



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 18 oktober 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Det gemensamma europeiska asylsystemet – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 46.2 – Talan mot ett beslut att neka flyktingstatus men vari status som alternativt skyddsbehövande beviljas – Upptagande till prövning – Det föreligger inte ett tillräckligt intresse av att fullfölja förfarandet om den status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av medlemsstaten ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt – Fråga huruvida den sökandes individuella situation är relevant för prövningen av om nämnda rättigheter och förmåner är identiska”

I mål C-662/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien) genom beslut av den 8 november 2017, som inkom till domstolen den 27 november 2017, i målet

E. G.

mot

Republika Slovenija,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen A. Prechal (referent), tillika tillförordnad ordförande på sjunde avdelningen, samt domarna C. Toader och A. Rosas,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- E. G., genom D. Bulog, odvetnica,
- Sloveniens regering, genom J. Morela, višja državna odvetnica,
- Nederländernas regering, genom P. Huurnink och K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: slovenska.

– Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och M. Žebre, båda i egenskap av ombud,
med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till
avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 46.2 i 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).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan afganske medborgaren E. G. och Republika Slovenija (Republiken Slovenien), företrädd av Ministrstvo za notranje zadeve (inrikesministeriet) angående ministeriets avslag på E. G:s ansökan om att beviljas flyktingstatus.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2011/95/EU

- 3 Skälen 8, 9 och 39 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, 2011, s. 9) har följande lydelse:

”(8) I den europeiska pakten för invandring och asyl som antogs den 15 och 16 oktober 2008 noterade Europeiska rådet att skillnaderna fortfarande är stora mellan medlemsstaterna när det gäller beviljande av skydd och formerna för skyddet. Europeiska rådet efterfrågade nya initiativ för att fullborda inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, i enlighet med vad som anges i Haagprogrammet [antaget av Europeiska rådet den 4 november 2004, om fastställande av de mål som ska uppnås på området frihet, säkerhet och rättvisa för perioden 2005–2010], och därigenom erbjuda en högre skyddsnivå.

(9) I Stockholmsprogrammet [som antogs år 2010] bekräftade Europeiska rådet sitt engagemang för målet att i enlighet med artikel 78 [FEUF] senast 2012 upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet som grundar sig på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd.

...

(39) Hänsyn bör tas till Stockholmsprogrammets uppmaning om att inrätta en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade, och personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som de som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa.”

- 4 Artikel 2 i detta direktiv har rubriken "Definitioner". I artikel 2 d–g föreskrivs följande:

"I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- d) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.
- e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.
- g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

..."

- 5 I artikel 3 i direktivet, med rubriken "Förmånligare bestämmelser", föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv."

- 6 I artikel 11 i samma direktiv anges de fall då en tredjelandsmedborgare eller en statslös person upphör att vara en flykting. I artikel 11.1 e föreskrivs att så är fallet om han eller hon inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger.
- 7 I artikel 12 i direktiv 2011/95 fastställs regler för när en person inte ska anses som flykting.
- 8 Artikel 14 i samma direktiv innehåller regler om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus.
- 9 Artikel 16 i nämnda direktiv har rubriken "Upphörande". I artikel 16.1 föreskrivs följande:

"En tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska inte längre anses uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, då de omständigheter som ledde till att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs."

10 I artikel 17 i samma direktiv föreskrivs regler för de fall det är uteslutet att bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande.

11 Artikel 19 i direktiv 2011/95 innehåller regler om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som subsidiärt skyddsbehövande.

12 I artikel 20 i direktiv 2011/95, vilken ingår i kapitel VII som handlar om innebörden av internationellt skydd, föreskrivs följande:

”1. Detta kapitel ska inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen.

2. Detta kapitel ska tillämpas på både flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, om inte något annat anges.

3. Vid genomförandet av detta kapitel ska medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, ensamkommande barn, ...

...

5. Medlemsstaterna ska i första hand se till barnets bästa vid genomförandet av de bestämmelser i detta kapitel som rör underåriga.”

