



Rättsfallssamlingen

Mål C-652/16

**Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova och Rauf Emin Ogla Ahmedbekov
mot
Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite**

(begäran om förhandsavgörande från Administrativen sad Sofia-grad)

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam politik avseende asyl och subsidiärt skydd – Normer om villkor som ska uppfyllas av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer för att de ska kunna åtnjuta internationellt skydd – Direktiv 2011/95/EU – Artiklarna 3, 4, 10 och 23 – Ansökningar om internationellt skydd som ges in separat av medlemmarna i en och samma familj – Individuell bedömning – Beaktande av hot mot en familjemedlem vid den individuella bedömningen av en ansökan som getts in av en annan familjemedlem – Förmånligare bestämmelser som medlemsstaterna får införa eller behålla för att utvidga asylrätten eller rätten till subsidiärt skydd till att även omfatta familjemedlemmarna till den som åtnjuter internationellt skydd – Bedömning av skälen till förföljelsen – En azerbajdzjansk medborgare som är med om att väcka talan mot sitt land vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna – Gemensamma handläggningsregler – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 46 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Full omprövning och prövning av det aktuella behovet – Skäl till förföljelsen eller sakomständigheter som inte åberopats vid den beslutande myndigheten men som åberopats inom ramen för överklagandet av den beslutande myndighetens beslut”

Sammanfattning – Domstolens dom (andra avdelningen) av den 4 oktober 2018

1. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Förfarandet vid prövning av en ansökan om internationellt skydd – Bedömning av omständigheter och fakta – Beaktande av hot om förföljelse och allvarlig skada gentemot en av sökandens familjemedlemmar*

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artikel 4)

2. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Förfarandet vid beviljande och återkallande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32 – Förfarandet vid prövning av en ansökan om internationellt skydd – Ansökningar som ges in separat av medlemmarna i en och samma familj – Handläggningssätt – Gemensam prövning av ansökningarna – Otillåtlighet – Handläggningen av en av ansökningarna avbryts fram till dess att handläggningen av en annan ansökan avslutas – Otillåtlighet*

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artiklarna 4.3 och 23.1; Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32, artikel 31.2)

3. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Förmånligare bestämmelser – Nationell lagstiftning som utvidgar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande till att även omfatta familjemedlemmar till en person som har sådan status – Tillåtlighet – Villkor*

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artikel 3)

4. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Förfarandet vid beviljande och återkallande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32 – Förfarandet vid prövning av en ansökan om internationellt skydd – Ansökan som medlemsstaterna kan anse ska avvisas – Ansökan som ges in av en person för sig själv och för sitt barn med åberopande av att det finns en familjeanknytning till en annan person som gett in en separat ansökan – Omfattas inte*

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32, artikel 33.2 e)

5. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Villkor för beviljande av flyktingstatus – Risk för att utsättas för förföljelse – Skäl till förföljelsen – Bedömning – Begreppet tillhörighet till en särskild samhällsgrupp – Person som varit med om att väcka talan mot sitt ursprungsland vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna – Omfattas inte – Begreppet politisk åskådning – Den omständigheten att en person varit med om att väcka en sådan talan – Omfattas – Villkor*

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artikel 10.1 d och e)

6. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Förfarandet vid beviljande och återkallande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32 – Överklagande av ett beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Skyldighet att pröva faktiska och rättsliga omständigheter – Räckvidd – Skyldighet att pröva skälen för beviljande av internationellt skydd eller de faktiska omständigheter som åberopats för första gången i överklagandet – Villkor*

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32, artiklarna 40.1 och 46.3)

1. Artikel 4 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 ska tolkas så, att man vid den individuella bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska beakta att en familjemedlem till sökanden hotas av förföljelse och allvarlig skada, detta för att avgöra om sökanden på grund av sin familjeanknytning till den hotade personen själv hotas av förföljelse och allvarlig skada.

