



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
PAOLO MENGOTZI  
föredraget den 3 maj 2016<sup>1</sup>

**Mål C-560/14**

**M**

**mot**

**Minister for Justice and Equality Ireland och Attorney General**

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande — Område för frihet, säkerhet och rättvisa — Direktiv 2004/83/EG —  
Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande —  
Alternativt skydd — Huruvida det nationella förfarandet för prövning av en ansökan om alternativt  
skydd med anledning av att en ansökan om beviljande av flyktingstatus avslagits är rättsenligt —  
Rätten att bli hörd — Räckvidd — Skyldigheten att bevilja muntlig förhandling — Rätten att kalla eller  
förhöra vittnen”

Genom förevarande mål ges domstolen möjlighet att ytterligare precisera räckvidden för rätten att bli hörd enligt unionsrätten,

1. <sup>2</sup> med särskild hänvisning till förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande enligt direktiv 2004/83.<sup>3</sup>

2. Tolkningsfrågan från Supreme Court (Högsta domstolen) i Irland har uppkommit i ett förfarande för överklagande av en dom som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) meddelade efter förhandsavgörandet från domstolen i målet M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Tolkningsfrågan från Supreme Court (Högsta domstolen) gäller det irländska system för beviljande av internationellt skydd som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, vilket redan har gett upphov till flera

1 — Originalspråk: italienska.

2 — Domstolen har nyligen vid flera tillfällen prövat frågor rörande rätten att bli hörd i förfarandet. Utöver dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), som förevarande begäran om förhandsavgörande placerar sig i kölvattnet av, hänvisas det till, bland annat, dom av den 10 september 2013, G. och R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 och C-130/13, EU:C:2014:2041), dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Se, senast, angående rätten att bli hörd, även dom av den 17 mars 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12). Direktiv 2004/83 upphävdes genom 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, 2011, s. 9).

till domstolen ställda tolkningsfrågor.<sup>4</sup> Särdraget hos den irländska lagstiftningen, som numera har reformerats två gånger,<sup>5</sup> låg i valet att inrätta ett ”tvådelat” system, som kännetecknades av två särskilda och separata förfaranden för prövning av asylansökningar respektive ansökningar om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande.

3. I domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) underströk domstolen vikten av att den berörda personens rätt att bli hörd<sup>6</sup> i ett sådant system, mot bakgrund av dess grundläggande karaktär, till fullo iakttas i båda dessa förfaranden. Det framgår emellertid av handlingarna i förevarande mål att parterna har tolkat domen M.M. på olika sätt vad gäller den exakta räckvidd som domstolen har tillerkänt denna rätt. Parterna är oeniga i synnerhet vad gäller frågan om huruvida det av nämnda dom framgår huruvida sökanden, för att rätten att bli hörd i ett sådant system till fullo ska garanteras i förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, måste beviljas muntlig förhandling, till vilken det kan kallas vittnen, inför myndigheten som ska fatta beslut om vederbörandes ansökan, när muntlig förhandling redan har hållits i det tidigare förfarandet för vederbörandes asylansökan. Det är i huvudsak denna fråga som domstolen ombeds besvara i förevarande mål.

## I – Tillämpliga bestämmelser

### A – Unionsrätt

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

5. Enligt artikel 2 e i direktiv 2004/83 uppfyller en person kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande när det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 i nämnda direktiv. Allvarlig skada utgörs enligt denna sistnämnda artikel av dödstraff eller avrättning (led a), eller tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (led b) eller allvarligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt (led c).

4 — Domstolen har redan haft tillfälle att pröva detta förfarande i tre mål, närmare bestämt i dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), dom av den 31 januari 2013, HID och BA (C-175/11, EU:C:2013:45) och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Nämnda förfarande omfattas dessutom av det pågående målet C-429/15, Danqua.

5 — Se fotnot 9 nedan.

6 — Den italienska översättningen av det franska uttrycket ”droit d’être entendu” (”right to be heard” på engelska, ”Recht auf Anhörung” på tyska, ”derecho a ser oído” på spanska) förefaller inte vara konsekvent. I den italienska versionen av domstolens praxis används ibland uttrycket ”diritto al contraddittorio” (rätten att yttra sig) (se, exempelvis, dom av den 22 november 2012, M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 82, 85 och 87), andra gånger uttrycket ”diritto di essere sentiti” (rätten att yttra sig, rätten att bli hörd) (se, exempelvis, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkterna 27, 28 eller 32) eller dom av den 17 mars 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punkterna 21 eller 35) och andra gånger uttrycket ”diritto di essere ascoltato” (rätten att yttra sig, rätten att bli hörd) (se, exempelvis, dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 1, 28 eller 30). Det sistnämnda uttrycket är det som används i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad ”stadgan”) och motsvarar ordagrant ovannämnda uttryck i den franska, engelska, tyska och spanska versionen. Ifrågavarande rätt, som kan hänföras till det latinska uttrycket ”audi alteram partem” eller ”audiatur et altera pars”, är en processuell rättighet som ger uttryck för en mer allmän rätt till försvar. I unionsrätten har den sistnämnda rätten till försvar det innehåll som anges i punkt 29 i detta förslag till avgörande. Språkmässigt används uttrycket ”diritto al contraddittorio” (rätten att yttra sig) oftare i det italienska juridiska språket, framför allt när det gäller rättsliga förfaranden. Bokstavligen framhävs den kontradiktoriska aspekten, det vill säga att iakttagande av denna rätt förutsätter att den berörda personen bereds möjlighet att besvara eventuella motriktade eller ofördelaktiga argument som framställs under förfarandet. Uttrycken ”diritto di essere sentito” (rätten att bli hörd) och ”diritto di essere ascoltato” (rätten att bli hörd) lägger däremot större vikt vid behovet av att uttrycka sin ståndpunkt under förfarandet. Hänvisningen till att bli ”sentiti” eller ”ascoltati” (i båda fallen: hörd) tycks dock på något sätt förutsätta ett muntligt element. Mot bakgrund av konstaterandet att detta är det uttryck som används i primärrätten och att det bokstavligen bäst motsvarar övriga språkversioner kommer jag i detta förslag till avgörande att beteckna ifrågavarande rätt med ”diritto di essere ascoltato” (rätten att bli hörd).

6. I artikel 4 i direktiv 2004/83, under kapitel II som har rubriken ”Bedömning av ansökningar om internationellt skydd”, ges anvisningar om hur de fakta och omständigheter som ligger bakom dessa ansökningar ska bedömas. I synnerhet föreskrivs i den andra meningen i punkt 1 i artikeln att det är medlemsstatens skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan om internationellt skydd. Det framgår vidare av punkt 3 i artikeln att bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska vara individuell och ska beakta en hel rad faktorer som anges i denna punkt, däribland, i synnerhet enligt ordalydelsen i led c i denna punkt, sökandens personliga ställning och förhållanden, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.

