



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. februar 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge — ansøgning om subsidiær beskyttelse — lovlighed af den nationale procedure for behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse indgivet efter afslaget på en ansøgning om flygtningestatus — retten til at blive hørt — rækkevidde — retten til en samtale — retten til at indkalde og krydsforhøre vidner«

I sag C-560/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved afgørelse af 24. november 2014, indgået til Domstolen den 5. december 2014, i sagen:

M

mod

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. februar 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— M ved solicitors B. Burns og S. Man samt I. Whelan og P. O'Shea, BL

* Processprog: engelsk

- Irland ved E. Creedon, J. Davis og J. Stanley, som befuldmægtigede, bistået af N. Butler, SC, og K. Mooney, BL
 - den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede
 - den franske regering ved D. Colas og F.-X. Bréchet, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved M. Wilderspin og M. Condou-Durande, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. maj 2016, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af retten til at blive hørt i forbindelse med proceduren for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus som fastsat i 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 (EUT 2004, L 304, s. 12).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i en procedure mellem på den ene side M, der er rwandisk statsborger, og på den anden side Minister for Justice and Equality (justits- og ligestillingsminister, Irland) (herefter »ministeren«), Irland og Attorney General vedrørende lovligheden af proceduren for behandling af den ansøgning om subsidiær beskyttelse, som M har indgivet til de irske myndigheder.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/83

- 3 Artikel 2 i direktiv 2004/83 med overskriften »Definitioner« havde følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- e) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

[...]«

4 Det nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« havde følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge hans ansøgning om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

2. De i stk. 1 nævnte elementer består af udtalelser og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges dokumentation, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, identitetspapirer og rejsedokumentation samt om grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.

3. Vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages herunder hensyn til:

- a) alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen, herunder hjemlandets love og andre bestemmelser og den måde, hvorpå de anvendes
- b) relevante udtalelser og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast
- c) ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn og alder, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om de handlinger, som vedkommende har været eller kan blive udsat for, kan udgøre forfølgelse eller alvorlig overlast
- d) om ansøgerens aktiviteter, siden vedkommende forlod hjemlandet, udelukkende eller hovedsagelig har haft til formål at skabe de nødvendige betingelser for at indgive ansøgning om international beskyttelse med henblik på at vurdere, om disse aktiviteter vil betyde, at vedkommende ved tilbagevenden til hjemlandet kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast
- e) om ansøgeren med rimelighed kan forventes at lade sig beskytte af et andet land, i hvilket vedkommende hævder at være statsborger.

4. Hvis en ansøger allerede har været udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast eller direkte trusler om sådan forfølgelse eller sådan overlast, er der god grund til at formode, at ansøgeren har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, medmindre der er god grund til at antage, at sådan forfølgelse eller sådan overlast ikke vil gentage sig.

5. Hvis medlemsstaterne anvender princippet om, at ansøgeren har pligt til at underbygge sin ansøgning om international beskyttelse, og hvis der er aspekter af ansøgerens erklæringer, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter ikke bekræftes, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) Ansøgeren har oprigtigt bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning.
- b) Alle de relevante elementer, som ansøgeren råder over, er blevet forelagt, og der er givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende relevante elementer.
- c) Ansøgerens forklaringer anses for sammenhængende og troværdige og strider ikke imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag.

- d) Ansøgeren har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse så tidligt som muligt, medmindre vedkommende kan godtgøre at have haft god grund til ikke at gøre dette.
- e) Ansøgerens almindelige troværdighed er slået fast.«
- 5 Samme direktivs artikel 15 med overskriften »Alvorlig overlast« bestemte:
- »Ved alvorlig overlast forstås:
- a) dødsstraf eller henrettelse eller
- b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland eller
- c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.«

Direktiv 2005/85/EF

- 6 Under overskriften »Anvendelsesområde« fremgik følgende af artikel 3 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13):

»1. Dette direktiv finder anvendelse på alle asylansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne i medlemsstaterne, samt på fratagelse af flygtningestatus.

[...]

3. Hvis medlemsstaterne anvender eller indfører en procedure, hvorefter asylansøgninger både behandles som ansøgninger på grundlag af Genève-konventionen og som ansøgninger om andre former for international beskyttelse, der ydes under omstændigheder som defineret i artikel 15 i direktiv 2004/83 [...], anvender de dette direktiv under hele deres procedure.