13 I artikel 21 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om *non-refoulement*.

2. Om det inte är förbjudet enligt de internationella förpliktelser som avses i punkt 1 får medlemsstaterna avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om

a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller

b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

3. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting om han eller hon omfattas av punkt 2.”

14 I artikel 24 i direktiv 2011/95, med rubriken ”Uppehållstillstånd”, föreskrivs följande:

”1. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, ska medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3.

...

2. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.”

Direktiv 2013/32

- 15 Det följer av artikel 1 i direktiv 2013/32 att syftet med detta direktiv är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

- 16 I artikel 10.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Vid 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.”

- 17 Artikel 46 i samma direktiv, med rubriken ”Rätten till ett effektivt rättsmedel”, utgör den enda bestämmelsen i kapitel V, som har rubriken ”Överklagande”. Artikel 46 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

- a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut
i) att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd,

...

- c) Ett beslut att återkalla internationellt skydd enligt artikel 45.

2. Medlemsstaterna ska se till att personer som av den beslutande myndigheten ansetts ha rätt till subsidiärt skydd tillförsäkras rätt till ett effektivt rättsmedel i enlighet med punkt 1 mot beslut som innebär att ansökan betraktas som ogrundad med avseende på flyktingstatus.

Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 c får en medlemsstat neka prövning av ett överklagande av ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus på grund av otillräckligt intresse från sökandens sida att fullfölja förfarandet, om den status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av medlemsstaten ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt.

...”

Slovensk rätt

- 18 Artikel 20 i Zakon o mednarodni zaščiti (lag om internationellt skydd) (Uradni list RS n° 16/17) (nedan kallad ZMZ-1) har följande lydelse:

”(1) I Republiken Slovenien avses med internationellt skydd: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande.

(2) Flyktingstatus beviljas enligt nämnda kriterier en tredjelandsmedborgare som med anledning av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras eller tillhörighet till en viss etnisk grupp, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin välgrundade fruktan inte vill återvända dit, förutsatt att skälen för undantag i artikel 31.1 i denna lag inte föreligger.

(3) Status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland eller till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 28 i nämnda lag och förutsatt att skälen för undantag i artikel 31.2 i denna lag inte föreligger.”

- 19 Artikel 66.1 ZMZ-1 reglerar förfarandet för förlängning av internationellt skydd och har följande lydelse:

”Ministeriet ska 60 dagar innan det subsidiära skyddet löper ut genom ett skriftligt meddelande informera personer som har beviljats nämnda skydd om de villkor som ska vara uppfyllda för att det subsidiära skyddet ska förlängas, vilka följderna blir om man inte ansöker om förlängning och vilka möjligheter som finns för att inleda ett nytt förfarande. Meddelandet ska innehålla ett formulär som den person som beviljats subsidiärt skydd ska använda för att ansöka om förlängning av sådant skydd i Slovenien.”

- 20 I artikel 67 ZMZ-1 fastställs av vilka skäl det internationella skyddet upphör. Artikel 67.1 och 67.2 har följande lydelse:

”(1) Status som flykting upphör att gälla i följande fall:

- om flyktingen av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare, eller
- efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt, eller
- förvärvar ett nytt medborgarskap, och kommer i åtnjutande av det landets skydd, eller
- av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han eller hon lämnat eller fortsatt att uppehålla sig utanför på grund av fruktan för förföljelse, eller
- inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av det landets skydd där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger, eller
- utan att äga medborgarskap i något land, kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger.

(2) En person ska inte längre anses uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, då de omständigheter som ledde till att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs.”

- 21 Artikel 90.1 ZMZ-1 har följande lydelse:

”Den person som beviljas internationellt skydd har rätt till följande:

- information om vilken status, vilka rättigheter och vilka skyldigheter som tillkommer en person som beviljats internationellt skydd i Republiken Slovenien
- uppehållsrätt i Slovenien,
- ekonomiskt bistånd för privat boende,

- hälso- och sjukvård,
- sociala förmåner,
- utbildning,
- sysselsättning och arbete,
- tillgång till integrationsfrämjande åtgärder.”

