Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 7 november 2013 [1]

Mål C-604/12

H. N.
mot
Minister for Justice, Equality and Law Reform,

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Irland))

”Det gemensamma europeiska asylsystemet — Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande — Direktiv 2005/85/EG — Miniminormer för beviljande och återkallande av flyktingstatus i medlemsstaterna — Nationell processuell bestämmelse enligt vilken en ansökan om status som alternativt skyddsbehövande endast kan prövas om den sökande har ansökt om och nekats flyktingstatus — Tillåtet — Iakttagande av rätten till god förvaltning — Skyndsam och opartisk handläggning av prövningsförfarandet”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande tar återigen upp frågan om organisationen av förförandet för beviljande av internationellt skydd i Irland och ligger i linje med domarna i målen M. [2] samt D. och A. [3].

2. Supreme Court (Irland) har frågat domstolen huruvida en nationell processuell bestämmelse enligt vilken en ansökan om alternativt skydd endast kan prövas om den sökande har ansökt om och nekats flyktingstatus uppfyller kraven i direktiv 2004/83/EG [4] och i synnerhet rätten till god förvaltning som föreskrivs i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. [5]

3. Alternativt skydd är ett internationellt skydd som, i enlighet med artikel 2 e i direktiv 2004/83, riktar sig till tredjelandsmedborgare som inte kan betraktas som flyktingar men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Dom av den 22 november 2012 i mål C-277/11.

3 — Dom av den 31 januari 2013 i mål C-175/11.

4 — Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska 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 EUT, L 204, 2005, s. 24).

5 — Nedan kallad stadgan.

4. Inom ramen för det gemensamma systemet för europeisk asyl kompletterar det alternativa skyddet de bestämmelser om flyktingstatus som föreskrivs i konventionen om flyktingstatus. [6] Majoriteten av medlemsstaterna har således antagit ett enhetligt förfarande under vilket de prövar den asylansökan som den berörde har lämnat in mot bakgrund av två former av internationellt skydd. Irland har för sin del behållit ett mer uppdelat system genom att inrätta två skilda förfaranden. En ansökan om alternativt skydd kan i Irland således först lämnas in när förfarandet för beviljande av flyktingstatus har slutförts och Minister för Justice, Equality and Law Reform har meddelat den berörde sin avsikt att fatta ett beslut om att utvisa honom. I detta system har – för övrigt liksom i alla system – en individ inte möjlighet att inge en självständig ansökan om enbart alternativt skydd.

5. Med tillämpning av denna lagstiftning avslog Minister for Justice, Equality and Law Reform N:s ansökan om alternativt skydd.

6. N. är en pakistansk medborgare bosatt i Irland sedan år 2003. Han hade först ett studentvisum, innan han beviljades ett uppehållstillstånd giltigt fram till den 31 december 2005 med anledning av att han gift sig med en irländsk medborgare. Den 23 februari 2006 meddelade Minister for Justice, Equity and Law Reform M.N. dess avsikt att fatta ett beslut om utvisning på grund av att hans uppehållstillstånd inte hade förnyats, då han separerat från sin maka. Han stannade emellertid i Irland som student och tog examen i ekonomi år 2007. Han väckte vidare talan mot Minister of Justice, Equality and Law reform och irländska staten varvid han gjorde gällande att utvisningslagstiftningen delvis stod i strid med konstitutionen.

7. N. har inte vid något tillfälle sökt asyl i Irland. Han har förklarat att han inte fruktar att bli förföljd på grund av ras, religion, nationalitet, politiska åsikter eller som medlem av en särskild social grupp och att han därför inte är flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83. Han har emellertid gjort gällande att han riskerar att lida allvarlig skada om han återvänder till Pakistan, särskilt på grund av det urskillningslösa våld som förekommer i Swat-dalen där hans familj lever.

8. Följaktligen ingav N. en ansökan om alternativt skydd den 16 juni 2009. Minister for Justice, Equality and Law Reform avslog denna ansökan på grund av att han inte först hade ansökt om flyktingstatus. Sedan den talan om ogiltigförklaring som han väckt mot detta beslut vid High Court (Irland) hade ogillats, överklagade han till Supreme Court.

9. Eftersom denna nationella processuella bestämmelse avser frågor som rör förfarandets effektivitet, opartiskhet och varaktighet, beslutade Supreme Court att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU domstolen:

”Medger rådets direktiv 2004/83 …, tolkat mot bakgrund av den unionsrättsliga principen om god förvaltning vilken kommer till uttryck i synnerhet i artikel 41 i [stadgan], att en medlemsstat i sin lagstiftning föreskriver att en ansökan om status som skyddsbehövande i övrigt endast kan prövas om den sökande har ansökt om och nekats flyktingstatus enligt nationell rätt?”

10. Med andra ord, innebär ett iakttagande av rätten till god förvaltning inom ramen för genomförandet av direktiv 2004/38 att en medlemsstat är tvungen att införa ett självständigt förfarande för beviljande av alternativt skydd?

11. Den hänskjutande domstolens fråga till EU-domstolen avser visserligen huruvida den irländska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten, men egentligen rör den en processuell bestämmelse som finns i samtliga medlemsstater. Oavsett hur prövningsförfarandet är uppbyggt, huruvida det rör sig om ett system där ett enda organ handlägger alla former av skydd eller ett sådant förfarande som det som

6 — Denna konvention, som undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) (nedan kallad Genèvekonventionen), trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, vilket trädde i kraft den 4 oktober 1967.

är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, prövar nämligen alltid den behöriga myndigheten huruvida den berörde kan göra anspråk på flyktingstatus innan den prövar huruvida han har rätt till alternativt skydd. I denna mening skiljer sig det irländska förfarandet således inte märkbart från de förfaranden som inrättats i de övriga medlemsstaterna. Vidare föreskrivs inte i något av systemen i nuläget att ett självständigt förfarande för beviljande av alternativt skydd ska inrättas.

12. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att ange skälen till varför jag anser att rätten till god förvaltning, inom ramen för förfarandet för prövning av asylansökningar, framför allt ska garantera att behovet av internationellt skydd fastställs på ett korrekt sätt. Detta kräver en omfattande bedömning av ansökan mot bakgrund av båda formerna av internationellt skydd. Jag kommer således att förklara varför jag är övertygad om att den aktuella processuella bestämmelsen, genom att den kräver att ansökan först prövas utifrån de villkor som fastställts för beviljande av flyktingstatus, gör det möjligt för den som legitimt söker internationellt skydd att beviljas en lämplig status och faktiskt tillträde till de rättigheter som han har enligt direktiv 2004/83, detta på grundval av en prövning som överensstämmer med den anda och de texter som styr det gemensamma europeiska asylsystemet.

I – Den irländska lagstiftningen

13. I Irland utmärks förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd av ett stort antal processuella etapper.

14. Förfaranderegleрna avseende ansökningar om flyktingstatus fastställs i 1996 års lag om flyktingar (Refugee Act 1996).[7]

15. Enligt section 8 i lagen om flyktingar ska asylansökningar göras vid Refugee Applications Commissioner. I section 11 i denna lag föreskrivs att denna ledamot av Refugee Applications Commissioner (ledamot med ansvar för asylansökningar) ska ansvara för att träffa sökanden och utföra nödvändiga undersökningar samt inhämta uppgifter. Ledamoten ska därefter upprätta en rapport i vilken han avger en positiv eller negativ rekommendation i frågan huruvida sökanden ska beviljas flyktingstatus samt överlämna rapporten till Minister for Justice, Equality and Law Reform.[8]

16. Om rekommendationen från Refugee Applications Commissioner är positiv är Minister for Justice, Equality and Law Reform, enligt section 17.1 i lagen om flyktingar, skyldig att bevilja den aktuella sökanden flyktingstatus. För det fall Refugee Applications Commissioner däremot rekommenderar att sökanden inte ska beviljas flyktingstatus kan denne enligt section 16 i denna lag överklaga rekommendationen vid Refugee Appeals Tribunal (Irland). Om Refugee Appeals Tribunal ger asylsökanden rätt och anser att rekommendationen ska vara positiv är Minister for Justice, Equality and Law Reform, enligt section 17.1 i nämnda lag, skyldig att bevilja sökanden flyktingstatus. I det motsatta fallet, det vill säga om Refugee Appeals Tribunal anser att den negativa rekommendationen ska stå fast, har ministern alltjämt ett utrymme för skönsmässig bedömning för att besluta huruvida sådan status ska beviljas.

17. Enligt section 5 i 2000 års lag om illegal invandring får asylsökandena bestrida giltigheten av rekommendationer från Refugee Applications Commissioner och av besluten från Refugee Appeals Tribunal vid High Court, med förbehåll för de särskilda villkor som gäller för asylärenden. Enligt nämnda bestämmelse får avgörandet från High Court endast överklagas till Supreme Court om High Court själv meddelar en dom som tillåter detta (”certificate of leave to appeal”).

7 — Lag i ändrad lydelse genom artikel 11.1 i 1999 års lag om invandring (Immigration Act 1999), genom artikel 9 i 2000 års lag om olaglig invandring (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000), och genom artikel 7 i 2003 års lag om invandring (Immigration Act 2003) (nedan kallad ”lagen om flyktingar”).

8 — Section 13 i denna lag.

18. När asylansökan har avslagits slutgiltigt får Minister for Justice, Equality and Law Reform meddela den berörde sin avsikt att fatta ett beslut om utvisning (proposal to deport), i enlighet med section 3.3 i 1999 års lag om invandring.

19. I detta skede av förfarandet ska bestämmelserna om förfarandet för ansökningar om alternativt skydd tillämpas. Dessa bestämmelser finns i 2006 års bestämmelser om rätten till skydd inom ramen för Europeiska gemenskaperna (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006), som antogs av Minister for Justice Equality and Law Reform den 9 oktober 2006 och, bland annat, avser införlivande av direktiv 2004/83 med irländsk rätt.[9]

20. Enligt section 4.1 i 2006 års bestämmelser ska meddelandet från Minister for Justice, Equality and Law Reform åtföljas av en upplysning riktad till den berörde om att han kan ansöka om alternativt skydd och ett tillfälligt uppehållstillstånd (”application for leave to remain”). En informationsfolder om alternativt skydd och en blankett för att ansöka om sådant skydd ska bifogas skrivelsen. Utöver personuppgifter uppmanas sökanden att lämna in alla kompletterande handlingar och utförligt redogöra för de specifika skäl som anförs till stöd för ansökan om alternativt skydd, varvid han bland annat ombeds precisera den allvarliga skada som han skulle kunna lida om han återvänder till sitt ursprungsland.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform avgör ansökan om alternativt skydd genom ett motiverat beslut. Talan om ogiltigförklaring får väckas mot beslutet.

22. Enligt section 4.2 i 2006 års bestämmelser har inte Minister for Justice, Equality and Law Reform någon skyldighet att pröva en ansökan om alternativt skydd när den ingivits av en person som inte fått avslag på en asylansökan. Supreme Court angav i sin dom av den 9 juli 2010, i målet Izevbeckhai m.fl. mot Minister for Justice, Equality and Law Reform,[10] att Minister for Justice, Equality and Law Reform, i enlighet med denna bestämmelse, endast får pröva ansökningar om alternativt skydd som ingetts av personer som tidigare har fått avslag på en asylansökan.

II – Min bedömning

23. Det ska erinras om att den hänskjutande domstolen genom sin tolkningsfråga i huvudsak har frågat domstolen huruvida en nationell processuell bestämmelse enligt vilken en ansökan om alternativt skydd endast kan prövas om den sökande har ansökt om och nekats flyktingstatus uppfyller kraven i direktiv 2004/83 och i synnerhet principen om god förvaltning som kommer till uttryck i artikel 41 i stadgan.

24. Enligt min uppfattning är det uppenbart att denna fråga ska besvaras jakande.

A – *Inledande anmärkningar*

25. Innan jag behandlar själva frågan vill jag göra två anmärkningar.

9 — Nedan kallade 2006 års bestämmelser.