[...]«

Irsk ret

- 7 I irsk ret sondres mellem to former for ansøgninger med henblik på opnåelse af international beskyttelse, nemlig:
- en ansøgning om asyl
 - en ansøgning om subsidiær beskyttelse.
- 8 Hver af disse ansøgninger er genstand for en specifik procedure, idet proceduren vedrørende en ansøgning om subsidiær beskyttelse, som kun indledes, hvis der gives afslag på ansøgningen om asyl, finder sted efter proceduren vedrørende behandling af denne sidstnævnte ansøgning.
- 9 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de bestemmelser i national ret, der regulerer behandlingen af asylansøgninger, i alt væsentligt er indeholdt i Refugee Act 1996 (flygtningeloven af 1996), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Proceduren for behandling af ansøgninger om asyl omfatter bl.a. en personlig samtale med ansøgeren.

- 10 Bestemmelserne vedrørende proceduren for behandling af ansøgninger om subsidiær beskyttelse er indeholdt i European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (bekendtgørelse af 2006 om De Europæiske Fællesskaber (betingelser, der berettiger til beskyttelse) fra ministeren af 9. oktober 2006, der bl.a. har til formål at gennemføre direktiv 2004/83 i national ret.
- 11 Ansøgningen om subsidiær beskyttelse indgives ved hjælp af en formular, hvoraf et eksempel er medtaget som bilag til denne bekendtgørelse.
- 12 Nævnte bekendtgørelse indeholder ikke nogen bestemmelse, hvorefter en person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, skal høres mundtligt i forbindelse med behandlingen af sin ansøgning.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 13 M fik indrejse i Irland i september 2006 på et studentervisum. Efter afslutningen af sine studier indgav M en ansøgning om asyl, som Refugee Applications Commissioner (myndigheden med ansvar for behandling af asylansøgninger, Irland) meddelte afslag på den 30. august 2008. Ved dom af 28. oktober 2008 forkastede Refugee Appeals Tribunal (appeldomstol i sager om asyl, Irland) den klage, som var blevet indgivet til prøvelse af denne afgørelse.
- 14 M indgav herefter en ansøgning om subsidiær beskyttelse. Der blev meddelt afslag på denne ansøgning den 30. september 2010, og ministeren traf den 5. oktober 2010 afgørelse om udsendelse af M. Ministeren baserede sig i sin afgørelse af 30. september 2010 i vid udstrækning på de tidligere afgørelser vedrørende ansøgningen om asyl indgivet af M for at konkludere, at M ikke havde godtgjort, at der var alvorlig grund til at antage, at han risikerede at lide alvorlig overlast, når navnlig hensås til, at der herskede alvorlig tvivl med hensyn til troværdigheden af de forhold, som han havde nævnt i sin ansøgning.
- 15 Den 6. januar 2011 anlagde M sag ved High Court (ret i første instans, Irland) til prøvelse af afgørelsen om afslag på hans ansøgning om subsidiær beskyttelse.
- 16 High Court (ret i første instans) forelagde i forbindelse med behandlingen af denne sag Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»I tilfælde af, at en ansøger søger subsidiær beskyttelsesstatus efter et afslag på en ansøgning om flygtningestatus, og det indstilles, at der meddeles afslag på en sådan ansøgning, kræver den forpligtelse til at samarbejde med en ansøger, som påhviler en medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 1, [andet punktum], i [...] direktiv 2004/83[...], at den pågældende medlemsstats administrative myndigheder meddeler ansøgeren udfaldet af en sådan vurdering, inden der træffes endelig afgørelse, for at sætte ham eller hende i stand til at anfægte de aspekter af den foreslåede afgørelse, som peger i retning af et negativt udfald?«

- 17 I sin dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), fastslog Domstolen bl.a., at hvor det drejer sig om et system som det, der er etableret ved den nationale lovgivning, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til denne dom, der er kendetegnet ved tilstedeværelsen af to separate og på hinanden følgende procedurer med henblik på behandlingen af henholdsvis en ansøgning om meddelelse af flygtningestatus og en ansøgning om subsidiær beskyttelse, påhviler det den forelæggende ret at sikre iagttagelse inden for rammerne af hver af disse procedurer, af ansøgerens grundlæggende rettigheder, og særligt af retten til at blive hørt derved, at vedkommende på en hensigtsmæssig måde skal kunne tilkendegive sine bemærkninger forud for vedtagelsen af enhver afgørelse, som ikke tildeler vedkommende den ansøgte beskyttelse. I et sådant system indebærer den omstændighed, at den berørte allerede er blevet gyldigt hørt ved behandlingen af vedkommendes ansøgning om meddelelse af flygtningestatus, ikke, at der kan ses bort fra denne formalitet inden for rammerne af proceduren vedrørende ansøgningen om subsidiær beskyttelse.