7. I direktiv 2005/85<sup>7</sup> fastställs miniminormer för förfarandena för prövning av ansökningar för beviljande av flyktingstatus. I artikel 3 i detta direktiv fastställs direktivets tillämpningsområde och i punkt 1 i denna artikel föreskrivs att direktivet är tillämpligt på alla asylansökningar. I punkt 3 i artikeln stadgas emellertid att ”[n]är medlemsstater tillämpar eller inför ett förfarande där asylansökningar prövas både som ansökningar på grundval av Genèvekonventionen och som ansökningar om andra typer av internationellt skydd som grundar sig på omständigheter som fastställs i artikel 15 i direktiv 2004/83/EG skall de tillämpa det här direktivet under hela förfarandet”. I punkt 4 i artikeln fastställs att ”[m]edlemsstaterna dessutom [får] besluta att tillämpa detta direktiv på förfaranden för att fatta beslut om ansökningar om alla typer av internationellt skydd”.

8. I artikel 12.1 i direktiv 2005/85, som har rubriken ”Personlig intervju”, föreskrivs att ”[i]nnan den beslutande myndigheten fattar något beslut skall den asylsökande ges tillfälle att höras om sin ansökan av en person som är behörig att utföra en sådan intervju enligt nationell lagstiftning”. Den personliga intervjun behöver emellertid inte genomföras i de fall som anges i punkterna 2 och 3 i artikeln.<sup>8</sup>

## **B – Nationell rätt**

9. I Irland, såsom påpekats tidigare, var asylansökan och ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, enligt den lagstiftning som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i förevarande mål, föremål för två särskilda, separata och på varandra följande förfaranden.

10. Förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande reglerades av 2006 års förordning om de Europeiska gemenskaperna (rätt till skydd) (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006), som antogs av Minister for Justice, Equality and Law Reform (nedan kallad ”ministern”) den 9 oktober 2006 och som bland annat utgör ett genomförande av direktiv 2004/83.

7 — Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13). Detta direktiv upphävdes genom 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, 2013, s. 60). Det sistnämnda direktivet har fastställt gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (flyktingstatus och skydd för personer som inte är flyktingar men som löper risk att allvarligt skadas om de återvänder till sitt hemland). Som anges i skäl 58 i detta direktiv är Irland 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.

8 — Närmare bestämt behöver den personliga intervjun enligt punkt 2 i artikeln inte genomföras om den beslutande myndigheten kan fatta ett positivt beslut på grundval av tillgänglig bevisning (led a), eller om den behöriga myndigheten redan har haft ett möte med sökanden för att hjälpa honom eller henne att fylla i sin ansökan och överlämna väsentliga uppgifter för ansökan (led b), eller om den beslutande myndigheten på grundval av en fullständig prövning av den information som sökanden har lämnat betraktar ansökan som oggrundad i de fall när de omständigheter föreligger som anges i artikel 23.4 a, c, g, h och j (led c). I punkt 3 i samma artikel stadgas att den personliga intervjun inte heller behöver genomföras om detta möter praktiska hinder, särskilt om den behöriga myndigheten anser att sökanden inte bör eller kan höras på grund av varaktiga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll.

11. I denna förordning fanns inga bestämmelser om att den som ansökte om ett sådant alternativt skydd skulle höras genom en personlig intervju i samband med utredningen av ansökan. Regelverket för förfarandet för prövning av ansökningar om status som alternativt skyddsbehövande har under tiden varit föremål för två reformer<sup>9</sup> som dock av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*) inte är av betydelse för förevarande mål.

## II – Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12. Genomförandet av förfarandena vid de irländska myndigheterna avseende M:s asylansökan och ansökan om status som alternativt skyddsbehövande beskrivs ingående i punkterna 39–46 i domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), till vilken det uttryckligen hänvisas. I den mån det är nödvändigt för förevarande mål begränsar jag mig till att erinra om att M, rwandisk medborgare av tutsiskt ursprung, inledningsvis kom till Irland år 2006 på studentvisum och att han när detta visum löpte ut år 2008 ingav ansökan om flyktingstatus. I förfarandet för prövning av denna ansökan hördes M vid en personlig intervju vid Office of the Refugee Applications Commissioner. M överklagade det sistnämnda organets negativa beslut till Refugee Appeal Tribunal, som efter ett uteslutande skriftligt förfarande, slutgiltigt avtog M:s asylansökan eftersom M:s påståenden om att han riskerade att utsättas för förföljelse om han återvände till Rwanda ansågs föga trovärdiga.

13. I december 2008 ingav M en ansökan till ministern om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, som även denna avslogs. I sitt negativa beslut, som antogs utan att M hade beviljats muntlig förhandling beträffande sin ansökan om alternativt skydd, slog ministern fast att M inte hade styrkt att det förelåg vägande skäl att misstänka att han skulle utsättas för risk att lida allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2004/83 om han återvände till Rwanda. Det framgår av handlingarna att ministern i motiveringen till sitt beslut företrädesvis begränsade sig till att hänvisa till de skäl som tidigare hade anförts för att avslå M:s asylansökan.

14. M överklagade ministerns beslut till High Court (Förvaltningsöverdomstolen), som inom ramen för målet angående överklagandet hänsköt en fråga till domstolen för förhandsavgörande. Vid det tillfället önskade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) i huvudsak få klarhet i huruvida den samarbetskyldighet som föreskrivs i artikel 4.1 i direktiv 2004/83 i ett fall som M:s, där en person ansöker om att beviljas status som alternativt skyddsbehövande efter att ha erhållit avslag på en ansökan om att beviljas flyktingstatus, innebär att myndigheterna i en medlemsstat när de har för avsikt att anta ett negativt beslut, innan de meddelar sitt beslut, har skyldighet att informera sökanden om resultaten av sin bedömning, så att sökanden kan bemöta de aspekter som ligger till grund för förslaget om avslag.