10 — (2010) IESC 44.

26. För det första kräver den hänskjutande domstolens fråga till EU-domstolen att andra rättsregler än dem som Supreme Court uttryckligen har nämnt i sitt beslut om hänskjutande beaktas.[11] Även om den hänskjutande domstolen har inriktat sin fråga på asylsökandes rättigheter enligt direktiv 2004/83 och artikel 41 i stadgan, anser jag även att de bestämmelser om förfarandet för beviljande av ett internationellt skydd som föreskrivs i direktiv 2005/85/EG[12] ska nämnas.

27. Direktiv 2004/83 har nämligen inte, genom sitt innehåll och ändamål, till syfte att föreskriva förfaranderegler som är tillämpliga vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd och följaktligen inte heller att fastställa de processuella garantier som i detta sammanhang ska tillerkännas den asylsökande.[13] Direktivets enda syfte är att fastställa gemensamma kriterier för samtliga medlemsstater vad gäller de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för att beviljas internationellt skydd,[14] och vad gäller innehållet av detta skydd.[15] Inom denna ram fastställer direktiv 2004/83 i dess artikel 2 c och 2 e vilka personer som kan åtnjuta flyktingstatus respektive alternativt skyddsbehövande och i dess kapitel VII vilka rättigheter var och en av dessa statusar innebär.

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

29. Följaktligen kommer jag att bedöma huruvida de aktuella bestämmelserna är förenliga med unionsrätten inte bara mot bakgrund av lydelsen i och syftet med direktiv 2004/83, utan även med beaktande av bestämmelserna i direktiv 2005/85.

30. För det andra kräver den hänskjutande domstolens fråga till EU-domstolen att Irlands processuella autonomi beaktas vad gäller hur handläggningen av ansökningar om internationellt skydd organiseras. Det ska nämligen preciseras att Europeiska unionen, enligt i förevarande mål gällande rätt, inte reglerar förfarandet för prövning av en ansökan om alternativt skydd, när denna prövning ingår i ett förfarande som är åtskilt från förfarandet för beviljande av flyktingstatus.

31. Liksom direktiv 2004/83 syftar direktiv 2005/85 till en harmonisering av miniminormer. Följaktligen ger den medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av sina bestämmelser och särskilt för att organisera prövningen av asylansökningar.[16] Enligt artikel 3 i detta direktiv är det dessutom endast tillämpligt när medlemsstaterna prövar asylansökningar eller när de har infört ett enhetligt förfarande där asylansökningar prövas både som ansökningar om flyktingstatus och som ansökningar om alternativt skydd.

32. Direktiv 2005/85 ger således medlemsstaterna fullt handlingsutrymme för att organisera prövningen av ansökningar om alternativt skydd när de har valt att pröva dessa ansökningar inom ramen för ett förfarande skilt från förfarandet avseende beviljande av flyktingstatus, såsom är fallet i Irland.

11 — Det ska erinras om att det följer av fast rättspraxis att det inom ramen för det i artikel 267 FEUF inrättade samarbetet mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. EU-domstolen kan i detta syfte behöva ta hänsyn till unionsrättsliga normer som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin begäran, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den (se, bland annat, dom av den 8 december 2011 i mål C-157/10, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, (REU 2011, s. I-13023) punkterna 18–20 och där angiven rättspraxis).

12 — 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, rättelse EUT L 236, s. 36).

13 — Domen i målet M. (ovan fotnot 2), punkt 73.

14 — Se artikel 1 i nämnda direktiv.

15 — Se punkt 19 i mitt förslag till avgörande inför domen i det ovannämnda målet M. och domen i det ovannämnda målet M., punkt 72.

16 — Se, i detta hänseende, skäl 11 i direktiv 2005/85 och domen i det ovannämnda målet D. och A., punkterna 62–66.

33. Denna hänvisning till medlemsstaternas processuella autonomi är emellertid enligt tradition begränsad av skyldigheten att iaktta likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen [17] och av nödvändigheten att garantera att de grundläggande rättigheterna iakttas.

34. Likvärdighetsprincipen kräver att de förfaranderegler som en medlemsstat inför i detta sammanhang inte får vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt. Denna fråga är inte aktuell i förevarande mål.

35. Vad gäller effektivitetsprincipen, innebär den att dessa förfaranderegler inte får medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt för den berörde att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. I förevarande mål bör det således undersökas huruvida den aktuella processuella bestämmelsen garanterar att personer som behöver internationellt skydd ges faktisk tillgång till de rättigheter de har enligt direktiv 2004/83.

36. Vidare har medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa iakttagandet av de grundläggande rättigheterna och unionens allmänna rättsprinciper när de fattar beslut som omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten. Detta är fallet med beslut angående prövning av en ansökan om alternativt skydd. [18] Det råder således inga tvivel om att de irländska myndigheterna ska säkerställa iakttagandet av de berördas rätt till en god förvaltning, inte bara på grund av att denna rättighet utgör en allmän princip i unionsrätten, [19] utan även för att det rör sig om en grundläggande rättighet som kommer till uttryck i artikel 41 i stadgan. Även om artikel 41.1 i stadgan enligt sin lydelse avser enskilda rättssubjekts förhållanden med ”unionens institutioner och organ”, [20] anser jag nämligen att rätten till god förvaltning på samma sätt gäller i förhållande till medlemsstaterna när dessa genomför unionsrätten. [21]

37. Mot bakgrund av dessa omständigheter ska jag nu undersöka huruvida den aktuella processuella bestämmelsen är förenlig med kraven i direktiv 2004/83 samt principerna om effektivitet och god förvaltning.

B – *Iakttagande av effektivitetsprincipen*

38. Jag anser att den aktuella lagstiftningen garanterar asylsökanden en faktisk tillgång till hans eller hennes rättigheter enligt direktiv 2004/83 på grundval av en prövning i överensstämmelse med andan och lydelsen i de texter som reglerar det gemensamma europeiska asylsystemet.

39. För det första säkerställer denna bestämmelse, genom att kräva att ansökan om internationellt skydd först prövas med hänsyn till villkoren för beviljande av flyktingstatus, att artikel 78 FEUF iakttas fullt ut.

