

**Mål C-579/20**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

2 november 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Nederländerna)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

19 oktober 2020

**Klagande**

F

A

G

H

I

**Motpart:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

---

**Saken i det nationella målet**

Klagandena har överklagat beslutet om avslag på deras ansökan om asyl. Enligt Staatssecretaris van Justitie en veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) uppfyller de inte kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i artikel 15 c i direktiv 2011/95 (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet).

## Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Den hänskjutande domstolen har med stöd av artikel 267 FEUF bett Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) att tolka artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet. Begäran om förhandsavgörande avser denna bestämmelses räckvidd. Den hänskjutande domstolen önskar särskilt få klarhet i huruvida icke-exceptionella situationer i ursprungslandet, som kännetecknas av en viss grad av urskillningslöst våld, under vissa omständigheter ändå kan resultera i beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande. Frågan är vidare vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen av dessa omständigheter.

## Frågor som hänskjutits för förhandsavgörande

1. Är syftet med artikel 15 c i direktiv 2011/95 uteslutande att erbjuda skydd i en exceptionell situation där graden av urskillningslöst våld i en internationell eller intern väpnad konflikt är så hög att det finns starka skäl att anta att en medborgare som återvänder till det berörda landet, eller i förekommande fall till det berörda området, genom sin blotta närvaro där löper en verklig risk att utsättas för det hot som avses i den bestämmelsen? Utgör en sådan exceptionell situation ett exempel på ”most extreme case of violence”, i den mening som avses i domen N.A. mot Förenade kungariket? [Europadomstolen, 17 juli 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407]

Om den första frågans första del ska besvaras nekande:

2. Ska artikel 15 c i direktiv 2011/95 tolkas så, att en sökandes personliga och individuella omständigheter även vid en lägre grad av urskillningslöst våld än i ovannämnda exceptionella situation kan medföra att det finns starka skäl att anta att en medborgare som återvänder till det berörda landet eller till det berörda området genom sin blotta närvaro där löper en verklig risk att utsättas för det hot som avses i den bestämmelsen?

Om den andra frågan ska besvaras jakande:

3. Ska det i detta sammanhang tillämpas en glidande skala där det görs skillnad mellan olika möjliga nivåer av urskillningslöst våld och tillhörande grad av individuella omständigheter? Vilka personliga och individuella omständigheter kan i så fall ha betydelse för den beslutande myndighetens och den nationella domstolens bedömning?

Om den första frågan ska besvaras jakande

4. Är förutsättningarna i artikel 15 i direktiv 2011/95 uppfyllda om en sökande som befinner sig i en situation med en lägre grad av urskillningslöst våld än i ovannämnda exceptionella situation, och vederbörande kan visa att detta våld specifikt är riktat mot honom eller henne (bland annat) på grund av omständigheter hänförliga till hans eller hennes personliga situation, enbart

beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande med stöd av artikel 15 a eller b i direktiv 2011/95?

### **Anförda unionsbestämmelser**

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: artiklarna 2 f, 6, 15 och 18.

### **Anförda nationella bestämmelser**

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag): artikel 29.1 b

Vreemdelingencirculaire (2000 års utlänningscirkulär): punkt C2/3.3.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen**

- 1 Klagandena består av en familj med tre barn. Hela familjen är afghanska medborgare. Föräldrarna kom till Nederländerna år 2015 tillsammans med sitt äldsta barn. De övriga två barnen är födda i Nederländerna. Klagandena tillhör folkgruppen hazarer (en etnisk grupp i Afghanistan) och är shiamuslimer. Föräldrarna och barn nummer två lider av svåra psykotraumatisksa besvär. Barnet har under lång tid haft beteende- och känslomässiga problem och har en försenad språkutveckling.
- 2 Klagandena har tidigare ingett tre asylansökningar. Samtliga har avslagits. Den hänskjutande domstolen biföll överklagandet av avslaget på den aktuella ansökan. Staatssecretaris överklagade den hänskjutande domstolens avgörande till Nederländernas högsta förvaltningsdomstol (Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State) (avdelningen för förvaltningsmål vid Raad van State, nedan kallad Raad van State), som upphävde avgörandet och återförvisade ärendet till den hänskjutande domstolen.