22 I artikel 92 ZMZ-1 föreskrivs följande:

”(1) Beslutet enligt vilket berörda personer beviljas flyktingstatus i Slovenien gäller från och med dagen för dess delgivning även som permanent uppehållstillstånd i Slovenien.

(2) Beslutet att bevilja – eller förlänga – berörda personer status som subsidiärt skyddsbehövande i Slovenien gäller från och med dagen för dess delgivning även som tidsbegränsat uppehållstillstånd i Slovenien under hela den tid som ifrågavarande skydd gäller.

(3) Upphållstillstånd enligt punkt 1 och 2 ovan utfärdas av ministeriet enligt de villkor som föreskrivs i lag om utlänningars inresa, utresa och vistelse i Slovenien.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 23 E. G., som uppger att han är född den 31 december 2001, har anfört att han reste in i Slovenien den 9 december 2015 efter att själv eller tillsammans med sin kusin har färdats med lastbil och tåg genom Turkiet, Grekland, Serbien och Kroatien efter att ha lämnat Iran, där han bott med sina föräldrar sedan han var ungefär ett år.
- 24 Under vistelsen på den särskilda förläggningen för minderåriga i Koper (Slovenien) ansökte E. G., den 11 december 2015, om internationellt skydd vid inrikesministeriet.
- 25 Genom beslut av den 9 februari 2016 fann ministeriet – efter att först ha hållit ett individuellt förhör med E. G. den 22 januari 2016 – att han inte uppfyllde villkoren för att beviljas flyktingstatus. Däremot ansåg ministeriet att han kunde beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande fram till sin myndighetsdag, det vill säga till och med den 31 december 2019.
- 26 E. G. väckte talan mot beslutet vilken bifölls av Upravno sodišče (Förvaltningsdomstol, Slovenien) genom dom av den 26 april respektive av den 7 september 2016. Genom den sistnämnda domen upphävdes beslutet och ärendet återförvisades till inrikesministeriet.
- 27 Den 21 februari 2017, antog samma ministerium ett nytt beslut med samma innehåll som i beslutet av den 9 februari 2016.
- 28 Beslutet grundades bland annat på motiveringen att om E. G. skulle återsändas till Afghanistan, skulle han vara helt ensam utan något stöd från sin familj. I sin egenskap av minderårig skulle han lätt komma att utsättas för bland annat fysiskt våld, människohandel, sexuellt utnyttjande eller arbete under omänskliga eller farliga förhållanden. Det förelåg således en allvarlig risk för att han skulle utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling.

