N. og Kommission har givet udtryk for i deres indlæg. De er nemlig af den opfattelse, at Irland, henset til gældende retsforskrifter, skal indføre en selvstændig procedure for opnåelse af subsidiær beskyttelsesstatus.

52. Henset til ovenstående betragtninger risikerer en sådan fortolkning af retsreglerne efter min opfattelse at være i strid med den ånd, hvorpå det fælles europæiske asylsystem er baseret, og særlig formålet med og ordlyden af artikel 78 TEUF og direktiv 2004/83 og 2005/85.

35 — Dette fænomen følger af de forskelle, der foreligger i medlemsstaterne for så vidt angår betingelserne for tildeling af international beskyttelse. Fænomenet omhandler den situation, hvor en asylansøger, som er rejst ind i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af hans ansøgning om international beskyttelse, ikke desto mindre beslutter at indgive ansøgningen i en anden medlemsstat, fordi der dér er større chancer for succes, eller fordi asylansøgeren finder modtagelsesforholdene dér mere gunstige.

53. For det første risikerer nævnte fortolkning at udgøre en krænkelse af Genèvekonventionens forrang, idet de subsidiære beskyttelsesformer kunne ende med at svække konventionens grundlæggende rækkevidde. Dernæst risikerer den at gøre indhug i den af EU-lovgiver tilstræbte harmonisering af asylretsreglerne³⁶ og derved at give næring til de sekundære bevægelser af asylansøgere, som Unionen har forpligtet sig til at bekæmpe. Som den tyske regering har anført i sit indlæg, kan man nemlig ikke udelukke risikoen for, at en asylansøger ansøger om subsidiær beskyttelse i en anden medlemsstat end den, der er ansvarlig for asylbehandlingen, og at den samme situation således behandles parallelt i to medlemsstater ud fra to forskellige juridiske belysninger.

54. Desuden – og det er uden tvivl det stærkeste argument – vil indførelsen af en selvstændig procedure ikke gøre det muligt at sikre en udtømmende bedømmelse af ansøgningen om international beskyttelse, hvilket ellers udgør garantien for de rettigheder, som indrømmes asylansøgeren inden for rammerne af direktiv 2004/83. Med andre ord ville der være risiko for et alvorligt indgreb i beskyttelsen af de mest sårbare personers grundlæggende rettigheder. Det system, som Kommissionen er fortalende for, fører nemlig til, at et trin, der er uundværligt med henblik på at sikre asylansøgenes rettigheder, springes over. Kommissionen har i retsmødet ganske vist anført, at den beskyttelsessøgende kun i sjældne tilfælde ikke vil indgive nogen ansøgning. Dette er imidlertid et argument, som jeg nægter at tage hensyn til, idet der naturligvis ikke kan gøres indhug i personens grundlæggende rettigheder alene med den begrundelse, at det kun vil ramme få personer.

55. Foruden at der savnes et retsgrundlag, er jeg endelig af den opfattelse, at det ikke giver mening at kræve af Irland, at medlemsstaten indfører en selvstændig procedure for opnåelse af subsidiær beskyttelsesstatus, når medlemsstaterne for nærværende skal sørge for at have en »enkelt skranke«. Min bedømmelse ville således ikke være udtømmende, hvis jeg udelod at nævne de mål, som EU-lovgiver forfølger inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystems anden fase, og særligt med det nye direktiv 2013/32, selv om denne retsforordning ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen³⁷.

56. Det fremgår nemlig af 11. betragtning til direktivet, at der ved direktivet er indført en enkelt procedure med henblik på at sikre en udtømmende og effektiv vurdering af asylansøgenes behov for international beskyttelse. Direktivets artikel 10, stk. 2, fastsætter nu, at »[v]ed behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidiær beskyttelse«³⁸. Fastsættelse af en enkelt procedure er ikke længere valgfri, som det var tilfældet, da direktiv 2005/85 var gældende, men udgør nu en forpligtelse, der også gør det muligt for EU-lovgiver at forenkle og rationalisere procedurerne for behandling af asylansøgningerne og lette den administrative byrde, som medlemsstaterne bærer.