Det framgår således av den av unionslagstiftaren inrättade enhetliga ordningen för beviljande av asyl eller subsidiärt skydd att syftet med den i artikel 4 i direktiv 2011/95 föreskrivna bedömningen av ansökan om internationellt skydd är att avgöra om sökanden – eller i förekommande fall den person i vars namn ansökan ges in – personligen har välgrundad fruktan för förföljelse eller personligen löper en verklig risk att lida allvarlig skada. Det framgår visserligen av ovanstående att en ansökan om internationellt skydd inte kan bifallas i sig av det skälet att en familjemedlem till sökanden har en välgrundad fruktan för förföljelse eller löper en verklig risk att lida allvarlig skada. Däremot ska man – såsom även angetts av generaladvokaten i punkt 32 i förslaget till avgörande – ta i beaktande de hot som finns mot sökandens familjemedlem för att avgöra om sökanden på grund av sin familjeanknytning till den hotade personen själv hotas av förföljelse eller allvarlig skada. Såsom betonas i skäl 36 i direktiv 2011/95 riskerar familjemedlemmar till en hotad person själva i normalfallet att komma att befinna sig i en utsatt situation.

(se punkterna 49-51 i domskälen samt punkt 1 i domslutet)

2. Direktiv 2011/95 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att ansökningar om internationellt skydd som getts in separat av medlemmar i en och samma familj blir föremål för åtgärder som beaktar att ansökningarna eventuellt är konnexa, men de utgör hinder för att dessa ansökningar blir föremål för en gemensam bedömning. De utgör även hinder för att handläggningen av en av dessa ansökningar avbryts fram till dess att handläggningen av en annan av dessa ansökningar avslutats.

Varken direktiv 2011/95 eller direktiv 2013/32 preciserar hur sådana eventuellt konnexa ansökningar om internationellt skydd – som delvis kan avse identiska fakta eller omständigheter – ska handläggas. I och med att det inte finns några specifika bestämmelser har medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Därmed sagt ska det erinras om i) att artikel 4.3 i direktiv 2011/95 föreskriver att bedömningen av varje ansökan ska vara individuell, ii) att enligt artikel 23.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att familjen hålls samlad och iii) att artikel 31.2 i direktiv 2013/32 föreskriver att varje medlemsstat ska se till att den beslutande myndigheten handlägger och avslutar prövningsförfarandet så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

Kraven på en individuell bedömning och en fullständig prövning av ansökningar om internationellt skydd ger vid handen att sådana ansökningar som ges in separat av medlemmar i en och samma familj – trots att ansökningarna kan bli föremål för åtgärder som beaktar att de eventuellt är konnexa – ska prövas utifrån situationen för var och en som berörs. Dessa ansökningar får därmed inte bli föremål för gemensam bedömning.

Vidare ska – mot bakgrund av regeln i artikel 31.2 i direktiv 2013/32 om att prövningsförfarandet avseende en ansökan om internationellt skydd ska avslutas så snart som möjligt samt mot bakgrund av direktivets målsättning att ansökningar om internationellt skydd ska prövas så snabbt som möjligt (dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 109) – prövningen av ansökan från en av familjemedlemmarna inte föranleda att handläggningen av en ansökan från en annan familjemedlem avbryts på så sätt att handläggningen inte kan påbörjas förrän prövningsförfarandet avseende den första ansökan redan avslutats genom att den beslutande myndigheten meddelar beslut. För att kunna uppnå målet med snabb handläggning och för att främja familjens sammanhållning är det tvärtom så, att det är viktigt att beslut angående konnexa ansökningar från medlemmar i en och samma familj meddelas inom en kort tidsrymd.

(se punkterna 56-58, 60 och 65 i domskälen samt punkt 2 i domslutet)

3. Artikel 3 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att en medlemsstat får – för det fall internationellt skydd beviljas en familjemedlem enligt den i direktivet föreskrivna ordningen – utvidga detta skydd till att även avse andra familjemedlemmar, såvitt dessa inte omfattas av någon av de grunder för att inte anses som flykting som anges i artikel 12 i direktivet och såvitt deras situation – på grund av behovet av att se till att familjen hålls samlad – har ett samband med den logiska grunden för internationellt skydd.

EU-domstolen har redan slagit fast att klagörandet i nämnda artikel 3, nämligen att varje förmånligare bestämmelse måste vara förenlig med direktiv 2011/95, innebär att bestämmelsen inte får strida mot den allmänna systematiken i och syftet med direktivet. en person som beviljats flyktingstatus enligt ordningen i direktiv 2011/95 också enligt nationell rätt automatiskt tillerkänns flyktingstatus, innebär inte – såsom konstaterats av generaladvokaten i punkt 58 i förslaget till avgörande – a priori att det saknas ett samband med den logiska grunden för internationellt skydd.