15. Efter det att domstolen i domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) hade besvarat tolkningsfrågan från High Court (Förvaltningsöverdomstolen) nekande<sup>10</sup> framhöll domstolen specifikt, i punkt 75 och följande punkter, vikten av att se till att sökandens grundläggande rättigheter, och i synnerhet rätten att bli hörd, iakttas i vart och ett av de båda förfarandena – det vill säga förfarandet för asylansökan och förfarandet för ansökan om alternativt skydd – på ett sådant sätt att den sökande på ett meningsfullt sätt kan framföra sina synpunkter innan något beslut fattas som innebär att det sökta skyddet inte beviljas. Domstolen slog särskilt i punkt 95 andra strecksatsen i denna dom fast att i ett

9 — Den första reformen år 2013 bibehöll det "tvådelade" systemet, men fastställde behovet av att utföra en personlig intervju med sökanden även i förfarandet för bedömning av ansökan om status som alternativt skyddsbehövande (se 2013 års förordning om Europeiska unionen (alternativt skydd) (European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013), S.I.426 från 2013). Det framgår av den irländska regeringens muntliga inlagor vid förhandlingen att den andra reformen år 2015 upphävde det "tvådelade" systemet och inrättade ett enhetligt system för prövning av ansökan om båda formerna av skydd.

10 — Domstolen har i synnerhet slagit fast att nämnda samarbetskyldighet i ett tvådelat system som det irländska inte kan tolkas så, att den behöriga nationella myndigheten har skyldighet, innan denna meddelar sitt beslut, att underrätta den berörda personen om sin avsikt att avslå ansökan och därvid ange de argument på vilka den avser att grunda avslagsbeslutet, så att den sökande har möjlighet att anföra sina synpunkter i detta avseende. Se punkterna 74 och 95 första strecksatsen i dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744).

tvådelat system såsom det irländska ”innebär inte det förhållandet att den berörda personen redan i behörig ordning har getts tillfälle att yttra sig i samband med utredningen av hans eller hennes ansökan om flyktingstatus, att denna formföreskrift inte behöver beaktas i samband med förfarandet för prövning av ansökan om alternativt skydd”.

16. Mot bakgrund av domstolens dom meddelade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) dom den 23 januari 2013.<sup>11</sup> High Court (Förvaltningsöverdomstolen) ansåg att domstolen, i motsats till vad M har hävdad, i domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) inte hade avsett fastställa att unionsrätten i ett ”tvådelat” system, såsom det irländska, generellt tillerkänner sökanden rätten till muntlig förhandling i förfarandet för ansökan om status som alternativt skyddsbehövande, även om det i många fall kan föreligga en sådan rätt. High Court (Förvaltningsöverdomstolen) ogiltigförklarade likväl ministerns beslut. High Court (Förvaltningsöverdomstolen) konstaterade nämligen att ministern i det aktuella fallet hade underlåtit att bereda M tillfälle att höras vid prövningen av ansökan om status som alternativt skyddsbehövande, på grund av dels att ministern hade grundat sin bedömning enbart på de negativa konstateranden om bristande trovärdighet som hade gjorts vid prövningen av asylansökan vad avser M:s påstående att han skulle komma att skadas om han återvände till Rwanda, dels att ministern inte hade gjort någon separat och oberoende bedömning av de påståenden som M hade gjort till stöd för sin ansökan.<sup>12</sup>

17. Ministern, Irland och Attorney General har överklagat den dom som meddelats av High Court (Förvaltningsöverdomstolen) till den hänskjutande domstolen. De har gjort gällande att High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har tolkat domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) felaktigt. M har å sin sida ingett ett anslutningsöverklagande i vilket han har gjort gällande att det – i motsats till de slutsatser som High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har dragit – framgår av den ovan nämnda domen från domstolen att han har rätt till en personlig intervju vid prövningen av sin ansökan om status som alternativt skyddsbehövande.

18. Den hänskjutande domstolen anser det vara nödvändigt att få klarhet i hur domstolens slutsatser i punkt 85 och följande punkter i domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ska tillämpas när det, i likhet med förevarande fall, finns separata förfaranden för prövning av en ansökan om beviljande av flyktingstatus respektive en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande.

19. Den hänskjutande domstolen har mot ovanstående bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen för förhandsavgörande:

”Innefattar rätten att yttra sig enligt unionslagstiftningen en rätt för en person som har ansökt om status som alternativt skyddsbehövande med stöd av direktiv 2004/83/EG att beviljas muntlig förhandling vid prövningen av sin ansökan, inklusive rätten att kalla eller förhöra vittnen, när ansökan har gjorts i en sådan situation då den berörda medlemsstaten tillämpar två separata och på varandra följande förfaranden för prövning av en ansökan om beviljande av flyktingstatus respektive en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande?”

11 — Dom meddelad av High Court (Förvaltningsöverdomstolen) den 23 januari 2013, M.M./Minister for Justice & Anor, mål 2011 8 JR, [2013] IEHC 9.

12 — Ibidem, punkt 46. I synnerhet har High Court (Förvaltningsöverdomstolen), i punkt 47 i nämnda dom, påpekat att rätten att bli hörd endast kan anses vara effektiv i den mening som domstolen har uttryckt i dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) om följande villkor är uppfyllda i ifrågasatt förfarande: (i) sökanden ges tillfälle att yttra sig om alla ofördelaktiga slutsatser om vederbörandes trovärdighet som har dragits under bedömningen av asylansökan; (ii) sökanden ges ett helt nytt tillfälle att gå igenom samtliga frågor avseende hans eller hennes ansökan om status som alternativt skyddsbehövande; och (iii) det görs en helt ny bedömning av sökandens trovärdighet, där enbart den omständigheten att Refugee Appeals Tribunal har uttalat sig negativt om frågan inte i sig är tillräcklig eller av direkt betydelse för denna nya bedömning av trovärdigheten.

### III – Förfarandet vid domstolen

20. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 5 december 2014. M, den irländska regeringen, den franska regeringen, den tjeckiska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Vid förhandlingen den 18 februari 2016 yttrade sig M, den irländska regeringen samt kommissionen.

### IV – Rättslig bedömning

21. Genom sin tolkningsfråga önskar den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida rätten att bli hörd i varje förfarande enligt unionsrätten ska tolkas så, att när en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande inges i en medlemsstat som tillämpar två separata och på varandra följande förfaranden för prövning – det ena avseende prövning en ansökan om beviljande av asyl och det andra av en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande – krävs enligt unionsrätten att sökanden beviljas muntlig förhandling i förfarandet för prövning av sin ansökan om status som alternativt skyddsbehövande, där vederbörande har rätt att kalla eller förhöra vittnen.

22. Såsom redan nämnts placerar förevarande begäran om förhandsavgörande sig i kölvattnet av domstolens dom M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), vars tolkning är avgörande för att lösa målet vid den hänskjutande domstolen. Parterna och intervenienterna i förevarande mål har anfört motsatta uppfattningar om hur denna dom ska tolkas.