17 — Se, bland annat, dom av den 15 januari 2013 i mål C-416/10, Križan m.fl., punkt 85 och där angiven rättspraxis, och av den 10 september 2013 i mål C-383/13 PPU, G. och R., punkt 35 och där angiven rättspraxis.

18 — Se, i detta hänseende, artikel 6.3 FEU. Se även 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 och där angiven rättspraxis, av den 26 februari 2013 i mål C-617/10, Åkerberg Fransson, punkterna 18–21, och domen i det ovannämnda målet G. och R., punkt 35 och där angiven rättspraxis. Se även punkt 111 i mitt förslag till avgörande i mål C-108/10, Scalloton, där domstolen meddelade dom den 6 september 2011 (REU 2011, s. I-7491), och punkterna 32 och 114 i mitt förslag till avgörande inför domen i det ovannämnda målet M.

19 — Se förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) till artikel 41 i denna enligt vilka:
”Artikel 41 grundas på unionen som en rättsgemenskap som har vuxit fram ur rättspraxisen, där bland annat god förvaltning slagits fast som en allmän rättsprincip (se bl.a. … dom av den 31 mars 1992, C-255/90 P, [Burban mot parlamentet], Rec. 1992, s. I-2253 …”.
Se även dom av den 18 december 2008 i mål C-349/07, Sopropré, REG 2008, s. I-10369, punkterna 33 och 38.

20 — Se dom av den 21 december 2011 i mål C-482/10, Cicala (REU 2011, s. I-14139), punkt 28.

21 — Se förklaring till stadgan avseende artikel 51.1 och dom av den 15 november 2011 i mål C-256/11, Dereci m.fl. (REU 2011, s. I-11315), punkt 72, och domen i det ovannämnda målet M., punkterna 82–84.

40. Det bör erinras om att direktiven 2004/83 och 2005/85 antogs på grundval av artikel 63 första stycket punkt 1 EG (numera artikel 78 FEUF), enligt vilken Europeiska unionens råd skulle fatta beslut om åtgärder som avsåg asyl baserat på en ”fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen”.[22] Dessa båda direktiv bidrar således till ett gemensamt europeiskt asylsystem som, i enlighet med den nya artikel 78.1 FEUF, ska överensstämma med denna konvention.

41. Nämnda konvention utgör ett internationellt fördrag vilket som sådant är bindande för alla parter bland vilka unionens medlemsstater ingår. Som unionslagstiftaren medger i skäl 3 i direktiv 2004/83, utgör den ”grundstenen” i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar, då den definierar själva flyktingbegreppet samt de rättigheter och skyldigheter som medföljer denna status. Unionslagstiftaren har som komplement till de bestämmelser som föreskrivs i Genèvekonventionen infört andra former av internationellt skydd, bland vilka alternativt skydd ingår. Artikel 78.2 a och b FEUF preciserar således att Europaparlamentet och rådet ska besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som inte bara omfattar ”en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen”, utan även ”en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, *utan att beviljas europeisk asyl*, har behov av internationellt skydd”.[23]

42. Användning av uttrycket ”i övrigt” samt lydelsen av artikel 2 e i direktiv 2004/83 anger således utan tvetydighet att den status som skyddsbehövande i övrigt avser riktar sig till tredjelandsmedborgare som inte uppfyller villkoren för att beviljas flyktingstatus.[24] Artikel 2 b i direktiv 2005/85 tillägger vidare att en ansökan om internationellt skydd som görs på grundval av direktiv 2004/83 antas vara en asylansökan i den mening som avses i Genèvekonventionen.

43. Följaktligen har unionslagstiftaren, genom att införa en alternativ form av skydd i det gemensamma europeiska asylsystemet, inte haft för avsikt att erbjuda någon möjlighet att välja mellan den ena och den andra formen av internationellt skydd. Unionslagstiftarens mål är att säkerställa Genèvekonventionens ”företräde” genom att säkerställa att de alternativa former av skydd som fastställs i unionen inte undergräver grundstommen i denna konvention. Denna målsättning framgår tydligt av förarbetena till direktiv 2004/83. Europeiska kommissionen angav i sitt direktivförslag[25] uttryckligen att ”frågan om huruvida en skyddssökande kvalificerar sig för subsidiärt skydd [ska] i normala fall prövas först sedan det konstaterats att han eller hon inte uppfyller villkoren för flyktingstatus”,[26] varvid kommissionen grundar sig på behovet av att säkerställa en ”fullständig och heltäckande tillämpning av Genèvekonventionen”[27] och på nödvändigheten av att inte försvaga det system som fastställs i denna.

44. Av principskäl ska skyddet genom flyktingstatus således prövas först, eftersom det är som ett komplement till de bestämmelser som fastställts inom ramen för denna konvention som unionslagstiftaren har infört andra former av internationellt skydd kvalificerat som ”alternativt”, ”kompletterande” eller ”tillfälligt”.[28]

22 — Se skäl 2 i direktiv 2004/83.

23 — Min kursivering.

24 — Se skälen 5 och 24 i direktiv 2004/83.

25 — Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning (KOM(2001) 510 slutlig).

26 — S. 15.

27 — Ibidem. Ekonomiska och sociala kommittén angav i sitt yttrande om ”Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning” (EGT C 221, 2002, s. 43) bland annat att ”Kommissionen påminner själv om att det finns en prioriteringsregel som föreskriver att man alltid främst ska pröva personens flyktingstatus när ansökan granskas. Det subsidiära skyddet kan inte försvaga det skydd som flyktingstatusen ger.” (punkt 2.3.5).

28 — Se rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, s. 12).