- 18 Efter dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), fastslog High Court (ret i første instans) den 23. juni 2013, at ministeren med urette havde undladt at foretage en reel høring af M i forbindelse med behandlingen af hans ansøgning om subsidier beskyttelse.
- 19 Ministeren appellerede denne afgørelse til Supreme Court (øverste domstol, Irland). M for sit vedkommende iværksatte kontraappel af denne afgørelse.
- 20 Under disse omstændigheder har Supreme Court (øverste domstol) ved afgørelse af 24. november 2014 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kræver »retten til at blive hørt« som fastlagt i EU-retten, at en person, der ansøger om subsidier beskyttelse i henhold til [...] direktiv 2004/83[...], indrømmes en mundtlig høring af den pågældende ansøgning, herunder retten til at indkalde eller krydsforhøre vidner, når ansøgningen indgives i en situation, hvor den berørte medlemsstat anvender to procedurer, den ene efter den anden, til at behandle ansøgninger om henholdsvis flygtningestatus og ansøgninger om subsidier beskyttelse?»

Om det præjudicielle spørgsmål

- 21 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retten til at blive hørt kræver, at den person, der ansøger om subsidier beskyttelse, har ret til en samtale vedrørende vedkommendes ansøgning og en ret til at indkalde eller krydsforhøre vidner i forbindelse med denne samtale, når en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter to separate på hinanden følgende procedurer til at behandle ansøgninger om henholdsvis meddelelse af flygtningestatus og subsidier beskyttelse.
- 22 Direktiv 2005/85 fastsætter minimumsstandarder for procedurer for behandling af ansøgninger om international beskyttelse og præciserer asylansøgnernes rettigheder. Direktivets artikel 3, stk. 1 og 3, præciserer, at direktivet finder anvendelse på asylansøgninger, der både behandles som ansøgninger på grundlag af konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (United Nations Treaty Series, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) og som ansøgninger om andre former for international beskyttelse, der ydes under omstændigheder som defineret i artikel 15 i direktiv 2004/83 (dom af 20.10.2016, Danqua, C-429/15 EU:C:2016:789, præmis 26).
- 23 Domstolen har følgelig udtalt, at direktiv 2005/85 kun finder anvendelse på ansøgninger om subsidier beskyttelse, når en medlemsstat har indført én enkelt procedure, inden for rammerne af hvilken den behandler en ansøgning i lyset af de to former for international beskyttelse, dvs. den, der angår flygtningestatus, og den, der angår subsidier beskyttelse (dom af 20.10.2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, præmis 27).
- 24 Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at dette ikke var tilfældet for Irland på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, således at direktiv 2005/85 ikke finder anvendelse på behandlingen af ansøgninger om subsidier beskyttelse i denne medlemsstat.
- 25 For så vidt som retten til at blive hørt udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, som er et almindeligt EU-retligt princip, hviler pligten til at respektere retten til at blive hørt for adressaterne for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, imidlertid principielt på medlemsstaternes administrative myndigheder, når de vedtager foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, selv hvor det gældende regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 49 og 50, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 39 og 40).