23. M har gjort gällande att domstolen i nämnda dom har slagit fast att den som ansöker om status som alternativt skyddsbehövande ska beviljas muntlig förhandling för att vederbörandes rätt att bli hörd ska anses vara iakttagen i en situation som den som är aktuell i det nationella målet. Även kommissionen anser att iakttagandet av rätten att bli hörd i en sådan situation kräver att det hålls muntlig förhandling. Den irländska regeringen, vars uppfattning stöds av den franska regeringen och den tjeckiska regeringen, har däremot anfört en motsatt uppfattning och gjort gällande att det för att rätten att bli hörd ska anses vara iakttagen i en sådan situation räcker att sökanden har haft möjlighet att lämna en uttömmande redogörelse, om än bara skriftligen, avseende samtliga skäl för vederbörandes ansökan om status som alternativt skyddsbehövande.

24. I den mån förevarande begäran om förhandsavgörande, på samma sätt som i målet M.M., rent allmänt lyfter frågan om räckvidden av rätten att bli hörd enligt unionsrätten i en särskild situation som den nu aktuella,<sup>13</sup> anser jag det vara nödvändigt för att kunna besvara tolkningsfrågan att kort gå igenom de principer som domstolen har slagit fast i sin senaste praxis angående denna rätt.

#### *A – Principer i rättspraxis angående rätten att bli hörd enligt unionsrätten*

25. Enligt fast rättspraxis utgör iakttagande av rätten till försvar en grundläggande princip i unionsrätten och rätten att bli hörd i samtliga förfaranden utgör en oskiljaktig del av denna princip.<sup>14</sup>

26. En persons rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne är i dag uttryckligen stadfast i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såsom ett särskilt uttryck för rätten till en god förvaltning.<sup>15</sup>

13 — Se dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 73).

14 — Dom av den 18 december 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 36), dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 81 och 82 och där angiven rättspraxis) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

15 — Dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

27. Som jag nyligen har haft tillfälle att påpeka,<sup>16</sup> är frågan huruvida artikel 41 i stadgan är tillämplig på medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten<sup>17</sup> fortsatt föremål för diskussion i rättspraxis. I viss rättspraxis, som jag ansluter mig till,<sup>18</sup> utgör denna artikel en allmängiltig bestämmelse som inte enbart riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer, utan även till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.<sup>19</sup> En annan inriktning i rättspraxis grundar sig på bestämmelsens ordalydelse vilken uttryckligen riktar sig enbart till unionens institutioner, organ och byråer, och inte till medlemsstaterna. Enligt denna rättspraxis följer det av denna ordalydelse att en persons rätt att bli hörd, när den berörda personen är part i ett förfarande vid förvaltningen i en medlemsstat där förvaltningen tillämpar unionsrätten, inte bygger på artikel 41 i stadgan, utan på den allmänna unionsrättsliga principen om iakttagande av rätten till försvar.<sup>20</sup>

28. I förevarande fall saknar emellertid denna fråga – även om den spelar viss roll för att kunna fastställa den exakta rättsliga grunden för M:s rätt att bli hörd – praktisk betydelse, vilket kommissionen har påpekat vid förhandlingen, eftersom behovet av att ifrågasätta rätt iakttagas vid de irländska myndigheterna inte ifrågasätts, oavsett om den grundar sig på artikel 41 i stadgan eller nämnda allmänna unionsrättsliga princip.

29. Vad gäller innehållet i rätten att bli hörd framgår det av domstolens praxis att nämnda rätt ska säkerställa att varje person bereds tillfälle att ändamålsenligt framföra sina synpunkter under ett administrativt förfarande innan något beslut antas som kan gå denna emot.<sup>21</sup> Denna rätt förutsätter även att administrationen med nödvändig omsorg beaktar den berörda personens yttranden genom att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet och genom att utförligt motivera sitt beslut.<sup>22</sup>

30. Det har påpekats att rätten att bli hörd har två syften. För det första bidrar nämnda rätt till att bereda ärendet och fastställa omständigheterna på ett så detaljerat och korrekt sätt som möjligt. För det andra ska den säkerställa ett faktiskt skydd för berörd person. Med andra ord syftar ifrågasättande rätt bland annat till att säkerställa att varje beslut som är ogynnsamt för berörd person fattas med full sakkännedom.<sup>23</sup> Nämnda rätt har i synnerhet till syfte att den behöriga myndigheten ska kunna rätta till fel eller att den berörda personen ska kunna göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller för att det ska ges ett visst innehåll.<sup>24</sup>

16 — Se punkt 28 i mitt förslag till avgörande i målet Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

17 — Det vill säga när de nationella åtgärder som de vidtar omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Se dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 18–21).

18 — Se punkt 32 i mitt förslag till avgörande i målet Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

19 — Se dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 84) och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkterna 49 och 50). Se även, implicit, dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 och C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 29), i vilken domstolen endast konstaterade att artikel 41.2 i stadgan inte var tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*) på situationen i det nationella målet. Detta ställningstagande har anammats i flera omgångar av generaladvokaterna. Utöver mitt förslag till avgörande i målet Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) och i målet CO Sociedad de Gestion y Participación m.fl. (C-18/14, EU:C:2015:95, fotnot 48) är det lämpligt att hänvisa till ställningstagandet av generaladvokat Wathelet i målet G. och R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, punkterna 49–53) samt hans förslag till avgörande i målet Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, punkt 56) och i målet Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, punkterna 46–48).

20 — Denna rättspraxis kan härledas av flera nyligen avkunnade domar. Se dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28), dom av den 17 juli 2014, YS m.fl. (C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67), dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 44) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 32 och 33).

21 — Dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 87 och där angiven rättspraxis) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 36).

22 — Dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 88) och dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 48).

23 — Se generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet M.M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkterna 35 och 36) och generaladvokat Wathelets förslag till avgörande i målet Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, punkt 58). Se även punkt 59 i dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

24 — Se dom av den 18 december 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 49), dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 och C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 38) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 37).