(se punkterna 71, 72 och 74 i domskälen samt punkt 3 i domslutet)

4. Avvisningsgrunden i artikel 33.2 e i direktiv 2013/32 omfattar inte en situation – såsom den i det nationella målet – där en myndig person för sig själv och för sitt underåriga barns räkning gett in en ansökan om internationellt skydd grundad på bland annat familjeanknytningen till en annan person som separat gett in en ansökan om internationellt skydd.

Avvisningsgrunden i artikel 33.2 e i direktiv 2013/32 avser den specifika situationen där den som är beroendeställning till en annan person först enligt artikel 7.2 i direktivet har godtagit att en ansökan om internationellt skydd ges in på dennes vägnar och därefter själv ger in en ansökan om internationellt skydd.

(se punkterna 77 och 81 i domskälen samt punkt 4 i domslutet)

5. Den omständigheten att den som ansökt om internationellt skydd varit med om att väcka talan mot sitt ursprungsland vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kan i princip inte – inom ramen för prövningen av de förföljelseskäl som anges i artikel 10 i direktiv 2011/95 – anses styrka att denna sökande tillhör en ”särskild samhällsgrupp” i den mening som avses i artikel 10.1 d. Däremot är denna omständighet att anse som en ”politisk åskådning”, i den mening som avses i artikel 10.1 e, och utgör därmed ett förföljelseskäl om vederbörande har en välgrundad fruktan för att denna rättsliga åtgärd vid Europadomstolen uppfattas av nämnda land som ett uttryck för politisk dissidens som kan komma att bli föremål för vedergällning från statens sida.

Artikel 10.1 i direktiv 2011/95 ska förstås mot bakgrund av artikel 10.2. I nämnda artikel 10.2 föreskrivs att det vid bedömningen av huruvida en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är irrelevant huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning som är skälet till förföljelsen, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen.

Oberoende av frågan huruvida det kan anses utgöra ett uttryck för ”politisk åskådning” att en azerbajdzjansk medborgare varit med om att väcka talan mot Azerbajdzjan vid Europadomstolen med yrkande om fastställelse av att regimen kränkt grundläggande friheter, ska man – vid bedömningen av de skäl till förföljelse som nämnda medborgare åberopat i sin ansökan om internationellt skydd – följaktligen pröva huruvida medborgaren har en välgrundad fruktan för att denna rättsliga åtgärd vid Europadomstolen uppfattas av regimen som ett uttryck för politiskt oliktankande som kan komma att bli föremål för vedergällning. Om det finns välgrundad fruktan för att detta är fallet, ska det anses vara styrkt att sökanden riskerar att förföljas med anledning av att sökanden gett uttryck för sina åsikter om sitt ursprungslands politik och tillvägagångssätt. Såsom framgår av själva ordalydelsen av artikel 10.1 e i direktiv 2011/95 omfattar begreppet ”politisk åskådning” i nämnda bestämmelse en sådan situation.

Den personkrets som den som ansöker om internationellt skydd i förekommande fall ingår i när vederbörande är med om att väcka talan vid Europadomstolen kan däremot i princip inte anses utgöra en ”särskild samhällsgrupp” i den mening som avses i artikel 10.1 d i direktiv 2011/95. För att kunna slå fast att det är fråga om en ”samhällsgrupp” i den mening som avses i nämnda bestämmelse måste nämligen två kumulativa rekvisit vara uppfyllda. För det första ska gruppens medlemmar ha en ”gemensam väsentlig egenskap” eller en ”gemensam bakgrund som inte kan ändras”, eller ha en egenskap eller övertygelse ”som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den”. För det andra ska gruppen ha en särskild identitet i det berörda tredjelandet eftersom den uppfattas som ”annorlunda” av omgivningen (dom av den 7 november 2013, X m.fl., C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punkt 45).

(se punkterna 85-90 i domskälen samt punkt 5 i domslutet)

6. Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med hänvisningen till överklagandeförfarandet i artikel 40.1 i direktivet, ska tolkas så, att den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd är i princip skyldig att – såsom ”ytterligare utsagor” och efter att

den hemställt att den beslutande myndigheten ska bedöma dessa utsagor – pröva sådana skäl för att bevilja internationellt skydd eller sakomständigheter som åberopats för första gången i överklagandet, samtidigt som dessa är att hänföra till omständigheter eller hot som påstås ha ägt rum innan avslagsbeslutet meddelades och till och med innan ansökan om internationellt skydd gavs in. Nämnda domstol är däremot inte skyldig att göra detta om den finner att dessa skäl eller omständigheter åberopats för sent i överklagandeförfarandet eller att de inte formulerats på ett sätt som är tillräckligt konkret för att möjliggöra en vederbörlig prövning, eller, då det är fråga om sakomständigheter, om den finner att dessa inte är av betydelse eller inte tillräckligt åtskilda från de omständigheter som den beslutande myndigheten redan kunnat lägga till grund för sin bedömning.