- 29 Talan väcktes även mot detta beslut vilken ogillades genom dom meddelad av Upravno sodišče (Förvaltningsdomstol) den 10 maj 2017. Därefter inleddes ett förvaltningsrättsligt överklagandeförfarande mot nämnda dom vid den hänskjutande domstolen, Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien), varigenom E. G. bestred beslutet att avslå hans ansökan om att beviljas flyktingstatus.
- 30 Den hänskjutande domstolen har påpekat att E. G., till stöd för sin talan bland annat gjort gällande att han önskar att integrera sig i Slovenien, lära sig språket och avsluta sin skolgång i denna medlemsstat men att det för att han ska kunna göra detta är nödvändigt att han beviljas flyktingstatus. Det är nämligen endast flyktingstatus som skulle ge honom en tillräcklig grad av säkerhet till skillnad från status som subsidiärt skyddsbehövande vilken upphör när han bli myndig den 31 december 2019.
- 31 Den hänskjutande domstolen har vidare angett att dessa två typer av internationellt skydd ger identiska rättigheter i slovensk rätt enligt artikel 90.1 ZMZ-1. Mot denna bakgrund uppstår därför frågan huruvida den talan som väckts mot det omtvistade beslutet att avslå ansökan om flyktingstatus, såväl med avseende på slovensk rätt som med avseende på unionsrätten och då särskilt artikel 46.2 i direktiv 2013/32, ska avvisas på grund av att den asylsökande – som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande – inte har ett tillräckligt intresse av att fullfölja förfarandet.
- 32 Enligt samma domstol uppstår i detta sammanhang vidare frågan om det – för att anse att den asylsökande har ett tillräckligt intresse av att fullfölja förfarandet – är nödvändigt att pröva huruvida beviljande av flyktingstatus, mot bakgrund av den asylsökandes konkreta situation, skulle ge vederbörande fler rättigheter än dem som status som subsidiärt skyddsbehövande ger honom eller om det är tillräckligt att konstatera att lagstiftningen gör en åtskillnad mellan de accessoriska rättigheterna, som grundar sig på de rättigheter som de två typerna av internationellt skydd ger, oberoende av om denna åtskillnad även berör den sökande på ett konkret plan.
- 33 Den hänskjutande domstolen har härvid anført att enligt artikel 92.1 ZMZ-1 ger flyktingstatus, till skillnad från status som subsidiärt skyddsbehövande, den sökande möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd samt vissa därmed sammanhängande accessoriska rättigheter. Bland sistnämnda rättigheter ingår bland annat rösträtt i lokala val, rätt till pass med en giltighetstid på i princip tio år eller rätt till familjeåterförening som ger familjemedlemmar en rätt till permanent uppehållstillstånd.
- 34 Oaktat denna skillnad vad gäller varaktigheten av de uppehållstillstånd som beviljas enligt respektive typ av internationellt skydd, menar den hänskjutande domstolen emellertid att det skulle kunna anses att båda typerna av skydd, och följaktligen de uppehållstillstånd som följer med dem, i allt väsentligt har samma varaktighet och således ger samma rättigheter och förmåner i den mening som avses i artikel 46.2 i direktiv 2013/32.
- 35 Såväl flyktingstatus som status som subsidiärt skyddsbehövande upphör när det aktuella skyddet inte längre är nödvändigt medan subsidiärt skydd – trots att det beviljas för en begränsad tid – förlängs så länge det finns skäl att göra det.
- 36 Den hänskjutande domstolen har vidare sagt sig föredra ett synsätt där skillnaden, på ett abstrakt plan, vad gäller varaktigheten av de två typerna av internationellt skydd saknar betydelse för att avgöra om det föreligger ett rättsligt intresse enligt artikel 46.2 i direktiv 2013/32. En motsatt ståndpunkt skulle innebära att en sökande alltid har ett rättsligt intresse av att väcka talan på grund av de olika regler som föreskrivs för dessa två typer av skydd vad gäller deras respektive varaktighet.
- 37 För det fall detta rättsliga intresse skulle bedömas ur ett konkret i stället för ur ett abstrakt perspektiv, skulle det ankomma på den person som beviljats subsidiärt skydd att rent konkret visa om hans eller hennes rättsliga situation kan förbättras av att vederbörande beviljas flyktingstatus. Så är dock inte fallet här. Om E. G. beviljades flyktingstatus skulle detta inte ske för obegränsad tid utan för den tid han fortfarande är omyndig, eftersom han ansökt om skydd i egenskap av omyndig.