- 26 Derfor gælder, som fastslået af Domstolen i præmis 91 i dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), at når en national lovgivning, som den i hovedsagen omhandlede, fastsætter to separate og på hinanden følgende procedurer med henblik på at behandle ansøgninger om henholdsvis meddelelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse, skal ansøgerens ret til at blive hørt garanteres fuldt ud inden for rammerne af hver af disse to procedurer.
- 27 Det følger imidlertid ikke af det foregående, at denne ret i en situation som den i hovedsagen omhandlede kræver, at der nødvendigvis gennemføres en samtale i forbindelse med proceduren for behandling af ansøgningen om subsidiær beskyttelse.
- 28 For det første fremgår det således ikke af konstateringerne i dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), at en samtale nødvendigvis skal gennemføres i forbindelse med proceduren vedrørende indrømmelse af subsidiær beskyttelse.
- 29 Som generaladvokaten har anført i punkt 52-55 i sit forslag til afgørelse, begrænsede Domstolen sig, i præmis 90 i dom af 22. november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), at præcisere, at det af den forelæggende ret og Irland forfægtede standpunkt, hvorefter den omstændighed, ansøgeren allerede er blevet hørt i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om asyl, bevirker, at det er ufornuddent at tilrettelægge en høring i forbindelse med behandlingen af den efterfølgende ansøgning om subsidiær beskyttelse, ikke kan tiltrædes. Domstolen henviste således blot til behovet for at garantere overholdelsen af retten til at blive hørt for den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, også selv om vedkommende allerede er blevet hørt i forbindelse med behandlingen af dennes ansøgning om asyl, uden dog at fastslå, at der gælder en forpligtelse til under alle omstændigheder at gennemføre en samtale vedrørende ansøgningen om subsidiær beskyttelse.
- 30 Det skal for det andet bemærkes, at i mangel af EU-retlige bestemmelser på området, som finder anvendelse i Irland, tilkommer det denne medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, idet nævnte medlemsstat i denne forbindelse er forpligtet til at sikre, at de rettigheder, som tillægges i henhold til Unionens retsorden, effektivt beskyttes, og navnlig sikre overholdelsen af retten til at blive hørt for den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zokupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 65).
- 31 Det skal i denne henseende fremhæves, at retten til at blive hørt garanterer denne ansøger muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde under den administrative procedure at fremsætte sit synspunkt med hensyn til ansøgningen om subsidiær beskyttelse og de hensyn, der kan begrunde, at den kompetente myndighed afholder sig fra at træffe en ugunstig afgørelse (jf. analogt dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 54, og af 17.3.2016, Bensada Benall, C-161/15, EU:C:2016:175, præmis 33).
- 32 Retten til at blive hørt skal desuden gøre det muligt for denne myndighed at oplyse sagen med henblik på at træffe afgørelse med fuldt kendskab til sagen og under hensyntagen til alle relevante forhold samt angive en tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen, således at ansøgeren i givet fald kan udøve sin søgsmålsadgang (jf. i denne retning dom af 18.12.2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, præmis 49, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 59).
- 33 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt retten til at blive hørt rent faktisk er blevet tilsidesat, skal undersøges ud fra bl.a. de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Heraf følger, at de betingelser, hvorunder en person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, kan udøve sin ret til at blive hørt, inden der træffes en endelig afgørelse vedrørende vedkommendes ansøgning, skal vurderes i lyset af bestemmelserne i direktiv 2004/83, som bl.a. har til formål at fastsætte

minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse (jf. analogt dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 55, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 45).