45. Det ska påpekas att denna tolkning även gäller när det är uppenbart att sökanden inte kan betraktas som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83, vilket N. har gjort gällande i förevarande mål. I en sådan situation föreskrivs uttryckligen i artikel 23.4 b i direktiv 2005/85 att medlemsstaterna får föreskriva att ett förfarande för prövning av villkoren för beviljande av flyktingstatus ska påskyndas, men unionslagstiftaren har inte i något fall angett att denna prövning får utelämnas. [29] Med all rätt. Det är endast genom nämnda prövning som den berörde kan beviljas en ”lämplig status”, i enlighet med artikel 78.1 FEUF. Den tillåter nämligen varje medlemsstat att göra en uttömmande bedömning av ansökan för att på ett korrekt sätt fastställa den berördes behov av internationellt skydd. Detta kräver att den nationella myndighet som handlägger ärendet före prövningen av ansökan om alternativt skydd kan försäkra sig om att det hot som den berörde anser sig utsatt för inte snarare omfattas av ”förföljelse” i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83 och inte kräver att han beviljas flyktingstatus.

46. Det ska i detta hänseende inte förglömmas att flyktingstatus, enligt direktiv 2004/83, ger mer omfattande ekonomiska och sociala rättigheter och förmåner än dem som följer av ett beviljande av ett alternativt skydd. [30] Följaktligen gör denna förhandsbedömning det möjligt att även säkerställa maximala rättigheter till förmån för den berörde. Som domstolen påpekade i sin dom i det ovannämnda målet M. är det nämligen olika slags rättigheter som är kopplade till flyktingstatus respektive status som alternativt skyddsbehövande. [31] Direktiv 2004/38 gör i kapitel VII, med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd” en åtskillnad beroende på huruvida den berörde är en flykting eller har status som skyddsbehövande i övrigt. [32] Direktivet tillåter, med avseende på mottagarna av alternativt skydd, medlemsstaterna att anta striktare villkor beträffande utfärdande av uppehållstillstånd och resedokument. [33] Medan medlemsstaterna har skyldighet att bevilja flyktingar uppehållstillstånd för en varaktighet av minst tre år, kan de begränsa varaktigheten av detta tillstånd till ett år när det beviljas en individ som åtnjuter alternativt skydd. Nämnda direktiv tillåter även medlemsstaterna att begränsa tillträdet till vissa ekonomiska och sociala rättigheter såsom tillträde till arbetsmarknaden och sociala förmåner. [34] Även om medlemsstaterna har skyldighet att bevilja mottagarna av internationellt skydd samma nödvändiga sociala stöd som det som föreskrivs för landets medborgare, kan de således emellertid begränsa detta stöd till grundprestationer när det gäller mottagarna av alternativt skydd.

47. Det kan konstateras att det ligger i varje asylsökandes intresse att hans ansökan prövas mot bakgrund av villkoren för flyktingstatus. Jag förstår således inte vilka skäl som ligger bakom N:s handlande i detta mål.

48. Apropå detta anser jag att det inte ankommer på asylsökanden att fastställa vilken status som är lämpligast med avseende på hans situation. Detta omfattas av den beslutande nationella myndighetens exklusiva behörighet som, mot bakgrund av de upplysningar som den berörde och myndighetens avdelningar har lämnat, handlägger ansökan i enlighet med de bestämmelser som fastställs i direktiven 2004/83 och 2005/85.

29 — I denna bestämmelse anges följande:

”Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska prioriteras eller påskyndas om

…

b) det klart framgår att sökanden inte har rätt att betraktas som flykting eller har rätt till flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG”.

30 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, s. 60) avskaffar de existerande nivåskillnaderna mellan de olika rättigheter som beviljas flyktingar respektive mottagare av ett alternativt skydd som inte längre kan anses vara berättigade. Ändringarna avser uppehållstillståndens varaktighet och tillgång till sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt arbetsmarknaden.

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

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

33 — Se artikel 24 respektive 25 i detta direktiv.

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

49. Det ska erinras om att det kommande beslutet har en avgörande betydelse för den som legitimt söker internationellt skydd. Det ska inte heller förglömmas att sökanden befinner sig i en extremt svår mänsklig och materiell situation och att det förfarande som han inleder vid de nationella myndigheterna ska tillåta honom att säkerställa upprätthållande av hans mest grundläggande rättigheter. Det är emellertid föga sannolikt att den berörde alltid kan bedöma huruvida den situation som han befinner sig i möter de krav som uppställs för beviljande av flyktingstatus eller uppfyller villkoren för beviljande av ett alternativt skydd. Gränsdragningen mellan de båda formerna av internationellt skydd kan i detta hänseende vara extremt svår att göra, särskilt i situationer som präglas av ett urskillningslöst våld i förhållande till vissa grupper, vilket alltid från de beslutande nationella myndigheternas sida kräver en detaljerad och noggrann undersökning av de bevis som sökanden ingett. Man måste även beakta det psykologiska lidande som asylsökanden kan befinna sig i och de svårigheter som han kan stöta på, på grund av sitt språk till exempel, inte bara när det gäller att förstå förfarandereglerna utan även att känna till sina rättigheter och skyldigheter. Det är många som inte har råd med juridisk hjälp. Därför kan vi inte riskera att en individ som behöver en fristad avstår från att inge en ansökan om beviljande av flyktingstatus trots att han har rätt till en sådan status.

50. Slutligen bör vi inte glömma att denna förhandsbedömning tillåter att slutföra förfarandet för beviljande av internationellt skydd och således säkerställa att ingen annan ansökan kommer att inges inom unionen, samt följaktligen begränsa sekundära förflyttningar av asylsökande, ett fenomen som är mer känt under beteckningen ”asylum shopping”. [35]

51. Mot bakgrund av dessa omständigheter har jag således svårt att dela de uppfattningar som N. och kommissionen har gett uttryck för i sina yttranden. De anser nämligen att Irland, mot bakgrund av de tillämpliga texterna, ska införa ett självständigt förfarande för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande.

52. Med hänsyn till det ovan anförda skulle en sådan tolkning av de rättsliga bestämmelserna enligt min uppfattning riskera att åsidosätta den anda som det gemensamma europeiska asylsystemet bygger på och, i synnerhet, syftet med och lydelsen i artikel 78 FEUF och direktiven 2004/83 och 2005/85.

