



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 25 juli 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Direktiv 2013/32/EU – Artiklarna 31.8 och 32.2 – Uppenbart ogrundad ansökan om internationellt skydd – Begreppet säkert ursprungsland – Nationella bestämmelser om detta begrepp saknas – Sökanden har lämnat uppgifter som anses vara tillförlitliga men otillräckliga med hänsyn till att det erbjuds ett tillfredsställande skydd i sökandens ursprungsland”

I mål C-404/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Sverige) genom beslut av den 3 juli 2017, som inkom till domstolen den 6 juli 2017, i målet

A

mot

Migrationsverket,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev, S. Rodin och E. Regan,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev och L. Zettergren, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom R. Fadoju, C. Crane och S. Brandon, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom K. Simonsson och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: svenska.

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 31.8 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 A och Migrationsverket (Sverige) angående sistnämnda myndighets beslut att avslå A:s ansökan om beviljande av flyktingstatus och uppehållstillstånd, avvisa honom till hans ursprungsland och förbjuda honom att återvända till Sverige under två år.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Artikel 23.4 g i 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) har följande lydelse:

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

...

- g) sökanden har lämnat inkonsekventa, motsägelsefulla, osannolika eller otillräckliga uppgifter som gör att hans eller hennes påstående om att ha varit utsatt för förföljelse ... uppenbart är föga övertygande, ...”

- 4 Skälen 11, 12, 18, 40, 41 och 42 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”(11) För att säkerställa en uttömmande och effektiv prövning av de sökandes behov av internationellt skydd i den mening som avses 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)] bör unionsramen för hur internationellt skydd beviljas eller återkallas utgå från konceptet med ett enda förfarande.

(12) Huvudsyftet med detta direktiv är att ytterligare utveckla miniminormerna för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylförfarande i unionen.

...

(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.

...

- (40) En nyckelfråga när det gäller att bedöma hur välgrundad en ansökan om internationellt skydd är, är sökandens säkerhet i det egna ursprungslandet. Om ett tredjeland kan anses vara ett säkert ursprungsland bör medlemsstaterna kunna fastställa dess säkerhet och förutsätta att det är säkert för en särskild sökande, såvida han eller hon inte lägger fram motbevis.
- (41) Med tanke på den harmoniseringsnivå som nåtts för när tredjelandsmedborgare och statslösa personer ska betraktas som personer som beviljats internationellt skydd, bör gemensamma kriterier upprättas för att fastställa tredjeländer som säkra ursprungsländer.
- (42) Fastställande av ett tredjeland som säkert ursprungsland med avseende på tillämpningen av detta direktiv garanterar inte någon absolut säkerhet för medborgare i dessa länder. Det ligger i sakens natur att vid den bedömning som ligger till grund för detta fastställande kan hänsyn tas endast till de allmänna civila, rättsliga och politiska förhållandena i landet samt till huruvida aktörer som utövar förföljelse, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, i praktiken åläggs sanktioner om de befinns skyldiga i det landet. Om en sökande visar att det föreligger giltiga skäl till att anse att landet inte är säkert när det gäller hans eller hennes särskilda omständigheter är det därför viktigt att fastställandet av landet som säkert inte längre kan anses vara relevant för honom eller henne.”

5 I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd ...”

6 Artikel 31 i nämnda direktiv, med rubriken ”Prövningsförfarande”, inleder kapitel III som har rubriken ”Förfaranden i första instans”. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

2. Medlemsstaterna ska se till att ... prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in.

...

8. Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner i enlighet med artikel 43 om

a) sökanden vid inlämnandet av sin ansökan och framläggandet av de faktiska omständigheterna endast tagit med uppgifter som saknar betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], eller

b) sökanden kommer från ett säkert ursprungsland enligt detta direktiv, eller

...

e) sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95] uppenbart är föga övertygande, eller

...”

7 I artikel 32.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Vid ogrundade ansökningar, där någon av de omständigheter som förtecknas i artikel 31.8 är tillämplig, får medlemsstaterna även anse en ansökan vara uppenbart ogrundad, om den definieras på detta sätt i nationell lagstiftning.”