Således framgår det visserligen av artikel 46.3 i direktiv 2013/32 att medlemsstaterna är skyldiga att utforma sin nationella rätt på ett sådant sätt att handläggningen av de överklaganden som avses innefattar en domstolsprövning av samtliga faktiska och rättsliga omständigheter, vilka gör det möjligt för domstolen att göra en aktuell prövning av det enskilda fallet (dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 110). Däremot framgår det inte av denna bestämmelse att den som ansökt om internationellt skydd kan – utan att den beslutande myndigheten därvid kompletterar sin utredning – ändra sina bevekelsegrunder för ansökan och på så sätt ändra processmaterialet, genom att under överklagandeförfarandet åberopa ett skäl för internationellt skydd som inte åberopats vid den beslutande myndigheten, samtidigt som detta skäl är att hänföra till omständigheter eller hot som påstås ha ägt rum innan beslutet meddelades av den beslutande myndigheten och till och med innan ansökan om internationellt skydd gavs in. Det ska vidare erinras om att prövningen av ansökan om internationellt skydd av den beslutande myndigheten, som är en förvaltningsmyndighet eller en myndighet med domstolsliknande uppgifter med specifika resurser och personal som är specialiserad på området, utgör ett grundläggande skede i de gemensamma förfaranden som inrättas genom direktiv 2013/32. Sökandens rätt enligt artikel 46.3 i direktivet till en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet i domstol kan följaktligen inte tolkas på ett sätt som inskränker sökandens skyldighet att samarbeta med myndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 116). Detta grundläggande skede vid den beslutande myndigheten skulle kringgåas om det – utan konsekvenser i processuellt avseende – vore tillåtet för sökanden att vid domstol till stöd för ett yrkande om upphävande eller ändring av den beslutande myndighetens avslagsbeslut åberopa ett skäl för internationellt skydd som inte åberopats vid den beslutande myndigheten och därmed inte kunnat prövas av densamma, samtidigt som detta skäl hänför sig till omständigheter eller hot som, såsom det påstås, redan förelåg.

Om något av de skäl för internationellt skydd som anges i punkt 95 ovan åberopas för första gången under överklagandeförfarandet och hänför sig till omständigheter eller hot som påstås ha ägt rum innan beslutet meddelades och till och med innan ansökan om internationellt skydd gavs in, ska detta skäl kvalificeras som en ”ytterligare utsaga” i den mening som avses i artikel 40.1 i direktiv 2013/32. Såsom anges i nämnda bestämmelse innebär detta att den domstol som handlägger överklagandet ska pröva detta skäl i samband med prövningen av det överklagade beslutet, dock under förutsättning att var och en av dessa ”behöriga myndigheter” (som inte bara omfattar denna domstol utan även den beslutande myndigheten) kan pröva denna ytterligare utsaga inom denna ram.

För att avgöra om den får pröva en ytterligare utsaga i samband med överklagandet, ankommer det på nämnda domstol att – enligt nationell processrätt – kontrollera om det vid domstolen för första gången åberopade skälet för internationellt skydd inte åberopats för sent och att det formulerats på ett sätt som är tillräckligt konkret för att möjliggöra en vederbörlig prövning. Förutsatt att det vid denna prövning framgår att domstolen kan ta med detta skäl i sin bedömning av överklagandet, så ankommer det på nämnda domstol att inom en tid som står i överensstämmelse med de skyndsamhetskrav som anges i direktiv 2013/32 (se, för ett liknande resonemang, dom av den

25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 109) hemställa att den beslutande myndigheten prövar detta skäl. Utgången av denna prövning, liksom beslutsskälen, ska sedan tillställas både sökanden och domstolen innan domstolen hör sökanden och avgör målet.

(se punkterna 94, 96-101 och 103 i domskälen samt punkt 6 i domslutet)