31. När myndigheterna i medlemsstaterna antar bestämmelser som faller inom unionsrättens tillämpningsområde är de i princip skyldiga att iaktta rätten till försvar, inklusive rätten att bli hörd, för adressaterna av beslut som väsentligen påverkar deras intressen, även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift.<sup>25</sup>

32. När villkoren för att iaktta rätten till försvar i ett bestämt förfarande inte fastställs i unionsrätten, regleras fastställandet av dessa villkor enligt rättspraxis av nationell rätt, under förutsättning att de sålunda antagna bestämmelserna motsvarar dem som gäller för enskilda i jämförbara situationer som omfattas av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen).<sup>26</sup> Dessa krav på likvärdighet och effektivitet uttrycker medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa att enskildas rätt till försvar enligt unionsrätten iakttas, bland annat vad gäller fastställande av processuella regler.<sup>27</sup>

33. De grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, ska emellertid inte ses som absoluta rättigheter, utan de kan inskränkas under förutsättning att de faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvalda målet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i de på detta sätt garanterade rättigheterna.<sup>28</sup>

34. Ett påstående om kränkning av rätten till försvar måste dessutom prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall, framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området.<sup>29</sup> Närmare bestämt har domstolen uttryckligen slagit fast att de regler enligt vilka en person ska kunna utöva sin rätt att bli hörd innan ett beslut fattas som gäller vederbörande ska prövas mot bakgrund av syftet med ifrågavarande regelverk.<sup>30</sup>

35. Det framgår av ovanstående överväganden att det således är med hänsyn till domstolens samlade praxis avseende iakttagandet av rätten till försvar, såsom denna beskrivits i föregående punkter, samt till systemet och syftena med unionsregelverket på det område som medlemsstaterna inom ramen för sin processuella självständighet ska fastställa villkor och regler för att rätten att bli hörd ska iakttas för personer till vilka ett beslut som påtagligt påverkar deras intressen riktas,<sup>31</sup> med iakttagande av ovan i punkt 32 nämnda likvärdighets- och effektivitetsprinciper.

25 — Dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 39 och 40).

26 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 51 och där angiven rättspraxis) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 41). Se även dom av den 17 mars 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

27 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 52 och där angiven rättspraxis) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 42).

28 — Se dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 53) och dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

29 — Se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102 och där angiven rättspraxis), dom av den 10 september 2013, G. och R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 34) och dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 54).

30 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 45).

31 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2013, G. och R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 37) och dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 55).

## **B – Räckvidden för rätten att bli hörd i förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande**

36. Med avseende på målet vid den hänskjutande domstolen innehåller unionsrätten inte några bestämmelser med noggranna villkor och regler för att säkerställa att rätten att bli hörd för en tredjelandsmedborgare som inger en ansökan om alternativt skydd ska iakttas i ett administrativt förfarande.

37. I ett regelverk som det som ska tillämpas i målet vid den hänskjutande domstolen fastställs ovannämnda villkor och regler närmare bestämt varken i direktiv 2004/83, som inte innehåller förfaranderegler som är tillämpliga vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd,<sup>32</sup> eller i direktiv 2005/85, som enligt sin artikel 3 emellertid inte är tillämpligt på ansökningar om alternativt skydd, förutom i de fall då medlemsstaten har inrättat ett enhetligt förfarande inom vilket medlemsstaten prövar en ansökan mot bakgrund av båda formerna av internationellt skydd (asyl och alternativt skydd),<sup>33</sup> vilket som påpekats ovanför inte är fallet för det regelverk som gällde i Irland vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna.<sup>34</sup>

38. Det faktum att direktiv 2005/85 inte tillämpas för med sig att frågan om huruvida M har rätt till muntlig förhandling i förfarandet om sin ansökan om alternativt skydd under inga omständigheter kan prövas mot bakgrund av artikel 12 i direktiv 2005/85. Denna bestämmelse kan inte tillämpas i förevarande fall, inte ens analogt. Som Irland med rätta har påpekat skulle dess tillämpning, om än indirekt, medföra dels att valet av lagstiftaren i en medlemsstat som enligt direktiv 2005/85 har föredragit att införa skilda förfaranden för bedömning av asylansökningar respektive ansökningar om alternativt skydd blir verkningslöst, dels att den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna i artikel 3.3 och 3.4 i samma direktiv äventyras genom att tillämpningen av denna rättsakt i allt väsentligt påtvingas även i de fall där den inte är tillämplig.

39. Det framgår av ovan i punkt 32 nämnda rättspraxis att medlemsstaterna – i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området – enligt principen om processuell autonomi förblir behöriga att fastställa vilka processuella villkor och regler som ska gälla för iakttagandet av rätten att bli hörd vid prövning av en ansökan om alternativt skydd. De ska härvid säkerställa att sökandens grundläggande rättigheter samt likvärdighets- och effektivitetsprinciperna iakttas.<sup>35</sup>

32 — Se dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 72 och 73) och dom av den 2 december 2014, A m.fl. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 47).

33 — Se dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 79) och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkterna 38–40).

34 — I detta sammanhang ska det påpekas att inrättandet av ett enhetligt förfarande mot bakgrund av det nya direktivet 2013/32, som inte är tillämpligt i förevarande mål (se fotnot 7 ovan), inte längre är blott en möjlighet, vilket var fallet under direktiv 2005/85, utan utgör numera en skyldighet. Se skäl 11 och artikel 10.2 i direktiv 2013/32 samt generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punkterna 55 och 56).

35 — Se, för ett liknande resonemang, även dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41). Vad gäller avgränsningen av medlemsstaternas processuella autonomi mot bakgrund av likvärdighetsprincipen, har M gjort gällande att nämnda princip kräver en processuell ordning i en medlemsstat som motsvarar den för prövning av ansökningar om asyl och status som alternativt skyddsbehövande (se mål C-429/15, Danqua, som ännu inte avgjorts av domstolen). Likvärdighetsprincipen kan eventuellt åberopas om man vill göra gällande att det innebär förbud för en medlemsstat att införa processuella regler som är mindre förmånliga för ansökningar om internationellt skydd vilka grundar sig på unionsrätten än de som är tillämpliga på liknande ansökningar som grundar sig på nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 51 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 41). Det ska emellertid påpekas att det skydd som följer av flyktingstatus och det skydd som följer av status som alternativt skyddsbehövande bygger på tillämpningen av direktiv 2004/83 (som i sin tur – vad gäller den förstnämnda statusen – bygger på Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning och – vad gäller den andra statusen – inspireras av andra internationella instrument för skydd av de mänskliga rättigheterna; se mitt förslag till avgörande i målet Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 63). Det framgår av rättspraxis att likvärdighetsprincipen inte är relevant i fall vilka rör två typer av talan vilka båda grundar sig på unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Tårşia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 34, och dom av den 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74). Förevarande begäran om förhandsavgörande gäller enligt min uppfattning inte särskilt iakttagandet av likvärdighetsprincipen, utan snarare av effektivitetsprincipen.