8 Artikel 36 i detta direktiv har rubriken ”Begreppet säkert ursprungsland”. Där anges följande:

”1. Om det fastställs att ett tredjeland är ett säkert ursprungsland enligt detta direktiv kan landet, efter en enskild prövning av ansökan, betraktas som ett säkert ursprungsland för en enskild sökande endast om

a) han eller hon är medborgare i det landet eller

b) han eller hon är en statslös person som tidigare hade sitt hemvist i det landet,

och han eller hon inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter och i fråga om hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd i enlighet med direktiv [2011/95].

2. Medlemsstaterna ska i den nationella lagstiftningen fastställa närmare regler och föreskrifter för tillämpningen av begreppet säkert ursprungsland.”

9 Artikel 37 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Nationellt fastställande av tredjeländer som säkra ursprungsländer”. Där föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får behålla eller införa lagstiftning som, i enlighet med bilaga I, gör det möjligt att på nationell nivå fastställa säkra ursprungsländer i samband med prövning av ansökningar om internationellt skydd.

2. Medlemsstaterna ska regelbundet se över situationen i tredjeländer som fastställts som säkra ursprungsländer i enlighet med denna artikel.

3. Bedömningen av huruvida ett land är ett säkert ursprungsland i enlighet med denna artikel ska grunda sig på ett urval av informationskällor, särskilt information från andra medlemsstater, [Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo)], [Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR)], Europarådet och andra berörda internationella organisationer.

4. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de länder som betraktas som säkra ursprungsländer i enlighet med denna artikel.”

- 10 Bilaga I till detta direktiv har rubriken ”Fastställande av säkra ursprungsländer enligt artikel 37.1”. Där anges följande:

”Ett land ska betraktas som ett säkert ursprungsland om det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det allmänt och genomgående inte förekommer någon förföljelse enligt artikel 9 i direktiv [2011/95], samt ingen tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inget hot på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Vid denna bedömning ska man bland annat beakta i vilken utsträckning skydd mot förföljelse eller misshandel ges genom att undersöka

- a) landets berörda lagar och förordningar och på vilket sätt de tillämpas,
 - b) hur landet iakttar de rättigheter och friheter som är fastställda i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950,] och/eller i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter[, vilken antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 16 december 1966,] och/eller Förenta nationernas konvention mot tortyr, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i nämnda Europeiska konvention,
 - c) hur landet iakttar principen om ’non-refoulement’ i enlighet med [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, vilken undertecknades i Genève den 28 juli 1951],
 - d) om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelse av dessa rättigheter och friheter.”
- 11 Artikel 46 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Rätten till ett effektivt rättsmedel”. Punkterna 5 och 6 i denna artikel har följande lydelse:

”5. Utan hinder av punkt 6 ska medlemsstaterna låta sökande stanna på deras territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av omprövningen.

6. Vid beslut om

- a) att anse en ansökan uppenbart ogrundad i enlighet med artikel 32.2 ...

...

ska en domstol eller tribunal ha rätt att avgöra om den sökande får stanna kvar i medlemsstaten, antingen på begäran av sökanden eller ex officio, om beslutet leder till att sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten upphör, och när i sådana situationer rätten att stanna kvar i medlemsstaten, i avvaktan på resultatet av prövningen inte regleras i nationell rätt.”

Svensk rätt

- 12 Den hänskjutande domstolen har angett att det i svensk rätt inte finns någon bestämmelse i lag eller annan författning om säkra ursprungsländer i den mening som avses i direktiv 2013/32.