57. Disse forhold beviser – i fald der var behov herfor – at asylansøgeren ikke råder over – og ikke må råde over – muligheden for at vælge mellem den ene eller den anden form for international beskyttelse. Som den belgiske regering med rette har anført i retsmødet, må tildeling af international beskyttelse derfor ikke afhænge af asylansøgerens subjektive vurdering, og han må ikke råde herover i henhold til reelle eller påståede interesser. Hans ansøgning skal nødvendigvis behandles i lyset af kriterierne for adgang til flygtningestatus, og det er kun, når han ikke er berettiget hertil, at han

36 — Jf. bl.a. sjette og syvende betragtning til direktiv 2004/83, tredje til sjette betragtning til direktiv 2005/85, ottende til tiende, tolvte og trettende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337, s. 9) samt trettende betragtning til direktiv 2013/32.

37 — Direktiv 2013/32 trådte i kraft den 19.7.2013. Som det imidlertid fremgår af 58. betragtning til direktivet, er direktivet i medfør af artikel 1 og 2 og artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til EU- og EUF-traktaten, ikke bindende for Irland.

38 — Jf. ligeledes 22. betragtning til direktiv 2013/32. Min fremhævelse.

derefter kan ansøge om en subsidær form for beskyttelse. Denne vurdering er gældende uanset opbygningen af den procedure, som medlemsstaten har valgt, hvad enten der er tale om en enkelt skranke eller et system som det i hovedsagen omhandlede, idet disse to procedurer i denne henseende ikke adskiller sig meget.

58. Henset til samtlige disse betragtninger er jeg følgelig overbevist om, at den omhandlede procedureregulering sikrer asylansøgeren en effektiv adgang til de rettigheder, som er tillagt ham ved direktiv 2004/83, og at dette sker i overensstemmelse med effektivitetsprincippet.

59. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at en sådan lovgivning sikrer en god forvaltning af ansøgningen om international beskyttelse, for så vidt som den kræver en forudgående behandling af ansøgningen i lyset af betingelserne for fastlæggelse af flygtningestatus.

C – Om overholdelsen af retten til god forvaltning

60. I henhold til tiende betragtning til direktiv 2004/83 og ottende betragtning til direktiv 2005/85 har EU-lovgiver forpligtet sig til at overholde de grundlæggende rettigheder ved indførelsen af de materielle regler og de procedureregler, der er forbundet med tildelingen af international beskyttelse. EU-lovgiver har derfor draget omsorg for, at de kompetente nationale myndigheder sikrer den beskyttelsessøgende dennes ret til god forvaltning, hvilket EU-lovgiver har konkretiseret i kapitel II i direktiv 2005/85 ved at pålægge myndighederne bestemte processuelle forpligtelser.

61. Ganske vist er medlemsstaterne – som allerede anført – ikke forpligtet til at anvende disse processuelle garantier under behandlingen af en anmodning om subsidær beskyttelse, når denne ansøgning er indgivet i forbindelse med en administrativ procedure, der adskiller sig fra proceduren for tildeling af flygtningestatus. Dette følger af de grænser, der gælder for direktiv 2005/85's anvendelsesområde. Jeg erindrer ikke desto mindre om, at medlemsstaterne forbliver forpligtede til at sikre overholdelsen af den beskyttelsessøgendes ret til god forvaltning, for så vidt som tildeling af subsidær beskyttelse for det første henhører under EU-rettens anvendelsesområde, og retten til god forvaltning for det andet ikke blot udgør et generelt EU-retligt princip, men også en grundlæggende rettighed.

62. Rækkevidden af denne ret er meget stor.

63. I henhold til chartrets artikel 41, stk. 1, forudsætter retten til god forvaltning en »ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist«. I medfør af chartrets artikel 41, stk. 2, omfatter retten til god forvaltning »navnlig« retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt³⁹, retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed, samt pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger. Som Domstolen har bemærket i M.-dommen, finder denne bestemmelse ud fra dens ordlyd generel anvendelse⁴⁰.

64. Inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem er retten til god forvaltning nedfældet i kapitel II i direktiv 2005/85. Den er konkretiseret ved anerkendelsen af administrationens processuelle forpligtelser og ved indførelsen af et tæt samarbejde mellem administrationen og asylansøgeren. Retten til god forvaltning skal således gøre det muligt at fastsætte asylansøgerens behov for international beskyttelse korrekt. Til det formål kræver artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 2005/85 af den nationale besluttende myndighed, at denne foretager en individuel, objektiv og upartisk behandling af ansøgningen om international beskyttelse. Direktivets artikel 23, stk. 2, første afsnit, kræver desuden,

39 – M.-dommen, præmis 82.

40 – Ibidem, præmis 84.

at denne procedure bliver så kort som mulig, og at den sker på grundlag af en passende og udtømmende behandling af de kendsgerninger og omstændigheder, hvorpå ansøgningen bygger. Endelig skal den nationale besluttende myndighed i overensstemmelse med artikel 10 og 13 i direktiv 2005/85 sikre overholdelse af den beskyttelsessøgendes ret til at blive hørt gennem personlige samtaler, hvor denne i al fortrolighed skal kunne redegøre for sin personlige situation, og om nødvendigt ved hjælp af en tolk. Igen har disse processuelle forpligtelser tilsammen til formål at sikre, at den beskyttelsessøgende tildeles en passende status i overensstemmelse med ordlyden af artikel 78, stk. 1, TEUF, og at han sikres en effektiv adgang til de rettigheder, som er tillagt ham ved direktiv 2004/83.

65. Ved at kræve en forudgående behandling af ansøgningen ud fra betingelserne for at blive anerkendt som flygtning bidrager den omhandlede procedureregulering – som anført ovenfor – til fulde til at opfylde disse formål.

66. Ikke desto mindre har H.N. og Kommissionen gjort gældende, at denne procedureregulering ikke sikrer en upartisk og hurtig behandling.

67. For det første har de gjort gældende, at som følge af denne lovgivning står en person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, over for et væld af processuelle trin, som uundgåeligt forlænger den allerede for lange varighed af procedurerne i Irland. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at nævnte lovgivning »tvinger ansøgeren til at deltage i en fiktion«⁴¹, når den pågældende indgiver sin ansøgning om at blive anerkendt som flygtning, eller »[tvinger ham] til at gå igennem en procedure, der er dømt til at mislykkes«⁴², hvilket uundgåeligt vil forsinke bedømmelsen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse.

68. For det andet er H.N. og Kommissionen af den opfattelse, at procedurereglen ikke opfylder kravet om upartiskhed, idet ansøgningen om subsidiær beskyttelse allerede er blevet indgivet, samtidig med at Minister for Justice, Equality and Law Reform ikke alene har givet afslag på anmodningen om at blive anerkendt som flygtning, men også er i færd med at træffe en afgørelse om at udsende ham. Følgelig er proceduren ifølge Kommissionen »allerede rettet mod en udsendelse, og [Minister for Justice, Equality and Law Reform har] en holdning, der taler for udvisning«⁴³ i strid med kravene om rimelighed og upartiskhed.

69. Selv om jeg deler den bekymring, der er kommet til udtryk for så vidt angår varigheden af procedurerne for behandling af asylansøgninger i Irland⁴⁴, finder jeg ikke desto mindre, at H. N. og Kommissionens kritik heraf i højere grad tager sigte på opbygningen af proceduren som helhed end på den omhandlede lovgivning. Det er korrekt, at denne opbygning tilføjer et proceduretrin, for så vidt som den nationale besluttende myndighed er forpligtet til at behandle ansøgningen om international beskyttelse i lyset af betingelserne i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 med henblik på anerkendelse som flygtning, og i givet fald i lyset af betingelserne i direktivets artikel 2, litra e), med henblik på tildeling af subsidiær beskyttelse. Jeg er desuden af den opfattelse, at en hurtig procedure ikke alene bidrager til ansøgerens retssikkerhed, men også til dennes integration.