40. Behovet av att säkra att unionens bestämmelser om alternativt skydd ges full verkan medför i synnerhet att nationella processuella bestämmelser om prövning av ansökningar för beviljande av ifrågavarande skydd ska säkerställa att personer som ansöker om detta skydd får en effektiv tillgång till de rättigheter som direktiv 2004/83 ger dem.<sup>36</sup> Vad specifikt gäller förevarande mål innebär detta att de nationella bestämmelserna ska fastställa sådana processuella villkor och regler för utövande av rätten att bli hörd i förfarandet som säkerställer att de berörda personerna ges effektiv tillgång till de rättigheter som följer av status som alternativt skyddsbehövande.

41. I detta sammanhang framgår det av ovan i punkterna 34 och 35 nämnda rättspraxis att räckvidden för rätten att bli hörd samt de nödvändiga processuella reglerna och villkoren för att nämnda rätt ska iaktas ska bedömas mot bakgrund av beskaffenheten av och syftena med ifrågavarande förfarande, det vill säga i förevarande fall förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande i enlighet med direktiv 2004/83.

42. Det regelverk om alternativt skydd som fastställts i direktiv 2004/83 syftar uttryckligen till att erbjuda en ”lämplig status” för personer som, även om de inte uppfyller villkoren för att betraktas som flyktingar, ändå har behov av internationellt skydd.<sup>37</sup> Alternativt skydd kvalificeras således som ett kompletterande skydd för flyktingar,<sup>38</sup> som beviljas om vissa krav är uppfyllda som skiljer sig från kraven för beviljande av asylrätt och som tilldelar rättigheter av annan art än de som följer av flyktingstatus.<sup>39</sup>

43. Mot bakgrund av detta syfte kännetecknas förfarandet för bedömning av ansökan om alternativt skydd av den omständigheten att sökandens personliga ställning spelar en avgörande roll vid bedömningen av ansökan, vilket i övrigt avspeglas i bestämmelserna i direktiv 2004/83.

44. För det första framgår det i själva verket av rättspraxis vad gäller de typer av allvarlig skada som anges i artikel 15 i direktiv 2004/83, vilka utgör förutsättningar för att en person ska kunna betraktas som alternativt skyddsbehövande,<sup>40</sup> att samtliga förutsätter att sökandens personliga ställning beaktas. Domstolen har nämligen klargjort att bestämmelserna i artikel 15 a och b avser situationer då det finns en *specifik* risk för att den som ansöker om alternativt skydd kommer att lida en viss typ av skada. Vad gäller bestämmelsen i artikel 15 c, även om den avser en mer generell risk för skada, har domstolen emellertid påpekat att sökandens specifika personliga ställning även i det sistnämnda fallet kan spela en avgörande roll för det slutliga beslutet. Domstolen har nämligen preciserat att ju lättare den sökande har för att visa att hoten är specifikt riktade mot honom på grund av omständigheter som är hänförliga till hans eller hennes situation, desto lägre krav ställs på det urskillningslösa våldet för att vederbörande ska komma i åtnjutande av alternativt skydd.<sup>41</sup>

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 42).

37 — Se punkt 14 i slutsatser vid Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och den 16 oktober 1999 samt skäl 5 i direktiv 2004/83. Se även punkt 58 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i målet Diakité (C-285/12, EU:C:2013:500).

38 — Se skäl 24 i direktiv 2004/83 och dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkterna 30–32). Se, vad gäller direktiv 2011/95, dess skäl 6 och 33 samt dom av den 1 mars 2016, Kreis Warendorf och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 31).

39 — Se dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 92). Vad gäller sistnämnda hänseende ska det påpekas att unionslagstiftaren genom antagande av det nya direktivet 2011/95, som framgår av dess skäl 8, 9 och 39, har ändrat det synsätt som ursprungligen antagits i direktiv 2004/83 och således som svar på Stockholmsprogrammets uppmaning önskat upprätta en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd och därför valt att ge alternativt skyddsbehövande samma rättigheter och fördelar som flyktingar, med förbehåll för nödvändiga och objektivt motiverade undantag (se dom av den 1 mars 2016, Kreis Warendorf och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 32).

40 — Se artikel 2 e i direktiv 2004/83 samt dom av den 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 31), dom av den 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 18) och dom av den 18 december 2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 30).

41 — Se dom av den 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkterna 32, 33 och 39). Se även dom av den 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 31).

45. För det andra framgår det uttryckligen av bestämmelsen i artikel 4.3 c i direktiv 2004/83 att man vid bedömningen av en ansökan om internationellt skydd, och således även av en ansökan om alternativt skydd, ska beakta sökandens personliga ställning och förhållanden, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära allvarlig skada.

46. Det har med rätta dessutom påpekats att förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, på samma sätt som det för beviljande av flyktingstatus, kännetecknas av en svår humanitär och praktisk situation, där det uppenbart handlar om att ta till vara den berörda personens grundläggande intressen och där det beslut som fattas får en avgörande betydelse för vederbörande. Nämda förfarande kännetecknas således av att den som ansöker om skydd har en mycket central roll i förfarandet, eftersom det är han eller hon som inleder förfarandet och som ensam på ett konkret sätt kan redogöra för sin personliga historia, vilken kan leda till beviljandet av ifrågakvarande status, och dess kontext.<sup>42</sup>

47. Det är för övrigt mot bakgrund av syftena med och den särskilda beskaffenheten av förfarandet för beviljande av alternativt skydd samt de aspekter som skiljer det från förfarandet för beviljande av flyktingstatus som domstolen i domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) starkt har betonat den grundläggande roll som den berörda personens rätt att bli hörd spelar i nämnda förfarande samt kravet att nämnda rätt iakttas till fullo i förfarandet. Detta gäller även i ett tvådelat system som det nu aktuella.<sup>43</sup>

48. Det följer av ovannämnda överväganden att en effektiv tillgång till de rättigheter som följer av status som alternativt skyddsbehövande, mot bakgrund av den särskilda beskaffenheten av och syftena med förfarandet för bedömning av huruvida kraven för att bevilja sådan status är uppfyllda, förutsätter att sökanden ges tillfälle att utöva rätten att bli hörd i nämnda förfarande *på ett särskilt effektivt sätt*. Det är nämligen endast om den sökande på ett meningsfullt och konkret sätt kan redogöra för sin personliga historia och dess kontext och kan ge den behöriga myndigheten uppgift om samtliga skäl för ansökan och de omständigheter som åberopas till stöd härför som vederbörande kan åtnjuta en effektiv tillgång till de rättigheter som följer av nämnda status enligt direktiv 2004/83.