53. För det första skulle den riskera att inskränka Genèvekonventionens företräde eftersom de alternativa formerna av skydd skulle kunna medföra att grundstommen i denna konvention försvagas. Vidare skulle den riskera att inskränka den tillnärmning av de asylrättsliga bestämmelserna som unionslagstiftaren eftersträvar [36] och därmed gynna sådana sekundära förflyttningar av asylsökanden som unionen åtagit sig att bekämpa. Som den tyska regeringen har påpekat i sina yttranden går det inte att utesluta risken att en asylsökande ansöker om alternativt skydd i en annan medlemsstat än den som är ansvarig för asylförfarandet och att samma situation således prövas parallellt i två medlemsstater mot bakgrund av två olika rättssystem.

54. Dessutom – och det är säkerligen det starkaste argumentet – gör inte införandet av ett självständigt förfarande det möjligt att garantera en uttömmande bedömning av ansökan om internationellt skydd vilken dock är garantin för de rättigheter som asylsökanden beviljas inom ramen för direktiv 2004/83. Man skulle med andra ord riskera att allvarligt undergräva skyddet för de mest utsattas grundläggande rättigheter. Det system som kommissionen försvarar leder nämligen till att en

35 — Detta fenomen har uppstått genom de skillnader som existerar mellan medlemsstaterna när det gäller villkoren för beviljande av internationellt skydd. Det beskriver situationen för en asylsökande som har anlänt till en medlemsstat som är ansvarig för prövningen av hans ansökan om internationellt skydd, men som beslutar att inge ansökan i en annan medlemsstat, då denna ansökan har större chans att bli beviljad eller på grund av att villkoren för mottagandet förefaller mer fördelaktiga.

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

ofrånkomlig etapp för att garantera de berördas rättigheter hoppades över. Kommissionen har förvisso påpekat vid förhandlingen att det fall att en sökande inte lämnar någon ansökan alls skulle vara högst marginellt. Det rör sig här om ett argument som jag inte kan godta. En persons grundläggande rättigheter får givetvis inte kränkas med motiveringen att det endast skulle röra ett fåtal personer.

55. Slutligen anser jag att det, utöver avsaknaden av rättslig grund, inte finns någon mening med att kräva att Irland inför ett självständigt förfarande för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, samtidigt som medlemsstaterna nu har skyldighet att inrätta ett ”enhetlig förfarande”. Min bedömning skulle nämligen inte vara uttömmande om jag inte nämnde de mål som unionslagstiftaren eftersträvar inom ramen för den andra fasen i det gemensamma europeiska asylsystemet, och i synnerhet i det nya direktiv 2013/32, även om denna text inte är tillämplig på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. [37]

56. Detta direktiv inför nämligen, i enlighet med skäl 11, ett enhetligt förfarande för att säkerställa en uttömmande och effektiv prövning av asylsökandes behov av internationellt skydd. I artikel 10.2 föreskrivs nu att ”[v]id prövning av ansökningar om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten *först* fastställa om sökande uppfyller kraven på flyktingstatus och, *om så inte är fallet*, besluta om sökande kan komma i fråga för subsidiärt skydd”. [38] Inrättandet av ett enhetligt förfarande är inte längre bara en möjlighet vilket var fallet under direktiv 2005/85, utan utgör numera en skyldighet som även tillåter unionslagstiftaren att förenkla och rationalisera förfarandena för prövning av asylansökningar och lätta den administrativa börda som faller på medlemsstaterna.

57. Dessa omständigheter visar, i den mån detta behövs, att asylsökande inte har – och inte ska ha – möjlighet att välja mellan en eller annan form av internationellt skydd. Såsom den belgiska regeringen helt korrekt påpekade vid förhandlingen får beviljande av internationellt skydd vara beroende av en subjektiv bedömning av den sökande och vederbörande ska inte kunna förfoga häröver utifrån verkliga eller förmodade intressen. Hans ansökan ska nödvändigtvis prövas med hänsyn till kriterierna för beviljande av flyktingstatus och endast om han inte uppfyller dessa kan han då ansöka om att beviljas ett alternativt skydd. Denna bedömning ska göras oberoende av vilken uppbyggnad medlemsstaten har valt för förfarandet, huruvida det rör sig om ett enhetligt förfarande eller ett sådant system som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, eftersom dessa båda processuella system skiljer sig mycket lite åt i detta hänseende.

58. Mot bakgrund av dessa överväganden är jag följaktligen övertygad om att de aktuella förfaranderegelerna garanterar att asylsökanden faktiskt får tillgång till de rättigheter som han eller hon har enligt direktiv 2004/83, och i enlighet med effektivitetsprincipen.

59. Jag anser även att dessa bestämmelser säkerställer en god förvaltning av ansökan om internationellt skydd, genom att de kräver en förhandsprövning av denna mot bakgrund av villkoren för beviljande av flyktingstatus.

37 — Direktiv 2013/32 trädde i kraft den 19 juli 2013. Som anges i skäl 58 i detta direktiv är Irland emellertid inte bundet av detta i enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget.

38 — Se även skäl 22 i direktiv 2013/32. Min kursivering.

C – *Iakttagande av rätten till god förvaltning*

60. Enligt skäl 10 i direktiv 2004/83 och skäl 8 i direktiv 2005/85 har unionslagstiftaren åtagit sig att respektera de grundläggande rättigheterna vid fastställandet av de materiella bestämmelser och det förfarande som ska tillämpas för att bevilja internationellt skydd. Unionslagstiftaren har således sett till att de behöriga nationella myndigheterna garanterar den berörde hans eller hennes rätt till god förvaltning, vilken den har konkretiserat i kapitel II i direktiv 2005/85 genom att ålägga dem vissa processuella skyldigheter.

61. Som jag har nämnt, har medlemsstaterna visserligen inte skyldighet att tillämpa dessa processuella garantier vid prövningen av en ansökan om alternativt skydd när denna ansökan ingår i ett administrativt förfarande som är åtskilt från det som avser beviljande av flyktingstatus. Detta följer av gränserna för tillämpningsområdet för direktiv 2005/85. Det ska emellertid erinras om att de fortfarande har skyldighet att säkerställa att den berördes rätt till god förvaltning iakttas, dels eftersom beviljandet av ett alternativt skydd omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, dels eftersom rätten till god förvaltning inte bara är en allmän princip inom unionsrätten utan även en grundläggande rättighet.