38 Mot denna bakgrund beslutade Vrhovno sodišče (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen

- ”1) Ska intresset från sökandens sida att fullfölja förfarandet i enlighet med artikel 46[.2] andra stycket i [direktiv 2013/32] tolkas så, att status som subsidiärt skyddsbehövande inte ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus för det fall att utlänningar som beviljas internationellt skydd visserligen enligt nationell rätt ges samma rättigheter och förmåner, men där varaktigheten eller upphörandet av internationellt skydd fastställs på olika sätt, eftersom flyktingstatus beviljas permanent, men personen upphör att vara en flykting när de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger, medan subsidiärt skydd beviljas för en tidsbegränsad period och förlängs om skälen därför föreligger?
- 2) Ska intresset från sökandens sida att fullfölja förfarandet i enlighet med artikel 46[.2] andra stycket i [direktiv 2013/32] tolkas så, att status som subsidiärt skyddsbehövande inte ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus för det fall att utlänningar som beviljas internationellt skydd visserligen enligt nationell rätt ges samma rättigheter och förmåner men de accessoriska rättigheter som baseras på dessa rättigheter och förmåner är annorlunda?
- 3) Är det mot bakgrund av klagandens individuella situation nödvändigt att bedöma huruvida beviljande av flyktingstatus under de faktiska omständigheter som är aktuella i förevarande fall skulle ge honom fler rättigheter än dem som han erkänns genom beviljande av subsidiärt skydd, eller är det för att det ska föreligga ett intresse i enlighet med artikel 46[.2] andra stycket i [direktiv 2013/32] tillräckligt med en reglering i lagen enligt vilken det görs skillnad mellan accessoriska rättigheter som baseras på de rättigheter och förmåner som är kopplade till de två formerna av internationellt skydd?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 39 De tre frågorna ska prövas tillsammans. Genom dessa frågor önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljas enligt lag i en medlemsstat, såsom den här aktuella, ger ”samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt” enligt nämnda bestämmelse med följd att en domstol i den aktuella medlemsstaten kan avvisa ett överklagande mot ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus men vari status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, med motiveringen att den sökande har ett otillräckligt intresse att fullfölja förfarandet. Vidare önskar den hänskjutande domstolen få klarlagt huruvida ett sådant överklagande – om det konstateras att de rättigheter och förmåner som nämnda två typer av internationellt skydd ger enligt tillämplig nationell lag inte är desamma – likväl kan avvisas om det mot bakgrund av den sökandes konkreta situation visas att beviljande av flyktingstatus inte skulle ge honom eller henne fler rättigheter eller förmåner än om status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, så länge som den sökande inte – eller inte ännu – åberopar rättigheter som följer av flyktingstatus men som inte följer, eller följer i mindre utsträckning, av status som subsidiärt skyddsbehövande.
- 40 Det framgår härvid av skälen 8, 9 och 39 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren, som svar på Stockholmsprogrammet, önskat upprätta en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd och därför valt att ge dem som åtnjuter subsidiärt skydd samma rättigheter och fördelar som flyktingar, med förbehåll för nödvändiga och objektivt motiverade undantag (dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 32).
- 41 Det följer av artikel 3 i direktiv 2011/95 att medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa såväl villkoren för att beviljas internationellt skydd som innebörden av de rättigheter sådant skydd medför, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.