49. I detta sammanhang påpekar jag även att behovet av att på ett särskilt effektivt sätt säkerställa utövandet av rätten att bli hörd, som jag nyss har hänvisat till, på motsvarande sätt omfattar både förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande och förfarandet för beviljande av flyktingstatus. Som påpekats ovan skiljer sig visserligen de krav åt som ska vara uppfyllda för att de två olika statusarna ska beviljas, men båda förfarandena har de kännetecken som beskrivits i punkterna 43–46 ovan, närmare bestämt att sökanden spelar en central roll, att vederbörandes intressen har en avgörande betydelse och att sökandens särskilda personliga ställning är av betydelse för det slutliga beslutet. Detta bekräftas för övrigt av att ovannämnda bestämmelse i artikel 4.3 c i direktiv 2004/83 tillämpas för båda statusarna.

50. Den omständigheten att de två statusarna beviljas på grundval av olika kriterier samt behovet enligt nämnda artikel 4.3 c i direktiv 2004/83 av att sökandens personliga ställning och förhållanden bedöms specifikt och särskilt med hänsyn tagen till de två olika kriterierna (det vill säga risk för förföljelse *eller* risk för allvarlig skada) medför att rätten att bli hörd i de två olika förfarandena utgör en processuell garanti som avser olika element.

42 — Generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet M.M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 43) och i målet N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punkt 49).

43 — Dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 91 och 92).

**C – Huruvida den som ansöker om alternativt skydd ska beviljas muntlig förhandling för att rätten att bli hörd ska iakttas i ett "tvådelat" system för beviljande av internationellt skydd**

51. Nu aktualiseras frågan, som är grundläggande i det nationella målet, huruvida nämnda behov av att säkerställa att rätten att bli hörd är effektiv i förfarandet för beviljande av alternativt skydd endast kan uppfyllas genom muntlig förhandling med den berörda personen, eller huruvida – såsom den irländska regeringen har gjort gällande – det i ett tvådelat system för beviljande av internationellt skydd kan vara tillräckligt att det ges möjlighet att inge skriftliga inlagor för det fall personen redan har hörts i det föregående förfarandet för beviljande av flyktingstatus.

52. I detta avseende påpekar jag först och främst att det, i motsättning till vad M förefaller anta, inte framgår av domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) att muntlig förhandling med den berörda personen enligt domstolen absolut alltid är nödvändig i förfarandet för beviljande av alternativt skydd.

53. I synnerhet kan en sådan tolkning inte härledas av domstolens uttalande i punkt 95 andra strecksatsen sista meningen i nämnda dom, som återgetts ordagrant i punkt 15 i detta förslag till avgörande. Detta uttalande ska läsas mot bakgrund av domens sammanhang. Med andra ord utgör det enligt min uppfattning ett svar på det argument som anfördes inför domstolen, och som domstolen beskrev i punkt 90 i samma dom, enligt vilket det i ett "tvådelat" system, för det fall att den berörda personen redan har hörts vid bedömningen av asylansökan, "[inte är] nödvändigt att på nytt bereda den berörda personen tillfälle att yttra sig i samband med prövningen av ansökan om alternativt skydd, eftersom en tillämpning av denna formföreskrift i viss utsträckning utgör en onödig upprepning av den tillämpning som redan har kommit utlänningen till godo i ett i stora delar jämförbart sammanhang".

54. Mot denna bakgrund och med hänsyn tagen även till punkt 91 i samma dom anser jag att domstolens avsikt var att slå fast att den omständigheten att den berörda personen redan har hörts i förfarandet för asylansökan i ett "tvådelat" system inte innebär, det vill säga inte (och jag skulle tillägga nödvändigtvis) medför att muntlig förhandling *inte* ska genomföras i förfarandet för beviljande av alternativt skydd, eftersom rätten att bli hörd under alla omständigheter även ska säkras till fullo i detta sistnämnda förfarande.

55. Domen M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ska därför enligt min uppfattning inte tolkas så, att man har slagit fast att det *absolut* är nödvändigt att genomföra muntlig förhandling i förfarandet för beviljande av alternativt skydd, utan snarare som en stark betoning av behovet av att rätten att bli hörd iakttas till fullo i nämnda förfarande även i ett "tvådelat" system. En tolkning i denna riktning är för övrigt i överensstämmelse med regelverket om asyl, där det stadgas undantag från möjligheten att genomföra muntlig förhandling.<sup>44</sup>

56. Trots att ovanstående överväganden inte talar för att den berörda personen har en *absolut* rätt till muntlig förhandling *i samtliga fall* i förfarandet för beviljande av alternativt skydd, får behovet av att på ett särskilt sätt säkerställa en effektiv tillgång till rätten att bli hörd i ett sådant förfarande, vad gäller dess särskilda beskaffenhet och syften, mig att anse att muntlig förhandling med sökanden, till skillnad från vad Irland har gjort gällande, under alla omständigheter borde utgöra regeln och inte undantaget. Således bortfaller kravet på muntlig förhandling endast i undantagsfall, även i ett "tvådelat" system.

<sup>44</sup> — Trots att unionens processuella regler på asylområdet vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna (det vill säga direktiv 2005/85), som påpekats i punkterna 37 och 38 i detta förslag till avgörande, inte ens analogt kan tillämpas i förevarande fall, har det i detta sammanhang i punkt 48 påpekats att regelverket om prövning av asylansökningar och regelverket om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande delar samma behov av särskilt iakttagande av att rätten att bli hörd i förfarandet kan utövas effektivt.

57. I överensstämmelse med vad som har påpekats i punkt 30 ovan syftar rätten att bli hörd i förfarandet för beviljande av alternativt skydd i detta sammanhang till att den behöriga myndigheten ska ge den berörda personen tillfälle att yttra sig om de omständigheter som ansökan bygger på, vilket medför dels att vederbörande säkras ett effektivt skydd, dels att myndigheten kan fatta beslut med full sakkännedom.

58. Muntlig förhandling utgör det yttersta uttrycket för rätten att bli hörd. För sökanden utgör den det enda tillfället för att personligen redogöra för sin historia och diskutera med den person som är bäst lämpad att bedöma hans eller hennes personliga situation.<sup>45</sup> Sökanden kan vid detta tillfälle anföra eventuella nya faktorer till stöd för sin ansökan som inte fanns med i den ursprungliga argumentationen samt, framför allt, personligen ge förklaringar om eventuella tvivel som har uppstått eller eventuella faktorer som kan anses vara motsägelser.

59. För den behöriga nationella myndigheten utgör muntlig förhandling ett tillfälle att på ett mycket konkret sätt pröva faktorer, även subjektiva sådana, och därmed svåra att framställa skriftligen, som möjligen inte var av betydelse för beviljandet av flyktingstatus, men kan vara det för beviljandet av status som alternativt skyddsbehövande.