62. Räckvidden av denna rättighet är extremt stor.

63. Enligt artikel 41.1 i stadgan innebär rätten till god förvaltning ”en rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid”. Av artikel 41.2 i stadgan följer att den förstnämnda rätten 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,[39] 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. Som domstolen angav i sin dom i det ovannämnda målet M. följer det av ordalydelsen i denna bestämmelse att den har en allmängiltig tillämpning.[40]

64. Inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet framgår principen om god förvaltning av kapitel II i direktiv 2005/85. Den konkretiseras genom erkännandet av processuella skyldigheter för myndigheterna och inrättandet av ett nära samarbete mellan dem och den asylsökande. Rätten till god förvaltning ska således tillåta att den berördes behov av internationellt skydd fastställs på ett korrekt sätt. I detta syfte kräver artikel 8.2 a i direktiv 2005/85 att den beslutande nationella myndigheten gör en individuell, objektiv och opartisk prövning av ansökan om internationellt skydd. Artikel 23.2 första stycket i nämnda direktiv kräver vidare att detta förfarande avslutas så snart som möjligt, efter en lämplig och fullständig prövning av de omständigheter på vilka ansökan är grundad. Slutligen ska den beslutande nationella myndigheten, i enlighet med artiklarna 10 och 13 i direktiv 2005/85 säkerställa att den berördes rätt att höras säkerställs genom personliga intervjuer vid vilka han ska kunna lägga fram sin personliga situation under sekretess och, vid behov, med hjälp av en tolk. Dessa skyldigheter har som sagt till syfte att garantera att den berörde erbjuds en lämplig status i enlighet med lydelsen i artikel 78.1 FEUF och en faktisk tillgång till de rättigheter som han enligt direktiv 2004/83.

65. Som jag har nämnt tidigare medverkar den aktuella processuella bestämmelsen fullständigt till dessa syften, genom att kräva en förhandsprövning av ansökan utifrån de villkor som fastställts för beviljande av flyktingstatus.

66. N. och kommissionen har emellertid gjort gällande att denna processuella bestämmelse inte garanterar att prövningen är opartisk och skyndsam.

39 — Domen i det ovannämnda målet M., punkt 82.

40 — Ibidem, punkt 84.

67. Dels har de påpekat att den som söker internationellt skydd till följd av dessa bestämmelser konfronteras med ett flertal processuella etapper som, oundvikligen, drar ut på den i Irland redan överdrivet långa tidsåtgången för förfaranden. Kommissionen har i detta hänseende påpekat att nämnda bestämmelser ”tvingar sökanden att medverka till en fiktion” [41] när han inger sin ansökan till förmån för flyktingstatus eller ”[tvingar sökanden] att genomgå ett förfarande som är dömt att leda till avslag”, [42] vilket oundvikligen förhalar bedömningen av ansökan om alternativt skydd.

68. Vidare anser N. och kommissionen att den processuella bestämmelsen inte uppfyller kravet på opartiskhet, eftersom ansökan om alternativt skydd ingetts trots att Minister for Justice, Equality and Law Reform inte bara avslagit ansökan om beviljande av flyktingstatus, utan även är i färd med att fatta ett beslut om utvisning av sökanden. Följaktligen är förfarandet, enligt kommissionen, ”redan inriktat på utvisning [och Minister for Justice, Equality and Law Reform] har en positiv inställning till en utvisning” [43] vilken strider mot kraven på likvärdighet och opartiskhet.

69. Även om jag delar den oro som uttryckts när det gäller tidsåtgången avseende förfaranden för prövning av asylansökningar i Irland, [44] anser jag emellertid att den kritik som N. och kommissionen har framfört i detta hänseende snarare avser hela systematiken i förfarandet än de aktuella bestämmelserna. Dessa tillför visserligen en process-etapp, eftersom den beslutande nationella myndigheten har skyldighet att pröva ansökan om internationellt skydd med hänsyn till de villkor som anges i artikel 2 c i direktiv 2004/83 för beviljande av flyktingstatus och, i förekommande fall, med hänsyn till dem som anges i artikel 2 e i detta direktiv för beviljande av alternativt skydd. Jag anser för övrigt att ett skyndsamt förfarande inte bara bidrar till sökandens rättssäkerhet, utan även till hans eller hennes integration.

70. Jag har emellertid nämnt att denna prövning utgör en oundviklig förutsättning som medlemsstaterna inte kan bespara sig utan att inskränka den berördes rättigheter enligt direktiv 2004/83 och åsidosätta den anda som det gemensamma europeiska asylsystemet grundar sig på.

71. Vidare förefaller denna prövning inte vara källan till överdriven tidsåtgång i förfarandet, eftersom förseningen enligt de uppgifter som jag förfogar över snarare är koncentrerad till den fas i prövningen som avser ansökan om alternativt skydd. [45] Det ska i detta hänseende påpekas att nämnda förhandsprövning inte medför några överdrivna förseningar inom ramen för förfaranden som inletts i övriga medlemsstater. Jag anser följaktligen inte att det förhållandet att prövningen av ansökan utesluts såvitt avser villkoren för flyktingstatus kan motiveras med tidsvinstsskäl. Däremot är en sådan prövning nödvändig för att säkerställa att rättigheterna iakttas i sin helhet.

72. Jag ska nu undersöka den oro som N. och kommissionen har gett uttryck för beträffande förfarandets opartiskhet.

41 — Punkt 43 i kommissionens yttrande.

42 — Punkt 41 i detta yttrande.

43 — Punkt 42 i nämnda yttrande.

44 — Se, med hänsyn därtill, punkterna 112–115 i mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet M..

45 — Jag konstaterade inom ramen för det ovannämnda målet M. att prövningen av den berördes ansökan om beviljande av flyktingstatus pågick i sex och en halv månad och prövningen av ansökan om alternativt skydd i 21 månader.