- 42 Även om det genom direktiv 2011/95 har införts ett system med rättigheter och förmåner som – såsom huvudregel – är detsamma för alla personer som åtnjuter internationellt skydd, kommer personer med status som subsidiärt skyddsbehövande inte, eller inte i samma utsträckning, ges vissa rättigheter och förmåner som åtnjuts av personer med flyktingstatus. Medlemsstaterna kan emellertid välja att i den lagstiftning varigenom direktivet införlivas anpassa de rättigheter och förmåner som ges personer med sistnämnda status till dem som åtnjuts av personer med flyktingstatus.
- 43 Enligt artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 får en medlemsstat neka prövning av ett överklagande av ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus, om den status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av medlemsstaten ger "samma rättigheter och förmåner" som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt.
- 44 I bestämmelsen föreskrivs ett undantag från medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 46 i direktiv 2013/32 att föreskriva en rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 28).
- 45 I artikel 46.2 första stycket i direktiv 2013/32 föreskrivs för övrigt uttryckligen att denna rätt att överklaga även ska finnas när det, som i förevarande fall, rör sig om ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus men vari status som subsidiärt skyddsbehövande har beviljats.
- 46 Medlemsstaternas skyldighet att föreskriva en sådan möjlighet att överklaga motsvarar rättigheten i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), med rubriken "Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol", vilken ger var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 30).
- 47 De egenskaper som det rättsmedel som föreskrivs i artikel 46 i direktiv 2013/32 måste ha ska följaktligen fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas (dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 31).
- 48 Den nämnda principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten består av flera delar, såsom rätten till försvar, principen om parternas likställdhet i processen, rätten till domstolsprövning samt rätten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas (dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32).
- 49 Medlemsstaternas möjlighet att neka rätt till prövning av ett överklagande enligt artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 utgör ett undantag från rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd som föreskrivs i artikel 46 i direktivet och en begränsning av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel som fastställs i artikel 47 i stadgan och ska därför tolkas restriktivt.
- 50 Ovannämnda uteslutning av rätten till ett effektivt rättsmedel ska därför tolkas så att den endast kan tillämpas om de rättigheter och förmåner som följer av status som subsidiärt skyddsbehövande, vilken beviljats av den berörda medlemsstaten, rent faktiskt är identiska med dem som följer av flyktingstatus enligt unionsrätten och nationell rätt.
- 51 För att besvara frågan huruvida kravet på identiska rättigheter och förmåner – vilket är det enda tillämpningsvillkor som föreskrivs i artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 – är uppfyllt i förevarande fall gör domstolen följande bedömning. Även om den hänskjutande domstolen i sin första fråga hänvisar till att det i slovensk rätt görs skillnad mellan dessa två typer av status såvitt gäller metoden för att fastställa "varaktigheten eller upphörandet av internationellt skydd", åsyftar nämnda

domstol även de regler som föreskrivs i artikel 92 ZMZ-1. I artikel 92.1 föreskrivs nämligen att en flykting ges permanent uppehållstillstånd medan subsidiärt skydd, enligt artikel 92.2, endast ger rätt till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

- 52 Dessa regler avseende varaktigheten av de uppehållstillstånd som är kopplade till de två typerna av internationellt skydd syftar till att införliva artikel 24 i direktiv 2011/95 med slovensk rätt. I nämnda artikel fastställs minimikraven såvitt gäller uppehållstillståndens varaktighet på olika sätt: ett uppehållstillstånd för minst tre år ska utfärdas till de personer som innehar flyktingstatus, medan uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år ska utfärdas till de personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande.
- 53 Dessa minimiregler avseende uppehållsrätten i den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd gjorts hänför sig, såsom den nederländska regeringen och Europeiska kommissionen har påpekat, till innehållet i de respektive rättigheter som dessa två skyddstyper ger och därmed följaktligen till "rättigheter och förmåner" enligt artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32.
- 54 Domstolen finner dock såvitt gäller uppehållsrätten att den status som subsidiärt skydd ger enligt slovensk rätt inte medför samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt. Varaktigheten av den uppehållsrätt som är kopplad till status som subsidiärt skyddsbehövande är nämligen – såsom den hänskjutande domstolen själv konstaterat och såsom erinrats i punkt 33 ovan – inte anpassad efter varaktigheten på den uppehållsrätt som beviljas personer med flyktingstatus.
- 55 Det föreligger således en klar och tydlig skillnad mellan å ena sidan det permanenta uppehållstillstånd som flyktingar åtnjuter enligt slovensk rätt – oberoende av att dess giltighet kan bringas att upphöra bland annat om de omständigheter som ledde till att flyktingstatus beviljades inte längre föreligger – och å andra sidan det tidsbegränsade uppehållstillstånd som personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande åtnjuter enligt slovensk rätt. Detta gäller oberoende av att sistnämnda uppehållstillstånd kan förlängas för en ytterligare tidsperiod inom ramen för ett förfarande som inrättats i detta syfte liksom att uppehållstillståndets giltighet kan bringas att upphöra bland annat om de villkor som föreskrivs för att bevilja sistnämnda status inte längre är uppfyllda.
- 56 I förevarande fall beviljades E. G. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i egenskap av person som åtnjuter status som subsidiärt skyddsbehövande. Upphållstillståndet beviljades för en period på mindre än tre år, närmare bestämt för perioden från den 21 februari 2017 till den 31 december 2019. Om E. G. däremot hade beviljats flyktingstatus hade han enligt artikel 24.1 i direktiv 2011/95 haft rätt till uppehållstillstånd under minst tre år, det vill säga minst till och med den 21 februari 2020.
- 57 Såsom den nederländska regeringen och kommissionen påpekat hänför sig de regler i slovensk rätt som behandlar beviljande, upphörande, återkallande och förlängning av respektive status för internationellt skydd som den hänskjutande domstolen hänvisat till i sin första fråga inte till innehållet i de rättigheter som dessa skyddstyper ger utan till fastställande av det berörda skyddet.
- 58 Reglerna föreskrivs på ett bindande och tydligt sätt i kapitel III–VI i direktiv 2011/95 för respektive status för internationellt skydd som är aktuell.
- 59 Nämnda regler kan till skillnad från dem som gäller innehållet i de rättigheter som denna status ger inte anses utgöra "rättigheter och förmåner" i den mening som avses i artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32.
- 60 Vidare undrar den hänskjutande domstolen om det vid bedömningen, med avseende på tillämplig nationell rätt, av huruvida de rättigheter och förmåner som ges enligt de två typer av internationellt skydd som unionsrätten föreskriver är identiska har någon betydelse att vissa så kallade "accessoriska"