70. Ikke desto mindre udgør denne behandling som anført ovenfor en forudsætning, som medlemsstaterne ikke kan give afkald på uden at fratage asylansøgeren de rettigheder, der er tillagt ham ved direktiv 2004/83, og krænke den ånd, som det fælles europæiske asylsystem er baseret på.

41 — Punkt 43 i Kommissionens indlæg.

42 — Punkt 41 i indlægget.

43 — Punkt 42 i indlægget.

44 — Jf. herom punkt 112-115 i mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til M.-dommen.

71. I øvrigt finder jeg ikke, at denne forudgående behandling er kilden til procedures for lange varighed, idet det fremgår af de fremlagte oplysninger, at forsinkelsen snarere sker på stadiet for behandling af ansøgningen om subsidiær beskyttelse⁴⁵. I denne henseende skal det bemærkes, at den nævnte forudgående behandling ikke medfører for store forsinkelser i forbindelse med procedurer, der er indledt i de øvrige medlemsstater. Følgelig finder jeg ikke, at udelukkelse af en behandling af anmodningen i lyset af betingelserne for at blive anerkendt som flygtning kan begrundes i tidsbesparelse. Den er tværtimod nødvendig for at sikre og fuldende rettighederne.

72. Jeg vil nu undersøge H.N.'s og Kommissionens frygt for så vidt angår procedures upartiskhed.

73. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at kravet om upartiskhed dækker to aspekter, nemlig den subjektive upartiskhed og den objektive upartiskhed. Den subjektive upartiskhed kræver, at ingen af den omhandlede institutions medlemmer giver udtryk for partiskhed eller en personlig forudfattet mening, idet der er en formodning for personlig upartiskhed, indtil det modsatte er bevist. Hvad angår den objektive upartiskhed kræver denne, at institutionen sikrer en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl herom kan udelukkes⁴⁶.

74. Det bemærkes straks, at der ikke foreligger nogen oplysninger i sagsakterne, der kan rejse tvivl om Minister for Justice, Equality and Law Reforms personlige upartiskhed, idet H.N. i denne henseende ikke har anført noget forhold, som kan bruges i min analyse.

75. Desuden deler jeg ikke de bekymringer, som der er blevet givet udtryk for i forhold til den objektive upartiskhed under proceduren.

76. For det første erindrer jeg atter om, at uanset procedures opbygning finder behandlingen af en anmodning om subsidiær beskyttelse altid sted efter afgørelsen om afslag på flygtningestatus.

77. For det andet bemærkes, at når Minister for Justice, Equality and Law Reform påbegynder behandlingen af en anmodning om subsidiær beskyttelse, har myndigheden endnu ikke truffet nogen afgørelse om at udsende den beskyttelsessøgende. Minister for Justice, Equality and Law Reform har i overensstemmelse med section 3(3) i Immigration Act 1999 alene underrettet den beskyttelsessøgende om sin hensigt om at træffe en sådan afgørelse. Denne underretning skal gøre det muligt at forklare den beskyttelsessøgende, at han som følge af afslaget på sin ansøgning om at blive anerkendt som flygtning ikke længere råder over en lovlig tilladelse til at forblive på området, hvilket er en følge, som går igen i samtlige medlemsstater. Underretningen skal ligeledes oplyse den beskyttelsessøgende om de rettigheder, som han har på dette trin af proceduren. Navnlige, og i overensstemmelse med regulation 4(1) i 2006 Regulations, oplyser underretningen den beskyttelsessøgende om, at han kan ansøge om subsidiær beskyttelsesstatus og om en midlertidig tilladelse til at forblive på området. Underretningen er derfor ledsaget af et oplysende notat om subsidiær beskyttelse og den formular, hvorved ansøgningen kan indgives. Ansøgeren bliver opfordret til ud over personlige oplysninger at meddele alle supplerende dokumenter og at redegøre i detaljer for de grunde, der specifikt vedrører de omstændigheder, som er påberåbt til støtte for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, ved bl.a. at præcisere den alvorlige overlast, han kan lide ved at vende tilbage til hjemlandet. Henset til disse forhold forekommer det mig derfor vanskeligt at tillægge Minister for Justice, Equality and Law Reform en »holdning, der taler for udvisning«, idet tildeling af subsidiær beskyttelse gør det muligt for den beskyttelsessøgende at opnå en forskriftsmæssig opholdstilladelse på området.