- 13 I 8 kap. 19 § utlänningslagen (SFS 2005:716) – i den lydelse bestämmelsen hade fram till och med den 31 december 2016 – angavs att Migrationsverket fick besluta att verkets beslut om avvisning fick verkställas även om det inte hade vunnit laga kraft, om det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skulle beviljas på någon annan grund.
- 14 Enligt den hänskjutande domstolen ändrades bestämmelsens lydelse från och med den 1 januari 2017 för att anpassa svensk rätt till de förändringar av asylförfarandena som gjordes genom direktiv 2013/32, och i synnerhet till artikel 31.8 i direktivet. Migrationsverket får sedan det datumet besluta att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har fått laga kraft, om de uppgifter som utlänningsverket åberopade ”saknar betydelse” för prövningen av ansökan eller ”saknar tillförlitlighet”, och det därmed är uppenbart att det inte finns grund för asyl och det är uppenbart att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 15 Av beslutet om hänskjutande framgår att den serbiske medborgaren A i mars 2017 lämnade in en ansökan om asyl och om uppehållstillstånd i Sverige.
- 16 Till stöd för sin ansökan åberopade han att han varit utsatt för hot och våld från en illegal militärgrupp från år 2001 till år 2003 och att han år 2003 hade polisanmält denna grupp. Han uppgav att han fram till år 2012 omfattades av vittnesskydd, för vilket de serbiska myndigheterna och Förenta nationernas interimistiska uppdrag i Kosovo (Unmik) ansvarade, men att han inom ramen för detta skydd placerades på flera olika ställen i Serbien, bland annat i ett fängelse. Han avstod därför från vittnesskyddet år 2012 och valde att i stället gömma sig i sin hemby, trots att han fortsatte att motta dödshot.
- 17 Migrationsverket avslag nämnade ansökan, som verket ansåg vara uppenbart ogrundad eftersom Republiken Serbien, enligt de uppgifter som sökanden själv lämnat, kunde erbjuda honom ett fungerande skydd och det främst är en uppgift för ursprungslandets myndigheter att tillhandahålla skydd mot sådana hot som klaganden anser sig vara föremål för.
- 18 Migrationsverket beslutade dessutom att A skulle avvisas. Avvisningsbeslutet förenades med omedelbar verkställighet eftersom det ansågs vara uppenbart att det inte fanns grund för asyl och A inte lämnat några uppgifter som hade betydelse för prövningen av hans ansökan om uppehållstillstånd.
- 19 A överklagade Migrationsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen, som beslutade att avvisningsbeslutet tills vidare inte fick verkställas.
- 20 Nämnade domstol är osäker på tolkningen av artikel 31.8 i direktiv 2013/32, vilken, jämförd med artikel 32.2 i samma direktiv, ger medlemsstaterna möjlighet att avslå vissa ansökningar såsom uppenbart ogrundade.
- 21 Mot denna bakgrund beslutade Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska en ansökan – vari den sökandes uppgifter bedöms som tillförlitliga, och därmed läggs till grund för bedömningen, men inte tillräckliga för att grunda ett internationellt skyddsbehov på grund av att landinformation ger stöd för att det finns ett godtagbart myndighetsskydd – anses som uppenbart ogrundad enligt artikel 31.8 i det omarbetade [direktiv 2013/32]?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 31.8 b i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 32.2 i detta direktiv, ska tolkas så, att den medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där det av landinformation framgår att sökanden kan ges ett godtagbart skydd i ursprungslandet och där sökanden har lämnat uppgifter som inte är tillräckliga för att ett internationellt skydd ska beviljas, när den medlemsstat i vilken ansökan lämnats in inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland.
- 23 Av beslutet om hänskjutande framgår att Migrationsverket i huvudsak avslag A:s ansökan såsom uppenbart ogrundad med tillämpning av nationella bestämmelser genom vilka direktiv 2013/32 införlivats, på grund av att det fanns ett fungerande skydd i hans ursprungsland, Serbien, och på grund av att han inte hade visat att han inte erbjöds ett tillräckligt skydd i det landet mot de hot som han ansåg sig vara föremål för.
- 24 Migrationsverket grundade härvid sitt beslut på ett resonemang som är analogt med det som anges i artiklarna 36 och 37 i direktiv 2013/32 med avseende på handläggningen av ansökningar om internationellt skydd som lämnas in av personer som är medborgare i säkra ursprungsländer.
- 25 Genom dessa bestämmelser införs särskilda prövningsregler som vilar på en motbevisbar presumtion om att det finns ett tillräckligt skydd i ursprungslandet, vilken kan motbevisas av sökanden om denne redogör för tvingande skäl avseende hans särskilda situation.
- 26 I avsaknad av sådana tvingande skäl kan ansökan avslås såsom uppenbart ogrundad i enlighet med artikel 31.8 b jämförd med artikel 32.2 i direktiv 2013/32, om den aktuella situationen – i förevarande fall att sökanden kommer från ett säkert ursprungsland – enligt den nationella lagstiftningen utgör en situation i vilken ansökan kan anses vara uppenbart ogrundad.
- 27 En av följderna för den person vars ansökan avslås på denna grund är, i motsats till vad som föreskrivs i händelse av ett avslag i normalfallet, att sökanden kan nekas att stanna kvar i den medlemsstat där ansökan lämnades in, i avvaktan på resultatet av hans överklagande, såsom framgår av artikel 46.5 och 46.6 i direktiv 2013/32.
- 28 Det ankommer på varje medlemsstat att utse säkra ursprungsländer i den mening som avses i denna lagstiftning, i enlighet med det förfarande som anges i artiklarna 36 och 37 i direktiv 2013/32 samt i bilaga I till detta direktiv. Detta förfarande innebär bland annat att den nationella lagstiftaren ska anta en förteckning över tredjeländer utifrån de kriterier som fastställs i bilaga I, att närmare regler och föreskrifter om tillämpningen ska fastställas, att förteckningen över säkra ursprungsländer ska anmälas till kommissionen och att denna förteckning ska bli föremål för en periodisk översyn.
- 29 Den hänskjutande domstolen har angett att vid tidpunkten för det överklagade beslutet i det nationella målet – vid vilken tidsfristen för införlivande av de relevanta bestämmelserna i direktiv 2013/32 hade löpt ut – hade Konungariket Sverige varken antagit sådana bestämmelser som dem som nämns i föregående punkt, eller föreskrivit att den omständigheten att en person kommer från ett säkert ursprungsland kan medföra att ansökan avslås såsom uppenbart ogrundad i den mening som avses i artikel 32.2 i direktivet.
- 30 Det bör emellertid erinras om att enligt skälen 11 och 12 samt artikel 1 i direktiv 2013/32 bygger regleringen av beviljandet av internationellt skydd på konceptet med ett enda förfarande och på gemensamma minimiregler (se, analogt, dom av den 31 januari 2013, D. och A., C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 57).

- 31 En medlemsstat kan således inte åberopa den motbevisbara presumtion som fastställs genom bestämmelserna i direktiv 2013/32 med avseende på förfaranden som grundas på begreppet säkert ursprungsland om den inte även fullt ut har genomfört dessa bestämmelser genom att anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som det ankommer på medlemsstaten att sätta i kraft.
- 32 Vad gäller de tvivel som den hänskjutande domstolen har uttryckt i fråga om huruvida det är möjligt att, med stöd av artikel 31.8 i direktiv 2013/32, anse en ansökan som uppenbart ogrundad av det skälet att sökanden har lämnat otillräckliga uppgifter, kan erinras om att detta direktiv är en omarbetning av direktiv 2005/85.
- 33 I artikel 23.4 g i direktiv 2005/85 reglerades visserligen det fallet att sökanden lämnat "otillräckliga" uppgifter. I artikel 31.8 e i direktiv 2013/32, som har ersatt den bestämmelsen, nämns emellertid inte längre denna situation.
- 34 Det framgår således av lydelsen av artikel 31.8 e i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 32.2 i samma direktiv, att en medlemsstat inte får anse att en ansökan om internationellt skydd är uppenbart ogrundad på grund av att sökanden har lämnat otillräckliga uppgifter.
- 35 Den hänskjutna frågan ska följaktligen besvaras enligt följande: Artikel 31.8 b i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 32.2 i detta direktiv, ska tolkas så, att den inte medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där det av landinformation framgår att sökanden kan ges ett godtagbart skydd i ursprungslandet och där sökanden har lämnat uppgifter som inte är tillräckliga för att ett internationellt skydd ska beviljas, när den medlemsstat i vilken ansökan lämnats in inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland.

Rättegångskostnader

- 36 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 (första avdelningen) följande:

Artikel 31.8 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 32.2 i detta direktiv, ska tolkas så, att den inte medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där det av landinformation framgår att sökanden kan ges ett godtagbart skydd i ursprungslandet och där sökanden har lämnat uppgifter som inte är tillräckliga för att ett internationellt skydd ska beviljas, när den medlemsstat i vilken ansökan lämnats in inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland.

Silva de Lapuerta

Bonichot

Arabadjiev

Rodin

Regan

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 juli 2018.

A. Calot Escobar
Justitiesekreterare

R. Silva de Lapuerta
Ordförande på första avdelningen