rättigheter inte är desamma för båda skyddstyperna. Den hänskjutande domstolen definierar härvid accessoriska rättigheter såsom rättigheter som grundar sig på rättigheter och förmåner som ges med stöd av någon av dessa två typer av internationellt skydd.

- 61 Det är i detta avseende tillräckligt att påpeka följande. Mot bakgrund av att artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 ska tolkas restriktivt – vilket medför att denna bestämmelse endast kan tillämpas om de rättigheter och förmåner som ges enligt de två aktuella typerna av internationellt skydd rent faktiskt är identiska finner domstolen att sådana accessoriska rättigheter liksom de rättigheter som direkt följer av den skyddsstatus som de grundas på – det rör sig här om rösträtt vid lokala val, rätt till pass med en giltighetstid på i princip tio år eller rätt till familjeåterförening som ger familjemedlemmar en rätt till permanent uppehållstillstånd – vilka enligt den hänskjutande domstolen beviljas flyktingar enligt slovensk rätt men som inte beviljas personer som åtnjuter status som subsidiärt skyddsbehövande eller under alla omständigheter inte i samma utsträckning, utgör rättigheter som vid tillämpningen av nämnda artikel 46.2 andra stycket ska beaktas för att bedöma huruvida de rättigheter och förmåner som ges enligt dessa två typer av internationellt skydd är identiska.
- 62 Slutligen undrar den hänskjutande domstolen om den berörde sökandens individuella situation ska beaktas vid bedömningen av villkoret i artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 att de rättigheter och förmåner som ges enligt dessa två typer av internationellt skydd ska vara identiska, på så sätt att även om detta krav på identiska rättigheter och förmåner inte är uppfyllt, måste den nämnde sökanden under alla omständigheter anses sakna ett tillräckligt intresse att överklaga ett beslut att neka honom flyktingstatus med följd att överklagandet ska avvisas om beviljande av sådan status – mot bakgrund av hans konkreta situation – inte ger honom fler rättigheter och förmåner än om han beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande.
- 63 Frågan huruvida villkoret i artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 att de rättigheter som är knutna till de två aktuella typerna av internationellt skydd rent faktiskt ska vara identiska är uppfyllt, ska bedömas utifrån en helhetsbedömning av den berörda nationella lagstiftningen och inte på grundval av den aktuella sökandens konkreta situation.
- 64 En motsatt tolkning av artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 enligt vilken den berörde sökandens konkreta situation ska beaktas finner inget stöd i denna bestämmelses lydelse. Av denna lydelse framgår nämligen att bestämmelsen endast är tillämplig om de rättigheter och förmåner som ges enligt de två typerna av internationellt skydd rent faktiskt är identiska.
- 65 Ovannämnda motsatta tolkning skulle vidare inte heller vara förenlig med den restriktiva tolkning som ska göras av bestämmelsen i enlighet med vad som påpekats i punkt 49 ovan.
- 66 Det skulle slutligen vara mycket svårt att förena en dylik motsatt tolkning med kravet på en förutsebar tillämpning av artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 och att undvika olika behandling vid tillämpningen.
- 67 Om det såvitt gäller en medlemsstats lagstiftning visar sig att villkoret att de rättigheter och förmåner som ges enligt de två aktuella typerna av internationellt skydd rent faktiskt ska vara identiska inte är uppfyllt – vilket är fallet i slovensk rätt såvitt gäller uppehållsrätt och vissa accessoriska rättigheter – ska den sökande ha möjlighet att överklaga ett beslut att neka honom flyktingstatus men vari han beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande även om denne sökande inte, eller inte ännu, åberopar en av nämnda rättigheter som ges på ett differentierat sätt enligt de två aktuella typerna av internationellt skydd.