73. Enligt domstolens fasta praxis omfattar kravet på opartiskhet två aspekter, subjektiv opartiskhet och objektiv opartiskhet. Subjektiv opartiskhet kräver att ingen av institutionens ledamöter som handlägger ärendet får ge uttryck för partiskhet eller personliga förutfattade meningar, vilket det presumeras att de inte gjort om inte motsatsen bevisas. Beträffande objektiv opartiskhet, kräver den att institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att i detta avseende utesluta varje form av legitima tvivel. [46]

74. Det ska inledningsvis påpekas att det inte finns något i handlingarna i målet som kan ifrågasätta Minister for Justice, Equality and Law Reforms personliga opartiskhet och att N. inte har åberopat någon omständighet som kan ändra denna bedömning.

75. Vidare delar jag inte den oro som framförts beträffande förfarandets objektiva opartiskhet.

76. Det ska för det första erinras om att prövningen av en ansökan om alternativt skydd, oavsett hur förfarandet är uppbyggt, alltid ska ske efter ett beslut om avslag av ansökan om flyktingstatus.

77. Vidare ska det påpekas att Minister for Justice, Equality and Law Reform, när han inleder en prövning av en ansökan om alternativt skydd, inte ännu har fattat beslut om utvisning av den berörde. Minister for Justice, Equality and Law Reform har, i enlighet med section 3.3 i 1999 års lag om invandring, endast meddelat sin avsikt att fatta ett sådant beslut. Detta meddelande ska göra det möjligt att förklara för den berörde att han, till följd av beslutet om avslag på hans ansökan om flyktingstatus, inte längre har några legitima skäl för att stanna inom territoriet, vilket är en konsekvens som påträffas i alla medlemsstater. Meddelandet ska även upplysa den berörde om hans rättigheter i detta skede i förfarandet. Meddelandet ska, i synnerhet och i enlighet med 4 § 1 i 2006 års bestämmelser, upplysa den berörde om att han kan ansöka om status som alternativt skyddsbehövande och ett tillfälligt uppehållstillstånd. Detta ska således åtföljas av en informationsfolder om alternativt skydd och en blankett för att ansöka om sådant skydd. Utöver personuppgifter uppmanas sökanden att lämna in alla kompletterande handlingar och utförligt redogöra för de specifika skäl som anförs till stöd för ansökan om alternativt skydd, varvid han bland annat ombeds precisera den allvarliga skada som han skulle kunna lida om han återvänder till sitt ursprungsland. Mot bakgrund av dessa omständigheter förefaller det således svårt att tillskriva Minister for Justice, Equality and Law Reform en ”positiv inställning till utvisningen”, eftersom beviljandet av ett alternativt skydd gör det möjligt för den berörde att beviljas ett uppehållstillstånd i landet.

78. Slutligen delar jag inte kommissionens uppfattning att sådana bestämmelser skulle ”tvinga sökanden att medverka till en fiktion” eller ”[tvinga honom] att genomgå ett förfarande som är dömt att leda till avslag”, vilket skulle strida mot förfarandets effektivitet. Man ska nämligen inte bortse från förfarandets mål. Det rör sig inte om ett klassiskt administrativt förfarande för till exempel beviljande av ett skatteavdrag eller byggnadslov. Det administrativa förfarandet avser beviljandet av en grundläggande rättighet, nämligen rätten till asyl och denna förhandsprövning ska göra det möjligt att fatta ett beslut av avgörande betydelse för den som legitimt söker internationellt skydd. Det rör sig således inte heller om att ”tvinga” sökanden att inleda ytterligare ett administrativt förfarande, utan snarare att säkerställa en uttömmande bedömning av hans ansökan och garantera honom de lämpligaste rättigheterna i förhållande till hans situation i mottagarmedlemsstaten. Det rör sig inte heller om att medverka till en fiktion, eftersom det under alla omständigheter ibland är extremt svårt att, i ett inledande skede i förfarandet, med säkerhet kunna fastställa huruvida en individ när han har återvänt till sitt ursprungsland riskerar att bli ”förföljd” i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83 eller lida ”allvarlig skada” i den mening som avses i artikel 2 e i detta direktiv, vilket domstolens rättspraxis för övrigt tillräckligt visar.

46 — Se beslut av den 15 december 2011 i mål C-411/11 P, Altner mot kommissionen, punkt 15, och dom av den 11 juli 2013 i mål C-439/11, Ziegler mot kommissionen, punkt 155 och där angiven rättspraxis.

79. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag således att den aktuella processuella bestämmelsen, i den mån den kräver en förhandsprövning av ansökan om internationellt skydd med hänsyn till villkoren för beviljande av flyktingstatus, överensstämmer med principen om god förvaltning såsom den föreskrivs i artikel 41 i stadgan.

80. Irland har icke desto mindre en skyldighet att organisera sitt förfarande på ett sådant sätt att asylansökningarna prövas på det mest effektiva sättet, i enlighet med det mål om skyndsamhet som direktiv 2005/85 eftersträvar. Medlemsstaterna får i detta hänseende, i enlighet med artikel 23.4 i direktiv 2005/85, även föreskriva att ett prövningsförfarande avseende villkoren för beviljande av flyktingstatus påskyndas om det klart framgår att sökanden inte har rätt att betraktas som flykting eller det är uppenbart att ansökan inte är övertygande då sökanden har lämnat osannolika eller otillräckliga uppgifter.

81. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att domstolen ska slå fast att direktiv 2004/83, mot bakgrund av dels de förfaranderegler och processuella garantier som föreskrivs i direktiv 2005/85, dels principen om god förvaltning, ska tolkas så att det inte utgör hinder för en nationell processuell bestämmelse som föreskriver att prövningen av en ansökan om alternativt skydd ska göras först efter avslag på en ansökan om flyktingstatus.

III – Förslag till avgörande

82. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag att domstolen ska svara Supreme Court på följande sätt:

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska 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 ska, mot bakgrund av dels de förfaranderegler och processuella garantier som fastställts inom ramen för rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, dels principen om god förvaltning, tolkas så att det inte utgör hinder för en nationell processuell bestämmelse som föreskriver att prövningen av en ansökan om alternativt skydd ska göras först efter avslag på en ansökan om flyktingstatus.