

Sag C-432/07**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. marts 2019

Forelæggende ret:

Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Det Forenede Kongerige)

Afgørelse af:

22. marts 2019

Appellant:

Secretary of State for the Home Department

Indstævnt:

OA

Hovedsagens genstand

Tvisten ved den forelæggende ret vedrører ophør af flygtningestatus, og hvorvidt denne ret skal give appellanten medhold i påstanden om, at det fastslås, at indstævnte, en somalisk statsborger, som i 2003 fik tildelt flygtningestatus i Det Forenede Kongerige, nu skal tilbagesendes til Somalia. Under sagens behandling ved De Forenede Kongeriges retter blev den oprindelige begrundelse for hans udsendelse (at han havde begået en grov forbrydelse og udgjorde en fare for samfundet, og at han derfor var udelukket fra flygtningestatus) frafaldet, og begrundelsen er nu, at indstævnte ikke længere er flygtning, fordi han »ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består« [paragraph 339A i UK Immigration Rules (Det Forenede Kongeriges udlændingelov), artikel 11, stk. 1, litra e), i Rådets direktiv 2004/83/EF [nu artikel 11, stk. 1, litra e), i Rådets direktiv 2011/95/EU]. Navnlig skal den forelæggende ret afgøre, om »beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger« som omhandlet i definitionen af »flygtning« i artikel 2 i direktiv 2004/83, skal godtgøres at være til rådighed

udelukkende på grundlag af den beskyttelse, som ydes eller stilles til rådighed af statslige aktører.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Forelæggelsen er indgivet i medfør af artikel 267 TEUF. Den forelæggende ret ønsker en fortolkning af artikel 2, litra e), og artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 (»kvalifikationsdirektivet«).

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal »beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger« som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra e), og artikel 2, litra e) i [direktiv 2004/83/EF, »kvalifikationsdirektivet«] forstås som en statslig beskyttelse?
- 2) Skal »beskyttelsestesten« eller »beskyttelsesvurderingen« anvendes både ved afgørelsen af, om der er en velbegrunnet frygt for forfølgelse som omhandlet i [kvalifikationsdirektivets] artikel 2, litra e), og ved afgørelsen af, om der findes beskyttelse mod en sådan forfølgelse i henhold til [kvalifikationsdirektivets] artikel 7, og er denne test eller denne vurdering i bekræftende fald undergivet de samme kriterier i hvert tilfælde?
- 3) Såfremt der ses bort fra spørgsmålet om anvendelse af ikke-statslige aktørers beskyttelse i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), og spørgsmål 1) besvares bekræftende, skal beskyttelsens effektivitet eller tilgængelighed vurderes udelukkende på grundlag af statslige aktørers handlinger/funktioner, eller kan der tages hensyn til de beskyttende handlinger/funktioner, som udføres af private (civilsamfundet tilknyttede) aktører såsom familier og/eller klaner?
- 4) Er kriterierne [som forudsat i spørgsmål 2) og 3)] for den »beskyttelsesvurdering«, som skal udføres, når der tages stilling til ophør som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra e), de samme, som finder anvendelse i forbindelse med artikel 7?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (herefter »kvalifikationsdirektivet«), navnlig artikel 2, 7 og 11.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge

eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.

Generaladvokats Mazaks forslag til afgørelse af 15. september 2009 Abdulla m.fl. (forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2009:551).

Domstolens dom (Store Afdeling) af 2. marts 2010. Aydin Salahadin Abdulla (sag C-175/08), Kamil Hasan (sag C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (sag C-178/08) and Dler Jamal (sag C-179/08) mod Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2010:105 (herefter »Abdulla-dommen«).

Anførte folkeretlige bestemmelser

Artikel 3 og 8 i EMRK

Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951 som suppleret ved New York-protokollen af 31. januar 1967 (herefter »flygtningekonventionen«)

Menneskerettighedsdomstolens dom af 10. september 2015, R.H. mod Sverige.

De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissariats (UNHCR's) retningslinjer for ophævelse af flygtningestatus

Anførte nationale bestemmelser

Section 72(2) i Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (lov om nationalitet, indvandring og asyl af 2002)

The United Kingdom Immigration Rules (Det Forenede Kongeriges udlændingelov), Part 11, navnlig paragraph 339A (med overskriften »Flygtningekonventionen ophører med at gælde (ophør)« og paragraph 339D (med overskriften »Udelukkelse fra humanitær beskyttelse«)

Regulation 4 i Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 (bekendtgørelse om flygtninge eller personer med behov for international beskyttelse af 2006)

Dom afsagt af House of Lords i sagen Horvath mod Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

Dom afsagt af House of Lords i sagen Bagdanavicius mod Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Dom afsagt af Upper Tribunal i sagen MOJ and Others (tilbagesendelse til Mogadishu) Somalia («den landespecifikke vejledningsdom» vedrørende Somalia)

[http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(Denne type af afgørelser har til formål at give Det Forenede Kongeriges myndigheder vejledning vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Det Forenede Kongeriges regering ville handle ulovligt ved at tvinge visse personer eller persongrupper til at rejse til og indrejse i et bestemt land eller landområde. Enhver afgørelse af denne art udgør en autoritativ afgørelse vedrørende situationen i et givent område)

Kortfattet fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Indstævnte er somalisk statsborger, tilhører minoritetsklanen Reer Hamar og kommer fra Mogadishu. Han forlod Mogadishu omkring 2001 efter, at han og hans hustru i starten af 1990'erne blev forfulgt i denne by af Hawiye-militsen (hans hustru led alvorlige skader i 1991 og 1993 og begge var ofre for et voldeligt angreb i 1994 eller 1995). I juli 2001 flygtede han og hans hustru fra Somalia og tog til Kenya. I samme år kom hans hustru til Det Forenede Kongerige. I oktober 2001 fik hun tildelt flygtningestatus i Det Forenede Kongerige som følge af førnævnte forfølgelse. Indstævnte kom til Det Forenede Kongerige i 2003 og fik tildelt flygtningestatus som hendes pårørende. Han blev ligeledes udsat for forfølgelse, da han blev angrebet i 1994 eller 1995. Han og hans første hustru er ikke længere gift. Han har en kriminel fortid. Han har beskæftigelsesmuligheder, hvis han sendes tilbage til Mogadishu, selv om disse ville være begrænset til beskæftigelse, hvor der kan foretages justeringer af hensyn til hans nedsatte mobilitet. Han har nære familiemedlemmer i Mogadishu og kunne søge økonomisk støtte fra dem og fra hans søster (som efter det oplyste sidst har befundet sig i Dubai) samt hans venner fra Reer Hamar-klanen i Det Forenede Kongerige, i det mindste indtil han har haft tid til at genetablere sig i Mogadishu.
- 2 Den 8. juli 2014 meddelte appellanten indstævnte oprindeligt med begrundelse i indstævntes kriminelle adfærd, at denne agtede at indstille hans flygtningestatus. Den 27. april 2016 blev der vedtaget en afgørelse om udsendelse af ham. Indstævnte indbragte denne afgørelse for Det Forenede Kongeriges retter. Denne sag behandles nu af den forelæggende ret, hvor spørgsmålet nu er fortolkningen af paragraph 339A i Det Forenede Kongeriges udlændingelov, der gennemfører kvalifikationsdirektivets artikel 11, stk. 1, litra e), om ophør af flygtningestatus.
- 3 Følgende er ubestridt for så vidt angår de nuværende forhold i Somalia:

Generelt vil en person, som er en »almindelig civilperson« (dvs. ikke tilknyttet sikkerhedsstyrker, noget aspekt af stats- eller myndighedsadministration eller nogen ikke-statslig organisation eller international organisation), og som vender tilbage til Mogadishu efter en fraværperiode, ikke være udsat for en reel risiko for forfølgelse eller for overlast af en sådan art, at den pågældende kræver

beskyttelse i henhold til artikel EMRK's 3 eller kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c). Navnlig vil han ikke løbe nogen reel risiko alene på grundlag af at have været bosat i Europa for en periode eller blive betragtet med mistro af enten myndighederne som en mulig tilhænger af Al Shabaab eller af Al Shabaab som en apostat eller en, hvis islamske integritet er blevet kompromitteret ved at bo i et vestligt land.

Der er sket en varig ændring i den forstand, at tilbagetrækningen af Al Shabaab fra Mogadishu er fuldført, og at der ikke nogen reel udsigt til, at bevægelsen genetablerer sin tilstedeværelse i byen.

Niveauet af civile dødsfald er faldet siden 2011, hvilket i vid udstrækning skyldes ophøret af krigsførelse inden for byen og Al Shabaabs anvendelse af asymmetrisk krigsførelse rettet mod nøje udvalgte mål. Det nuværende antal af dødsfald udgør ikke en så tilstrækkelig risiko for almindelige civilpersoner, at der kan være tale om en risiko som omhandlet i artikel 15, litra c) (alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt).

Det står en civilperson fra Mogadishu frit yderligere at mindske sin personlige udsættelse for risikoen for »følgeskadevirkninger« ved at blive fanget i et Al Shabaab-angreb, som ikke var rettet mod den pågældende, ved at undgå områder og anlæg, som klart kan identificeres som Al Shabaab-mål, og det er ikke urimeligt for den pågældende at gøre dette.

Der er ikke nogen reel risiko for tvangsrekruttering til Al Shabaab af Mogadishus civile borgere, herunder af nyligt hjemvendte fra vesten.

En person, som vender tilbage til Mogadishu efter en fraværsperiode, vil vende sig mod sin kernefamilie, hvis den pågældende har en i byen, for at få hjælp til at genetablere sig og sikre sit eksistensgrundlag. Selv om en hjemvendt også kan søge hjælp fra sine klanmedlemmer, som ikke er nære familiemedlemmer, kan sådan hjælp alene forventes at være mulig for medlemmer af majoritetsklaner, da det kan være begrænset, hvad minoritetsklanerne kan tilbyde.

Klanmedlemskabets betydning i Mogadishu har ændret sig. Klaner leverer nu potentielt sociale støttemekanismer og bistår med adgang til eksistensgrundlag, mens de i mindre grad end hidtil udfører en beskyttelsesfunktion. Der er ingen klanmilitser i Mogadishu, ingen voldshandlinger udført af klanerne og ingen forskelsbehandling på grundlag af klaner, selv ikke af medlemmer af minoritetsklaner.

Det er alene personer, som ikke har støtte fra en klan eller familien, som ikke vil være modtager af pengeoverførsler fra udlandet, og som ikke har nogen reel udsigt til at sikre adgang til et eksistensgrundlag ved tilbagevenden, der har udsigt til at leve under forhold, som ligger under, hvad der i forhold til humanitær beskyttelse er acceptabelt.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Appellanten har gjort gældende, at der er sket en varig ændring af omstændighederne i det land, hvor indstævnte er statsborger (Somalia), idet majoritetsklanerne i hans hjemegn, Mogadishu, ikke længere forfølger minoritetsklanerne, og der er en effektiv statslig beskyttelse. Kvalifikationsdirektivet henviser ikke til ændringen af omstændighederne som værende »varig« (hvilket er et udtryk, som anvendes i retspraksis vedrørende flygtningekonventionen), men som værende »ikke blot midlertidig«, hvilket er et udtryk, som Domstolen fortolkede i Abdulla-sagen (præmis 73).
- 5 Indstævnte har gjort gældende, at han har en velbegrunnet frygt for forfølgelse i Mogadishu, og at de statslige myndigheder i Mogadishu ikke er i stand til at beskytte ham mod alvorlig overlast. Ifølge UNHCR-retningslinjerne for ophævelse af flygtningestatus skal statslig beskyttelse gives gennem statsstrukturen ved statslige handlinger. Adgangen til støtte og beskyttelse fra familie og/eller klanmedlemmer er ikke tilstrækkelig. Ved vurderingen af om omstændighederne i Mogadishu, som gjorde indstævnte til flygtning (i 2003), har ændret sig betydeligt og varigt, således at indstævnte ikke længere kan »afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger«, er det retligt uacceptabelt at tage de beskyttende funktioner, som ikke-statslige aktører udfører, i betragtning.

Kort fremstilling af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 6 Domstolen har allerede fastslået i Abdulla-dommen, at det i kvalifikationsdirektivets artikel 11, stk. 1, litra e), omhandlede beskyttelsesbegreb, er det samme, som er omhandlet i direktivets artikel 7, men denne dom behandler ikke spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, er begrænset til en statslig beskyttelse eller i bekræftende fald spørgsmålet om, hvorvidt den statslige beskyttelses tilgængelighed og effektivitet udelukkende skal vurderes i forhold til, hvilke beskyttende funktioner de statslige aktører udfører.
- 7 »Flygtning« defineres i konventionens artikel 1 A, nr. 2 (kvalifikationsdirektivets artikel 2) som en person, der »som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; [...]«
- 8 Et af flygtningekonventionens formål er at give surrogatbeskyttelse til personer, som frygter overlast i deres eget land. Når det er ikke-statslige aktører, som frygtes, er flygtningens eget lands mulighed for at yde beskyttelse afgørende, og hvis en sådan beskyttelse ikke er tilgængelig, er der en forpligtelse for modtagerlandet til at yde en surrogatbeskyttelse. Flygtningekonventionen og kvalifikationsdirektivet er ikke foranstaltninger, der skal sikre politiske og retlige

reformer i flygtningenes oprindelseslande. De risici, som giver personer ret til beskyttelse, er risici, som påvirker dem personligt og individuelt.

- 9 Den primære pligt til at yde beskyttelse påhviler hjemlandet. Det er dets pligt at fastsætte og anvende et beskyttelsessystem mod forfølgelsen af dets egne statsborgere. Hvis dette system ikke findes, er det internationale samfunds beskyttelse tilgængeligt som en erstatning. Men anvendelsen af surrogatprincippet beror på den antagelse, at på samme måde som erstatningen (modtagerlandet) ikke kan yde fuldstændig beskyttelse mod isolerede og tilfældige angreb, kan fuldstændig beskyttelse mod sådanne angreb ligeledes ikke forventes af hjemlandet. Den standard, der skal anvendes, er derfor ikke den, som fjerner al risiko, og som således ville svare til en garanteret beskyttelse i hjemlandet.
- 10 For så vidt angår tildelingen af flygtningestatus er der to test: »frygttesten« og »beskyttelsestesten«. I henhold til visse domme fra Det Forenede Kongeriges domstole kan begrebet »beskyttelse« være et spørgsmål om de faktiske omstændigheder, eller et fast begreb som defineret i kvalifikationsdirektivets artikel 7, stk. 2. Hvis »beskyttelse« skal forstås som egentlig støtte eller bistand fra f.eks. venner, familie eller klanmedlemmer, kan forekomsten af en sådan støtte påvise, at der ikke er nogen velbegrundet frygt for forfølgelse eller nogen reel risiko for at lide overlast af den art, som ville bringe asylansøgeren inden for flygtningekonventionens eller EMRK's artikel 3's anvendelsesområde. Det er kun, hvis »frygttesten« er opfyldt, at spørgsmålet om, hvorvidt hjemlandets beskyttelse (i form af et passende system til f.eks. at opretholde lov og orden) er tilstrækkelig, opstår. Hvis hjemlandets beskyttelse ikke er tilstrækkelig, må modtagerlandet tildele surrogatbeskyttelse, dvs., at den pågældende må tildeles flygtningestatus i modtagerlandet.
- 11 Hvad angår det modsatte, dvs. ophør af flygtningestatus – eftersom en afgørelse om ophør må være spejlbilledet af en afgørelse om flygtningestatus – er fraværet af statslig beskyttelse relevant for forekomsten af forfølgelse, men det er ikke klart, i hvilket omfang tilgængeligheden af ikke-statslige aktørers beskyttelse kan modsvare fraværet af eller manglerne ved statslig beskyttelse, således at det kan fastslås, at der ikke foreligger en velbegrundet frygt for forfølgelse.
- 12 Hvor en gren af praksis fra Det Forenede Kongeriges domstole som nævnt ovenfor angiver, at når der ikke foreligger nogen velbegrundet frygt i hjemlandet, opstår spørgsmålet om tilgængeligheden af hjemlandets beskyttelse ikke, er det tydeligt fra Horvath-dommen, at i vurderingen af, om der foreligger en velbegrundet frygt for forfølgelse, er et element, som skal indgå i denne vurdering, hvorvidt der foreligger tilgængelig beskyttelse, og »beskyttelsesvurderingen« (dvs. vurderingen af, om der foreligger beskyttelse) er »holistisk« og ser på de individuelle forhold i den pågældende sag. Når en ret finder det godtgjort, at ansøgeren har en ægte og velbegrundet frygt for alvorlig vold eller mishandling, må denne ret da afgøre, om det, der frygtes, udgør »forfølgelse« i flygtningekonventionens forstand.

- 13 I henhold til Horvath-dommen skal »beskyttelse« betragtes som en integreret del af beskyttelsesbegrebet (»beskyttelse = alvorlig overlast + manglende statslig beskyttelse«), idet det ellers ville være muligt for personer at opnå flygtningestatus ved at påvise en velbegrunnet frygt for alvorlig overlast, selv om de ville være fuldt ud beskyttet herimod. Den førnævnte definition af »flygtning« kræver, at det fastslås, at der er en velbegrunnet frygt for forfølgelse.
- 14 For at gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre, om indstævnte er omfattet af ophørsklausulen i kvalifikationsdirektivets artikel 11, stk. 1, litra e), (paragraph 339A(v) i Det Forenede Kongeriges udlændingelov), er det nødvendigt at fastslå, om »beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger« som omhandlet i definitionen af »flygtning« i dette direktivs artikel 2, skal godtgøres at være tilgængelig udelukkende på grundlag af statslige aktørers beskyttende funktioner. Domstolen har allerede fastslået i Abdulla-dommen, at beskyttelsesbegrebet som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra e), er det samme, som er fastsat i dette direktivs artikel 7, men denne dom behandler hverken spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, er begrænset til en statslig beskyttelse eller i bekræftende fald spørgsmålet om, hvorvidt den statslige beskyttelses tilgængelighed og effektivitet udelukkende skal vurderes i forhold til, hvilke beskyttende funktioner der udføres af statslige aktører. Ved vurderingen af forekomsten eller fraværet af beskyttelse er det ikke klart, om de samme kriterier finder anvendelse med hensyn til fastlæggelsen af, om der foreligger en velbegrunnet frygt for forfølgelse, og med hensyn til surrogatprincippet, dvs. om standarden for den beskyttelse, som hjemlandet tilbyder, skal være den samme i begge tilfælde. Retstilstanden er uklar. De ovenfor nævnte spørgsmål forelægges derfor Domstolen til præjudiciel afgørelse.