60. I ett förfarande såsom det för beviljande av alternativt skydd, där den berörda personen spelar en central roll och det ofta är omöjligt att inge bevis i form av dokument, utgör muntlig förhandling ett tillfälle som är av grundläggande betydelse för utfallet, däribland för att bedöma sökandens personlighet och hur trovärdiga vederbörandes utsagor till stöd för ansökan är.

61. Enligt min uppfattning gäller ovanstående överväganden även i en situation då ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande, i ett tvådelat system som det som gällde i Irland vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, grundar sig på liknande faktiska omständigheter som låg till grund för asylansökan som fick avslag.

62. Som domstolen påpekade i domen M.M., när en medlemsstat har valt att inrätta två separata och på varandra följande förfaranden för att pröva en asylansökan och en ansökan om alternativt skydd, måste den berörda personens rätt att yttra sig nämligen till fullo iaktas i *båda* dessa förfaranden.<sup>46</sup>

63. Således innebär den omständigheten att rätten att bli hörd har iakttagits till fullo i det föregående förfarandet för prövning av asylansökan inte att det särskilda behovet av att säkerställa en effektiv tillgång till nämnda rätt, som nämnts i punkt 48 ovan, inskränks i det efterföljande separata förfarandet för beviljande av alternativt skydd. Som påpekats i punkt 50 ovan förhåller sig rätten att bli hörd i båda förfarandena faktiskt till olika kriterier och utgör således en processuell garanti som omfattar olika sammanhang.<sup>47</sup>

45 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet M.M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 83). Se, vad gäller syftet med den personliga intervjun, även punkt 68 i generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i de förenade målen A m.fl. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111).

46 — Dom av den 22 november 2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 91). Min kursivering.

47 — Detta är det grundläggande element som skiljer förevarande fall från det mål som ledde till domstolens dom av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), där domstolen har slagit fast att rätten att bli hörd inte förutsätter att det beviljas muntlig förhandling innan ett beslut om återvändande antas med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98). Domstolen har nämligen beaktat att beslutet om återvändande utgjorde en logisk och nödvändig förlängning av beslutet om fastsläendet av att vistelsen var olaglig i en situation där den berörda personen hade hörts innan beslutet fattades. Med andra ord följde beslutet om återvändande automatiskt på ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, utan att det var nödvändigt att anföra nya särskilda skäl (se punkt 72 i domen).

64. Till följd av detta kan de slutsatser som myndigheten har dragit i det första förfarandet i ett sådant tvådelat system – vars inrättande är resultatet av ett fritt val av ifrågasvarande medlemsstat – inte *automatiskt* överförs till det andra förfarandet. Det är nämligen inte möjligt att ”överföra” iakttagandet av rätten att bli hörd mellan två förfaranden. I ett sammanhang som det för internationellt skydd och mot bakgrund av den grundläggande roll som intas av rätten att bli hörd gäller dessa överväganden i desto högre grad negativa slutsatser om trovärdigheten, vilka kan vara av avgörande betydelse för det slutliga beslutet.

65. I detta hänseende ska det dessutom påpekas att – trots att unionsrätten inte innehåller någon specifik bestämmelse om vilka metoder som ska användas för att bedöma trovärdigheten av en person som ansöker om internationellt skydd, vilket innebär att det ankommer på varje medlemsstats interna rättsordning att fastställa de processuella reglerna för bedömningen av trovärdigheten –<sup>48</sup> medlemsstaternas processuella autonomi avgränsas av effektivitetsprincipen, vilket som sagt yttrar sig i behovet av att säkra en effektiv tillgång till de rättigheter som de berörda personerna ges av regelverket om alternativt skydd, vilket i sin tur förutsätter ett särskilt effektivt utövande av rätten att bli hörd.<sup>49</sup>

66. En tolkning av rätten att bli hörd som erkänner den nyckelroll som muntlig förhandling intar i förfarandet för beviljande av internationellt skydd är för övrigt i överensstämmelse med unionslagstiftarens senaste val på området. För det första har direktiv 2013/32 drastiskt skurit ned på de fall där den personliga intervjun inte behöver genomföras i det numera enhetliga förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd.<sup>50</sup> För det andra har förordning nr 604/2013 (Dublin III)<sup>51</sup> infört skyldigheten för medlemsstaterna att genomföra en personlig intervju under de skeden när det fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för prövning av en ansökan om internationellt skydd.

67. Vad slutligen gäller frågan om en eventuell rätt att kalla eller förhöra vittnen i förfarandet påpekar jag att det inte framgår av utformningen av rätten att bli hörd, såsom den kan härledas av rättspraxis i punkt 29 och följande punkter ovan, att rätten att bli hörd nödvändigtvis inbegriper rätten att kalla eller förhöra vittnen. Dock kan en medlemsstat, inom ramen för sin befogenhet att införa eller bibehålla förmånligare normer på området,<sup>52</sup> införa rätten att kalla eller förhöra vittnen i förfarandet.

## V – Förslag till avgörande

68. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågan från Supreme Court (Högsta domstolen) på följande sätt:

För det fall en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande i enlighet med rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet inges i en medlemsstat som tillämpar två separata och på varandra följande förfaranden för

48 — Se, vad gäller bedömningen av trovärdigheten inom ramen för internationellt skydd, generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i de förenade målen A m.fl. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punkt 50 och följande punkter).

49 — Se punkterna 40–48 ovan.

50 — Enligt artikel 14 i direktiv 2013/32 behöver den personliga intervjun om innehållet i ansökan inte genomföras endast i två fall; den beslutande myndigheten kan fatta ett positivt beslut om flyktingstatus på grundval av tillgänglig bevisning, eller den beslutande myndigheten anser att sökanden inte bör eller kan höras på grund av varaktiga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll.

51 — Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31).

52 — Se artikel 3 i direktiv 2004/83 – som har tolkats i dom av den 9 november 2010, B (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 114) och dom av den 18 december 2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 42) – samt artikel 5 i direktiv 2005/85. Se, vad gäller uteblivet förhör av vittnen i ett administrativt förfarande, om än på ett helt annorlunda område i unionsrätten, punkt 200 i dom av den 7 januari 2004, Aalborg Portland m.fl./kommissionen (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, EU:C:2004:6).

prövning av en ansökan om beviljande av flyktingstatus respektive en ansökan om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande ska rätten att bli hörd i varje förfarande enligt unionsrätten tolkas så, att denna rätt i princip kräver att sökanden ska beviljas muntlig förhandling. Kravet på muntlig förhandling bortfaller endast i undantagsfall. I detta sammanhang omfattar rätten att bli hörd i varje förfarande däremot inte rätten att kalla eller förhöra vittnen.