- 35 Med henblik på at træffe afgørelse vedrørende en ansøgning om subsidiær beskyttelse skal den kompetente myndighed undersøge, om ansøgeren opfylder betingelserne i det nævnte direktivs artikel 2, litra e), hvilket bl.a. indebærer, at det skal afgøres, om der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast, idet denne ansøger ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse.
- 36 Det følger herved af samme direktivs artikel 4, at de relevante elementer, som den kompetente myndighed skal tage hensyn til, omfatter udtalelser og dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, grundene til, at vedkommende ansøger om beskyttelse, og, i bredere forstand, den alvorlige overlast, som vedkommende har lidt eller ville kunne lide. Den kompetente myndighed skal i givet fald også tage forklaringerne fremlagt med hensyn til manglen på beviser og ansøgerens generelle troværdighed i betragtning.
- 37 Retten til at blive hørt inden vedtagelsen af en afgørelse vedrørende en ansøgning om subsidiær beskyttelse skal derfor gøre det muligt for ansøgeren at fremsætte sine synspunkter vedrørende samtlige disse elementer med henblik på at underbygge sin ansøgning og gøre det muligt for myndigheden med fuldt kendskab til sagen at foretage en vurdering ud fra det specifikke sagsforhold af kendsgerningerne og omstændighederne som fastsat i artikel 4 i direktiv 2004/83 med henblik på at afgøre, om der foreligger en reel risiko for, at denne ansøger vil lide alvorlig overlast som omhandlet i dette direktiv, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland.
- 38 Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at en person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, kun har kunnet give udtryk for et sådant synspunkt skriftligt, ikke i almindelighed anses for at udelukke en effektiv overholdelse af vedkommendes ret til at blive hørt inden vedtagelsen af en afgørelse vedrørende dennes ansøgning.
- 39 Henset til arten af de elementer, der er nævnt i nærværende doms præmis 36, kan det i princippet ikke udelukkes, at disse på effektiv måde kan fremlægges for den kompetente myndighed ved hjælp af skriftlige erklæringer fra den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, eller ved hjælp af en passende formular udarbejdet til dette formål, som i givet fald kan ledsages af de dokumentbeviser, som ansøgeren ønsker at vedlægge sin ansøgning.
- 40 En sådan processuel mekanisme gør, forudsat at den levner ansøgeren et tilstrækkeligt råderum til at give udtryk for sine synspunkter, og at ansøgeren, efter behov, har adgang til passende bistand, det muligt for ansøgeren udførligt at udtale sig om de elementer, som den kompetente myndighed skal tage i betragtning, og, hvis vedkommende finder det nyttigt, at fremlægge andre oplysninger eller vurderinger end dem, der allerede er blevet fremlagt for den kompetente myndighed i forbindelse med behandlingen af vedkommendes ansøgning om asyl.
- 41 Denne mekanisme kan også give den kompetente myndighed de elementer vedrørende den person, der ansøger om international beskyttelse, som er nævnt i artikel 4, stk. 2-5, i direktiv 2004/83, på grundlag af hvilke denne myndighed skal foretage en vurdering ud fra det specifikke sagsforhold af de relevante kendsgerninger og omstændigheder og derfor gøre det muligt for denne at træffe sin afgørelse med fuldt kendskab til sagen samt give en passende begrundelse for afgørelsen.

- 42 Det bemærkes endvidere, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede finder behandlingen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse sted efter asylproceduren, hvorunder den person, der ansøger om international beskyttelse, har haft adgang til en samtale vedrørende vedkommendes ansøgning om asyl.
- 43 Visse oplysninger eller visse elementer indhentet under denne samtale kan vise sig at være nyttige med henblik på at bedømme, om der er grundlag for en ansøgning om subsidiær beskyttelse. Navnlig kan elementer vedrørende ansøgerens individuelle status eller vedrørende vedkommendes personlige situation være relevante såvel for behandlingen af ansøgerens ansøgning om asyl som for ansøgerens ansøgning om subsidiær beskyttelse.
- 44 Heraf følger, at selv om en samtale gennemført under asylproceduren ikke som sådan er tilstrækkelig til at sikre overholdelse af ansøgerens ret til at blive hørt i forbindelse med vedkommendes ansøgning om subsidiær beskyttelse (jf. i denne retning dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 90), kan det imidlertid ikke udelukkes, at den kompetente myndighed med henblik på behandlingen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse inddrager visse oplysninger eller elementer, som er indhentet i forbindelse med en sådan samtale, og som kan bidrage til, at myndigheden kan træffe afgørelse med hensyn til denne ansøgning med fuldt kendskab til sagen.
- 45 Det bemærkes herved, at retten for en person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, til skriftligt at udtale sig om de grunde, som kan underbygge vedkommendes ansøgning, giver vedkommende lejlighed til at fremsætte sine synspunkter med hensyn til den vurdering, som den kompetente myndighed har foretaget af disse oplysninger eller elementer med henblik på at træffe afgørelse om vedkommendes ansøgning om asyl.
- 46 Det skal endvidere fremhæves, at selv om gennemførelse af en ny samtale i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om subsidiær beskyttelse kan give ansøgeren en lejlighed til at tilføje nye elementer i forhold til dem, der allerede er anført skriftligt, indebærer retten til at blive hørt ikke, at ansøgeren gives en sådan mulighed (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 71).
- 47 Det forholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at specifikke omstændigheder i visse tilfælde kan gøre det nødvendigt at gennemføre en samtale, for at retten til at blive hørt for den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, effektivt overholdes.
- 48 I denne forbindelse bemærkes, at hvis de elementer, som en person, der ansøger om international beskyttelse, har tilvejebragt, af en given grund ikke er fuldstændige, aktuelle eller relevante, følger det af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83, at den berørte medlemsstat skal samarbejde aktivt med ansøgeren for at muliggøre, at alle de elementer, der kan underbygge ansøgningen, samles (jf. i denne retning dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 66).
- 49 Der skal derfor gennemføres en samtale, hvis den kompetente myndighed på grundlag af de elementer, som den råder over efter den skriftlige procedure og samtalen med ansøgeren gennemført i forbindelse med behandlingen af vedkommendes ansøgning om asyl, objektivt ikke er i stand til med fuldt kendskab til sagen at afgøre, om der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast, idet vedkommende ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse.
- 50 I en sådan situation kan en samtale således gøre det muligt for den kompetente myndighed at høre ansøgeren om elementer, der mangler, med henblik på at træffe afgørelse vedrørende ansøgningen og i givet fald at efterprøve, om betingelserne i artikel 4, stk. 5, i direktiv 2004/83 er opfyldt.