45 — I forbindelse med den sag, der gav anledning til M.-dommen, konstaterede jeg, at behandlingen af den berørte persons ansøgning om tildeling af flygtningestatus varede seks og en halv måned, og behandlingen af hans anmodning om subsidiær beskyttelse enogtyve måneder.

46 — Jf. kendelse af 15.12.2011, sag C-411/11 P, Altner mod Kommissionen, præmis 15, og dom af 11.7.2013, sag C-439/11 P, Ziegler mod Kommissionen, præmis 155 og den deri nævnte retspraksis.

78. Endelig deler jeg ikke Kommissionens bemærkninger, hvorefter en sådan lovgivning »tvinger ansøgeren til at deltage i en fiktion« eller »[tvinger ham] til at gå igennem en procedure, der er dømt til at mislykkes«, hvilket ville skade procedurens effektivitet. Målet med denne procedure skal nemlig ikke glemmes. Vi befinder os ikke inden for rammerne af en klassisk forvaltningsprocedure, der f.eks. vedrører indrømmelse af et skattefradrag eller udstedelse af en byggetilladelse. Forvaltningsproceduren vedrører indrømmelse af den grundlæggende rettighed, som retten til asyl udgør, og denne forudgående behandling skal gøre det muligt at træffe en afgørelse, der er af livsvigtig betydning for den person, som lovligt søger international beskyttelse. Der er derfor ikke tale om at »tvinge« ham til at indlede et supplerende administrativt skridt, men snarere om at sikre ham en udtømmende behandling af hans ansøgning og sikre ham de rettigheder, som egner sig bedst til hans situation i værtsmedlemsstaten. Der er heller ikke tale om at deltage i en fiktion, for undertiden er det på et tidligt trin af sagen under alle omstændigheder meget vanskeligt med sikkerhed at kunne fastslå, om en person ved at vende tilbage til hjemlandet løber en risiko for »forfølgelse« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 eller for at lide »alvorlig overlast« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra e), hvilket den for Domstolen indbragte sag i øvrigt i høj grad beviser.

79. Henset til disse forhold er jeg derfor af den opfattelse, at den omhandlede procedureregulering opfylder princippet om god forvaltning som knæsat ved chartrets artikel 41, for så vidt som den kræver en forudgående behandling af ansøgningen om international beskyttelse i lyset af betingelserne for fastlæggelse af flygtningestatus.

80. Irland er imidlertid stadig forpligtet til at tilrettelægge sin procedure således, at asylansøgningerne behandles på den mest effektive måde, og under iagttagelse af det med direktiv 2005/85 forfulgte formål om en hurtig behandling. I denne henseende kan medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 23, stk. 4, i direktiv 2005/85 fremskynde proceduren for behandling af betingelserne for tildeling af flygtningestatus, når ansøgeren åbenbart ikke kan anerkendes som flygtning, eller når ansøgningen er klart utroværdig som følge af usandsynlige eller utilstrækkelige forklaringer.

81. Henset til samtlige disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå, at i lyset af dels de processuelle regler og garantier, der er fastsat inden for rammerne af direktiv 2005/85, dels princippet om god forvaltning skal direktiv 2004/83 fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national procedureregulering, der gør behandlingen af en ansøgning om subsidier beskyttelse betinget af et forudgående afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus.

III – Forslag til afgørelse

82. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare Supreme Court således:

»Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse skal – i lyset af dels de processuelle regler og garantier, som er fastsat inden for rammerne af Rådets direktiv 2005/85 af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, dels princippet om god forvaltning – fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national procedureregulering, der gør behandlingen af en ansøgning om subsidier beskyttelse betinget af et forudgående afslag på en ansøgning om tildeling af flygtningestatus.«