### **Parternas huvudargument i det nationella målet**

- 3 Klagandena har anfört att de löper en verklig risk för att lida ”allvarlig skada” i den mening som avses i artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet om de utvisas till Afghanistan (”allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt”). Klagandena har för det första åberopat att den allmänna situationen i Afghanistan är farlig för dem, särskilt i den provins som deras far kommer från (Ghazni). De har även anfört särskilda faktiska omständigheter, i synnerhet sin

etniska bakgrund, avsaknaden av familj eller nätverk i Afghanistan, att den äldsta dottern, som har bott större delen av sitt liv i Nederländerna, har en västerländsk livsstil, den omständigheten att de andra barnen är födda i Nederländerna och de utbildningsmässiga och psykiska problem som finns inom familjen. Enligt klagandena måste dessa individuella omständigheter beaktas vid bedömningen av huruvida förutsättningarna i artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet är uppfyllda.

- 4 Genom att underlåta att ta hänsyn till dessa individuella omständigheter har Staatssecretaris enligt klagandena gjort en alltför begränsad prövning, som dessutom inte är förenlig med EU-domstolens tolkning av bestämmelsen i domen av den 17 februari 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (nedan kallad domen Elgafaji). Av denna dom följer enligt klagandena att det även vid en lägre grad av urskillningslöst våld kan röra sig om allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet. Ju mindre risken för våld är desto mer bevis måste en sökande emellertid lägga fram för att visa att denne på grund av personliga omständigheter riskerar att lida allvarlig skada (se domen Elgafaji och punkterna 6 och 7 nedan).
- 5 Staatssecretaris har särskilt betonat att artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet enbart kan tillämpas i en exceptionell situation i vilken personer enbart genom att befinna sig i ursprungslandet löper en verklig risk att lida allvarlig skada. Individuella faktorer saknar betydelse. Med stöd av artikel 15 b kan däremot status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas grundat på en lägre grad av urskillningslöst våld i kombination med individuella faktorer. Såvitt det konstateras att en sökande tillhör en riskgrupp eller utsatt minoritetsgrupp behöver sökanden endast i begränsad utsträckning göra det troligt att vederbörande i sitt ursprungsland riskerar ”tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning” i den mening som avses i den bestämmelsen. Enligt Staatssecretaris innebär klagandenas etniska ursprung emellertid inte att de tillhör en riskgrupp eller utsatt minoritetsgrupp och det finns därför inget som tyder på att artikel 15 c kan tillämpas.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande**

- 6 Den hänskjutande domstolen hänvisar i hög grad till punkterna 38, 39 och 45 i domen Elgafaji. I dessa punkter konstaterade domstolen att artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet kan tillämpas om en sökande ”i likhet med andra, tillhör en grupp potentiella offer för urskillningslöst våld”, men att denna bestämmelse systematiskt ska tolkas i förhållande till artikel 15 a och b, enligt vilka en tydligare grad av individuell bedömning krävs. Denna individualisering har även betydelse för bedömningen av artikel 15 c. I punkt 39 i domen Elgafaji konstaterade EU-domstolen följande: ”Det ska i detta avseende påpekas att ju lättare den sökande har för att visa att hoten är specifikt riktade mot honom på grund av omständigheter som är hänförliga till hans situation desto lägre krav ställs på det urskillningslösa våldet för att vederbörande ska komma i åtnjutande av [subsidiärt] skydd”.

- 7 I punkt 43 och i domslutet har EU-domstolen slagit fast att ett allvarligt och personligt hot kan anses föreligga mot liv eller lem för en person som ansöker om subsidiärt skydd i den mening som avses i artikel 15 c utan att sökanden måste visa att hoten är ”specifikt riktade mot honom på grund av omständigheter som är hänförliga till hans personliga situation”. Förekomsten av sådana hot kan ”i undantagsfall” anses styrkt om sökanden ”genom sin blotta närvaro [i det berörda landet], skulle löpa en verklig risk att utsättas för sådana hot”.
- 8 På grund av dessa anvisningar från EU-domstolen råder det enligt den hänskjutande domstolen viss otydlighet när det gäller räckvidden för artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet. Det framgår att medlemsstaterna har tolkat denna bestämmelse på olika sätt.<sup>1</sup> Dessutom har medlemsstaternas domstolar tillämpat bestämmelsen på olika sätt, vilket framgår av domarna från Bundesverwaltungsgericht (Högsta federala förvaltningsdomstolen, Tyskland)<sup>2</sup>, de Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Tjeckien)<sup>3</sup>, Asylum and Immigration Tribunal (Domstol i andra instans i asyl- och migrationsfrågor, Förenade kungariket)<sup>4</sup> och Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Migrationsdomstolen, Belgien).<sup>5</sup>
- 9 Den största skillnaden är huruvida tillämpningen av denna bestämmelse ska begränsas till exceptionella situationer där graden av urskillningslöst våld i den pågående konflikten är så pass hög att det finns starka skäl att anta att en medborgare genom sin blotta närvaro där löper en verklig risk att lida allvarlig skada. Målet C-901/19, som ännu inte har avgjorts av EU-domstolen, rör dessutom hur mycket urskillningslöst våld som krävs.
- 10 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av domen Elgafaji att artikel 15 c inte enbart kan tillämpas i den exceptionella situation som avses i den domen, utan även i en icke-exceptionell situation. I det målet rörde det sig om en konflikt med urskillningslöst våld som resulterade i ett allvarligt och personligt hot, men där graden av våld inte var tillräcklig hög för att anta att alla som utsattes för detta hot löpte en personlig risk. Sökanden ska i det fallet med stöd av individuella och personliga omständigheter göra det troligt att denne löper en orimligt stor risk att drabbas av detta ”urskillningslösa våld”. I vilken grad sökanden måste visa att han eller hon på grund av individuella och personliga omständigheter riskerar att