- 51 En samtale skal ligeledes gennemføres, hvis det, henset til den personlige eller generelle situation, som danner baggrund for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, og navnlig ansøgerens eventuelle særlige sårbarhed, som kan henføres til vedkommendes alder, helbredstilstand eller den omstændighed, at vedkommende har været udsat for grove former for vold, fremgår, at en sådan samtale er nødvendig for, at ansøgeren sættes i stand til fuldt ud og på en sammenhængende måde at udtale sig om de elementer, der kan underbygge denne ansøgning.
- 52 Det tilkommer følgelig den forelæggende ret at efterprøve, om der i hovedsagen foreligger særlige omstændigheder, som nødvendiggør, at der skal gennemføres en samtale med den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, for at dennes ret til at blive hørt overholdes på effektiv måde.
- 53 For det tilfælde, at en sådan samtale skulle have været gennemført i en procedure som den i hovedsagen omhandlede, rejser den forelæggende ret spørgsmålet om, hvorvidt den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, skal have ret til at indkalde og krydsforhøre vidner i forbindelse med denne samtale.
- 54 Det bemærkes herved, at en sådan ret går videre end de krav, der normalt følger af retten til at blive hørt i administrative procedurer, således som den fremgår af Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 7.1.2004, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6, præmis 200), og at de regler, der finder anvendelse på behandlingen af ansøgninger om subsidiær beskyttelse, herunder navnlig dem, der er angivet i artikel 4 i direktiv 2004/83, ikke tillægger vidneudsagn nogen særlig betydning ved vurderingen af de relevante kendsgerninger og omstændigheder.
- 55 Det følger heraf, at retten til at blive hørt ikke indebærer, at en person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, har en ret til at indkalde eller krydsforhøre vidner i forbindelse med en eventuel samtale inden for rammerne af behandlingen af vedkommendes ansøgning.
- 56 På baggrund af samtlige de foregående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at retten til at blive hørt, således som den finder anvendelse inden for rammerne af direktiv 2004/83, i princippet ikke kræver, at den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, har ret til en samtale vedrørende vedkommendes ansøgning og en ret til at indkalde eller krydsforhøre vidner i forbindelse med denne samtale, når en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter to separate på hinanden følgende procedurer til at behandle ansøgninger om henholdsvis meddelelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.
- 57 En samtale skal ikke desto mindre gennemføres, når særlige omstændigheder, der vedrører de elementer, som den kompetente myndighed råder over, eller den personlige eller generelle situation, som danner baggrund for ansøgningen om subsidiær beskyttelse, gør samtalen nødvendig for, at denne ansøgning kan behandles med fuldt kendskab til sagen, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Retten til at blive hørt, således som den finder anvendelse inden for rammerne af Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 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, kræver i princippet ikke, at den person, der ansøger om subsidær beskyttelse, har ret til en samtale vedrørende vedkommendes ansøgning og en ret til at indkalde eller krydsforhøre vidner i forbindelse med denne samtale, når en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastsætter to separate på hinanden følgende procedurer til at behandle ansøgninger om henholdsvis meddelelse af flygtningestatus og subsidær beskyttelse.

En samtale skal ikke desto mindre gennemføres, når særlige omstændigheder, der vedrører de elementer, som den kompetente myndighed råder over, eller den personlige eller generelle situation, som danner baggrund for ansøgningen om subsidær beskyttelse, gør samtalen nødvendig for, at denne ansøgning kan behandles med fuldt kendskab til sagen, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter