

**Mål C-255/19****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

26 mars 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London  
(Förenade kungariket)**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

22 mars 2019

**Klagande:**

Secretary of State for the Home Department

**Motpart:**

OA

**Saken i det nationella målet**

Det nationella målet rör upphörande av flyktingstatus och huruvida den hänskjutande domstolen bör bifalla klagandens yrkande att motparten, en somalisk medborgare som år 2003 beviljades flyktingstatus i Förenade kungariket, ska återsändas till Somalia. I förfarandet vid de nationella domstolarna övergavs den ursprungliga grunden för motpartens avlägsnande (nämligen att han hade begått ett grovt brott och utgjorde en fara för samhället och därför inte hade rätt till flyktingstatus) och den grund som nu har åberopats är att motparten inte längre ska betraktas som flykting, eftersom han ”inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där [han] är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att [han] erkändes som flykting inte längre föreligger” (paragraph 339A i UK Immigration Rules, artikel 11.1 e i rådets direktiv 2004/83/EG (nu artikel 11.1 e i rådets direktiv 2011/95/EU)). Den hänskjutande domstolen måste bland annat avgöra om det är nödvändigt att fastställa att ”skyddet i det land där [han] är medborgare”, i den mening som avses i definitionen av ”flykting” i artikel 2 i direktiv 2004/83, endast är tillgängligt på

grundval av det skydd som tillhandahålls av eller finns att tillgå från statliga aktörer.

### **Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande har framställts i enlighet med artikel 267 FEUF. Den hänskjutande domstolen söker klarhet i tolkningen av artiklarna 2 e och 11.1 e i direktiv 2004/83 (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet).

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

- 1) Ska ”skyddet i det land där han eller hon är medborgare”, i den mening som avses i artiklarna 11.1 e och 2 e i [skyddsgrundsdirektivet], tolkas så, att det avser statligt skydd?
- 2) Vid bedömningen av om motparten har en välgrundad fruktan för förföljelse i den mening som avses i artikel 2 e i [skyddsgrundsdirektivet] och om det finns skydd tillgängligt mot sådan förföljelse, enligt artikel 7 i [skyddsgrundsdirektivet], ska en ”skyddsbedömning” göras avseende båda dessa frågor och, om så är fallet, ska samma kriterier användas vid bedömningen i båda fallen?
- 3) Om man bortser från möjligheten att skydd kan finnas att tillgå från icke-statliga aktörer i enlighet med artikel 7.1 b och antar att fråga 1 ovan ska besvaras jakande, ska skyddets effektivitet eller tillgänglighet bedömas uteslutande med hänsyn till statliga aktörers skyddshandlingar/skyddsfunktioner eller kan även skyddshandlingar/skyddsfunktioner som utövas av privata aktörer (sammanslutningar) såsom familjer och/eller klaner beaktas?
- 4) Är (såsom antas i förhållande till frågorna 2 och 3) de kriterier som ska tillämpas vid den ”skyddsbedömning” som ska genomföras när upphörande övervägs enligt artikel 11.1 e, samma som de som ska tillämpas inom ramen för artikel 7?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet), i synnerhet artiklarna 2, 7 och 11.

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.

Förslag till avgörande av generaladvokaten Mazák av den 15 september 2009, Abdulla m.fl. i de förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2009:551.

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 2 mars 2010. Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) och Dler Jamal (C-179/08)/Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2010:105 (nedan kallad domen i målet Abdulla).

### **Anförda internationella bestämmelser**

Artiklarna 3 och 8 i Europakonventionen.

Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, kompletterad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967 (nedan kallad flyktingkonventionen).

Europadomstolen, 10 september 2015, R.H./Sverige (ansökan nr 4601/2004).

UNHCR:s Riktlinjer för internationellt skydd: Upphörande av flyktingstatus.

### **Anförda nationella bestämmelser**

Section 72.2 i Nationality, Immigration and Asylum Act 2002.

The United Kingdom Immigration Rules, del 11, i synnerhet paragraph 339A (med rubriken "Flyktingkonventionen upphör att vara tillämplig (Upphörande)") och paragraph 339D (med rubriken "Ej rätt till alternativt skydd").

Regulation 4 i Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006.

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

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

Dom från Upper Tribunal in MOJ and Others (return to Mogadishu) Somalia (nedan kallad domen om vägledning avseende 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).

(Avgöranden av detta slag är avsedda att tillhandahålla vägledning till Förenade kungarikets myndigheter i frågan huruvida Förenade kungarikets regering skulle handla i strid med lag om vissa personer eller grupper av personer tvingades resa till och vistas i ett visst land eller ett visst område i ett visst land. Varje avgörande

av detta slag utgör ett bindande avgörande i fråga om det aktuella förhållandena i ett visst territorium.)

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 OA är somalisk medborgare som tillhör minoritetsklanen Reer Hamar och kommer från Mogadishu-området. Han flyttade från detta område omkring år 2001, efter att han och hans fru i början av 1990-talet utsatts för förföljelse av Hawiye-milisen (OA:s fru utsattes för allvarlig skada under åren 1991 och 1993 och både OA och hans fru utsattes för ett våldsamt övergrepp år 1994 eller 1995). I juli år 2001 flydde OA och hans fru från Somalia till Kenya. Samma år reste hans fru till Förenade kungariket. I oktober år 2001 beviljades hon flyktingstatus i Förenade kungariket på grund av nämnda förföljelse. OA kom till Förenade kungariket år 2003 och beviljades flyktingstatus som anhörig till henne. Även OS hade utsatts för förföljelse vid angreppet 1994 eller 1995. OA och hans fru är inte längre gifta. OA har vid tidigare tillfällen fällts för brott. Han skulle ha möjlighet att få arbete om han återvände till Mogadishu, men endast en form av arbete där man kan ta hänsyn till hans funktionshinder. Han har vissa nära anhöriga i Mogadishu och skulle kunna vända sig till dem för ekonomiskt stöd. Han skulle även kunna vända sig till sin syster (som enligt senast kända uppgifter bor i Dubai) och andra vänner i Förenade kungariket som tillhör Reer Hamar, åtminstone till han har haft möjlighet att återetablera sig i Mogadishu.
- 2 Klaganden underrättade OA första gången den 8 juli 2014 om avsikten att hans flyktingstatus skulle upphöra till följd av hans brottsliga beteende. Den 27 april 2016 fattades beslut om utvisning av honom. OA överklagade beslutet till domstol i Förenade kungariket. Målet har nu nått den hänskjutande domstolen, där den fråga som är föremål för prövning är tolkningen av paragraph 339A i UK Immigration Rules, varigenom artikel 11.1 e i skyddsgrundsdirektivet, angående upphörande av flyktingstatus, genomfördes.
- 3 Följande är utrett med avseende på de aktuella förhållandena i Somalia:  
I allmänhet skulle en person som är en ”vanlig medborgare” (det vill säga som inte har kopplingar till säkerhetstjänsten, någon del av regeringen, den offentliga förvaltningen eller en icke-statlig eller internationell organisation) inte utsättas för någon verklig risk för förföljelse eller skada i sådan utsträckning att skydd skulle krävas enligt artikel 3 i Europakonventionen eller artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet. Framför allt skulle en sådan person inte utsättas för en verklig risk enbart på grund av att han eller hon har bott i Europa under en viss tid eller betraktas med misstänksamhet antingen från myndigheternas sida som en eventuell anhängare av Al Shabaab eller från Al Shabaabs sida som en apostat eller någon vars islamska tro har påverkats negativt till följd av bosättning i ett västerländskt land.

Det har skett en varaktig förändring i det avseendet att Al Shabaabs reträtt från Mogadishu är fullständig och det inte finns någon anledning att tro att Al Shabaab på nytt kommer att etablera en ställning i staden.

Antalet civila dödsoffer har minskat sedan år 2011, framför allt på grund av att krigföringen i staden har upphört och att Al Shabaab har övergått till asymmetrisk krigföring mot särskilt utvalda mål. Nuvarande antal dödsfall innebär inte en tillräcklig risk för vanliga medborgare för att omfattas av artikel 15 c (allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt).

Vanliga medborgare i Mogadishu kan också ytterligare minska sin personliga risk för ”oavsiktliga skador” till följd av en attack av Al Shabaab som inte riktas mot dem, genom att undvika områden och lokaler som klart löper risk att utgöra mål för Al Shabaab och det är inte oskäligt för OA att göra detta.

Det föreligger inte någon verklig risk för att civila medborgare i Mogadishu, inbegripet personer som nyligen återvänt från västländer, kommer att tvångsrekryteras till Al Shabaab.

En person som återvänder till Mogadishu efter en tids frånvaro kommer att söka stöd från sin kärnfamilj, om han eller hon har en sådan i staden, för hjälp att återetablera sig och säkra sitt uppehälle. Även om återvändande flyktingar också kan söka hjälp från sina klanmedlemmar, som inte är nära släktingar, skulle sådan hjälp troligtvis endast vara tillgänglig för medlemmar i majoritetsklaner, då minoritetsklaner inte har några större resurser.

Betydelsen av klanmedlemskap i Mogadishu har förändrats. Klanerna kan nu, potentiellt, erbjuda olika former av socialt stöd och hjälpa till med arbete. Och de utövar inte längre samma skyddsfunktion som tidigare. Det finns inga klanmiliser i Mogadishu, inget klanvåld och ingen klanbaserad diskriminering, inte ens för medlemmar i minoritetsklaner.

Det är endast personer som inte har stöd från klan eller familj och som inte mottar medel från utlandet och inte har någon verklig möjlighet att säkra sitt uppehälle vid återkomsten som skulle riskera att leva under förhållanden som är sämre än vad som kan godtas inom ramen för humanitärt skydd.

### **Parternas huvudargument**

- 4 Klaganden har gjort gällande att förhållandena i det land där motparten är medborgare (Somalia) har ändrats varaktigt, då minoritetsklaner i hans hemområde Mogadishu inte längre utsätts av förföljelse från majoritetsklaner och det numera finns ett effektivt statligt skydd. I [den engelska versionen av] skyddsgrundsdirektivet anges inte att förhållandena måste ha ändrats ”varaktigt” (en term som används i praxis avseende flyktingkonventionen), utan att de ”inte

ska vara tillfälliga”, vilket begrepp var föremål för domstolens tolkning i domen i målet Abdulla (punkt 73).

- 5 Motparten har gjort gällande att han har en välgrundad fruktan för förföljelse i Mogadishu och att myndigheterna i Mogadishu inte kan skydda honom mot allvarlig skada. Enligt UNHCR:s Riktlinjer för internationellt skydd: Upphörande av flyktingstatus, ska statligt skydd tillhandahållas i form av statliga åtgärder genom statens struktur. Det räcker inte med en möjlighet att få stöd och skydd från familj och/eller andra klanmedlemmar. Vid bedömningen av om förhållandena i Mogadishu som ledde till att OA blev en flykting (år 2003) har ändrats så väsentligt och varaktigt att OA inte längre kan ”fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare” är det inte möjligt enligt lag att ta hänsyn till skyddsfunktioner som erbjuds av aktörer som inte företräder staten.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 6 Domstolen har i domen i målet Abdullah redan fastställt att det omtvistade begreppet skydd i artikel 11.1 e i skyddsgrundsdirektivet har samma innebörd som det har i artikel 7 i samma direktiv. I domen behandlas emellertid varken frågan huruvida skyddet i medborgarskapslandet måste utgöras av statligt skydd eller, om detta är fallet, frågan huruvida tillgängligheten och effektiviteten av detta skydd endast ska bedömas mot bakgrund av de skyddsfunktioner som utförs av statliga aktörer.
- 7 En ”flykting” definieras i artikel 1A.2 i flyktingkonventionen (artikel 2 i skyddsgrundsdirektivet) som en person 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...”.
- 8 Ett av syftena med flyktingkonventionen är att tillhandahålla alternativt skydd för personer som fruktar att skadas i sitt eget land. När denna fruktan gäller aktörer som inte företräder staten är flyktingens egen stats förmåga att erbjuda skydd avgörande och om staten inte kan erbjuda sådant skydd har den mottagande staten en skyldighet att erbjuda alternativt skydd. Flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet är inte avsedda att säkerställa reform hos den politiska och dömande makten i flyktingarnas ursprungslander. De risker som medför att personer har rätt till skydd är risker som påverkar dem personligen och individuellt.
- 9 Det är staten i ursprungslandet som har den huvudsakliga skyldigheten att tillhandahålla sådant skydd. Denna stat har en plikt att ha ett system som skyddar mot förföljelse av dess egna medborgare. Om det finns brister i detta system kan det internationella samhället erbjuda alternativt skydd. Principen om alternativt skydd bygger emellertid på förutsättningen att precis som alternativet (den

mottagande staten) inte kan tillhandahålla fullständigt skydd mot enstaka och slumpmässiga övergrepp så kan inte heller det land där flyktingen är medborgare inte förväntas garantera fullständigt skydd mot sådana övergrepp. De skyddsnivå som ska uppnås är därför inte en som helt och hållet skulle eliminera all risk och innebära en garanti om skydd i det land där flyktingen är medborgare.

- 10 Med avseende på beviljande av flyktingstatus uppställs två kriterier, närmare bestämt ett som avser fruktan och ett som avser skydd. Enligt viss rättspraxis i Förenade kungariket kan "skydd" betraktas som en faktisk omständighet, eller ett vedertaget begrepp, vilket definieras på samma sätt som i artikel 7.2 i skyddsgrundsdirektivet. Om "skydd" skulle anses betyda det konkreta stöd och bistånd som lämnas, exempelvis, från vänner, familj eller klanmedlemmar så skulle det faktum att detta stöd faktiskt lämnas utgöra bevis på att det inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller verklig risk att lida skada av det slag som skulle göra att den person som ansöker om flyktingstatus omfattas av flyktingkonventionen eller artikel 3 i Europakonventionen. Det är endast om kriteriet avseende fruktan är uppfyllt som frågan uppkommer huruvida skyddet i medborgarskapslandet (exempelvis i form av ett fungerande system för upprätthållande av lag och ordning) är adekvat. Om skyddet i medborgarskapslandet inte är adekvat ska alternativt skydd beviljas av den mottagande staten, vilket alltså innebär att personen i fråga ska beviljas flyktingstatus i den mottagande staten.
- 11 När det gäller det omvända scenariot så måste ett beslutet om upphörande av flyktingstatus vara en spegelbild av beslutet om beviljande av flyktingstatus. Det faktum att det inte finns statligt skydd påverkar frågan om det föreligger en fruktan för förföljelse, men det är inte klart i vilken utsträckning tillgängligheten till skydd från aktörer som inte företräder staten kan motverka frånvaron av eller brister i det statliga skyddet så att det kan fastställas att det inte finns en välgrundad fruktan för förföljelse.
- 12 Som ovan angetts följer det av en linje av rättspraxis i Förenade kungariket att frågan om tillgänglighet av skydd i medborgarskapslandet överhuvudtaget inte uppkommer om det är så att det inte finns en välgrundad fruktan för förföljelse i detta land. Samtidigt följer det dock av domen i målet Horvath att en av de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger sådan fruktan för förföljelse är huruvida det finns tillgängligt skydd och att "skyddsbedömningen" (det vill säga bedömningen av om det finns skydd) ska vara heltäckande och beakta alla enskilda omständigheter i det särskilda fallet. När en domstol har fastställt att sökanden har en verklig eller välgrundad fruktan för allvarligt våld eller illabehandling måste denna domstol bedöma huruvida denna fruktan uppgår till "förföljelse" i den mening som avses i flyktingkonventionen.
- 13 Enligt domen i målet Horvath ska "skydd" betraktas som en ingående del av begreppet förföljelse (förföljelse = allvarlig skada + brister i statligt skydd), annars skulle en person kunna anses vara en flykting, enbart genom att han eller hon har visat att det finns en välgrundad fruktan för allvarlig skada, även om det

skulle finnas fullt skydd mot denna skada. Enligt ovannämnda definition av termen ”flykting” måste det ha fastställts att det finns en välgrundad fruktan för förföljelse.

- 14 För att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra huruvida motparten omfattas av bestämmelsen om upphörande av flyktingstatus i artikel 11.1 e i skyddsgrundsdirektivet (paragraph 339A v i Immigration Rules) måste den avgöra om det är nödvändigt att fastställa att ”skyddet i det land där han eller hon är medborgare”, i den mening som avses i definitionen av ”flykting” i artikel 2 i direktiv 2004/83, endast är tillgängligt på grundval av skyddsfunktioner som utövas av statliga aktörer. Domstolen har redan i domen i målet Abdulla funnit att begreppet skydd i artikel 11.1 e har samma betydelse som i artikel 7 i direktivet. Domen i målet Abdulla tar emellertid inte upp frågan huruvida skyddet i medborgarskapslandet endast avser statligt skydd eller, om detta är fallet, frågan huruvida tillgängligheten och effektiviteten av det statliga skyddet endast ska bedömas med avseende på de skyddsfunktioner som de statliga aktörerna utövar. Vid bedömningen av om det finns eller saknas skydd är det inte klart huruvida de kriterier som ska tillämpas i förhållande till bedömningen av huruvida det finns en välgrundad fruktan för förföljelse också ska tillämpas i förhållande till principen om alternativt skydd, det vill säga huruvida den skyddsnivå som erbjuds i medborgarskapslandet ska vara samma i båda fallen. Rättsläget är oklart. Ovanstående frågor hänskjuts därför till domstolen för förhandsavgörande.