<sup>1</sup> Den hänskjutande domstolen grundar detta konstaterande på Europeiska kommissionens rapport ”Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)” från januari 2019.

<sup>2</sup> Bundesverwaltungsgericht, 14 juli 2009, nr 10 C 9.08.

<sup>3</sup> Nejvyšší správní soud, 13 mars 2009, nr 5 Azs 28/2008.

<sup>4</sup> Asylum and Immigration Tribunal, 19 oktober 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

<sup>5</sup> Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20 november 2017 (195 227), 29 mars 2018 (201 900), 28 maj 2018 (204 404), 5 juni 2018 (204 861), 29 juni 2018 (206 310) och 12 februari 2019 (216 632).

utsättas för detta våld beror enligt punkt 39 i domen Elgafaji på graden av urskillningslöst våld. Enligt bland annat Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) rör det sig om en glidande skala med fyra nivåer.<sup>6</sup> På varje nivå behövs enligt EASO en annan nivå av individuella faktorer för att man ska kunna slå fast att det föreligger en verklig risk för allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet.

- 11 I Nederländerna har Raad van State dock tolkat domen Elgafaji så, att artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet endast kan tillämpas i nämnda exceptionella situation där det förekommer så mycket urskillningslöst våld att det finns starka skäl att anta att en medborgare som återvänder till det berörda landet genom sin blotta närvaro löper en verklig risk att lida skada. Denna exceptionella situation utgör enligt Raad van State ett exempel på ”most extreme case of general violence”, i den mening som avses i den dom som meddelades av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna den 17 juli 2008, N.A. mot Förenade kungariket, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. Enligt Raad van State saknar de individuella omständigheterna betydelse i en sådan situation. Vid en lägre grad av urskillningslöst våld kan en sökande enligt Raad van State endast åberopa skydd med stöd av artikel 15 a eller b i skyddsgrundsdirektivet. Vederbörande måste då göra det troligt att hotet är specifikt riktat mot honom eller henne, på grund av omständigheter hänförliga till hans eller hennes personliga situation. Detta överensstämmer med Staatssecretaris uppfattning i förevarande mål.
- 12 Den hänskjutande domstolen anser dock, precis som bland annat EASO, att denna tolkning av domen Elgafaji är alltför restriktiv. Även en icke-exceptionell situation omfattas av räckvidden för artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet. En sökande måste också kunna åberopa en lägre grad av urskillningslöst våld i kombination med individuella och personliga omständigheter, vilka dock måste vara starkare ju lägre grad av våld som förekommer. Våldet behöver i så fall inte specifikt drabba sökanden. Detta krav gäller endast i samband med artikel 15 a och b.
- 13 Enligt denna tolkning kan sökande som tillhör en riskgrupp eller utsatt minoritetsgrupp i förevarande fall uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet utan att behöva visa att de i sitt ursprungsland löper risk att utsättas för våld som är specifikt riktat mot dem. Det räcker att de visar att de kan komma att utsättas för urskillningslöst våld på grund av personliga faktorer som etnisk bakgrund, familjesituation eller hälsotillstånd. Om de enbart kan åberopa subsidiärt skydd med stöd av artikel 15 a eller b måste de emellertid visa att det i varje fall finns vissa indikationer på att de riskerar att lida allvarlig skada där, och att hotet måste vara specifikt riktat mot dem.
- 14 Mot bakgrund av de olika tolkningarna av domen Elgafaji i medlemsstaterna är det enligt den hänskjutande domstolen nödvändigt att i förevarande mål begära ett

<sup>6</sup> EASO Guidelines, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.

förhandsavgörande avseende räckvidden för artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet, samt betydelsen av individuella och personliga omständigheter när en sökande åberopar denna bestämmelse.

ARBETSDOKUMENT