- 68 E. G. synes förvisso inte, eller i alla fall inte än, åberopa vissa av de accessoriska rättigheter som ges på ett differentierat sätt enligt de två aktuella typerna av internationellt skydd. Detsamma gäller dock inte uppehållsrätten, eftersom det huvudsakliga syftet med den aktuella sökandens överklagande just är att få en mera omfattande och stabil uppehållsrätt som bland annat ger honom möjlighet att fullfölja sina studier i Slovenien efter sin myndighetsdag.
- 69 Att i en situation där det inte föreligger någon faktisk identitet mellan de rättigheter och förmåner som ges enligt de två aktuella typerna av internationellt skydd – såsom är fallet i det nationella målet – ändå avvisa överklagandet på grund av att det inte föreligger ett tillräckligt intresse av att fullfölja förfarandet, innebär ett åsidosättande av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol som garanteras i artikel 47 i stadgan.
- 70 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande:
- Artikel 46.2 andra stycket i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljas enligt lag i en medlemsstat såsom den här aktuella, inte ger "samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt" enligt nämnda bestämmelse med följd att en domstol i den aktuella medlemsstaten inte kan avvisa ett överklagande mot ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus men vari status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, med motiveringen att den sökande har ett otillräckligt intresse att fullfölja förfarandet när det visats att de rättigheter och förmåner som nämnda två typer av internationellt skydd ger inte rent faktiskt är identiska enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen.
 - Ett sådant överklagande kan inte avvisas, även om det mot bakgrund av den sökandes konkreta situation visas att beviljande av flyktingstatus inte skulle ge honom eller henne fler rättigheter eller förmåner än om status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, så länge som den sökande inte – eller inte ännu – åberopar rättigheter som följer av flyktingstatus men som inte följer, eller följer i mindre utsträckning, av status som subsidiärt skyddsbehövande.

Rättegångskostnader

- 71 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

Artikel 46.2 andra stycket i 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 status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljas enligt lag i en medlemsstat, såsom den här aktuella, inte ger "samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus i enlighet med unionsrätten och nationell rätt" enligt nämnda bestämmelse med följd att en domstol i den aktuella medlemsstaten inte kan avvisa ett överklagande mot ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus men vari status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, med motiveringen att den sökande har ett otillräckligt intresse att fullfölja förfarandet när det visats att de rättigheter och förmåner som nämnda två typer av internationellt skydd ger inte rent faktiskt är identiska enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen.

Ett sådant överklagande kan inte avvisas, även om det mot bakgrund av den sökandes konkreta situation visas att beviljande av flyktingstatus inte skulle ge honom eller henne fler rättigheter eller förmåner än om status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas, så länge som den sökande inte – eller inte ännu – åberopar rättigheter som följer av flyktingstatus men som inte följer, eller följer i mindre utsträckning, av status som subsidiärt skyddsbehövande.

Underskrifter