

Sag C-579/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. november 2020

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, tingstedet i Haarlem (Nederlandene)

Afgørelse af:

19. oktober 2020

Sagsøgere:

F

A

G

H

I

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Sagsøgerne har anlagt sag for at anfægte afslaget på deres ansøgning om opholdstilladelse som asylansøgere. Ifølge sagsøgte kommer de ikke i betragtning til subsidiær beskyttelse efter artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 (herefter »kvalifikationsdirektivet«).

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Den forelæggende ret har i henhold til artikel 267 TEUF anmodet Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) om en fortolkning af

kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c). Denne anmodning vedrører rækkevidden af denne bestemmelse. Særligt ønsker den forelæggende ret oplyst, om en situation i oprindelseslandet, som ikke er en undtagelsessituation, men som er kendetegnet ved et begrænset omfang af vilkårlig vold, ud fra visse personlige forhold alligevel kan føre til subsidiær beskyttelse. Endvidere behandles spørgsmålet om, hvilke faktorer, der skal tages i betragtning ved bedømmelsen af disse forhold.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), udelukkende give beskyttelse i den undtagelsessituation, hvor graden af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt er så høj, at der er alvorlig grund til at antage, at en borger, der vender tilbage til det pågældende land eller i givet fald til det pågældende område, alene ved sin tilstedeværelse dér løber en reel risiko for den i artiklens litra c) omhandlede trussel? Og falder denne undtagelsessituation ind under begrebet »most extreme case of general violence« som omhandlet i dom N.A. mod Det Forenede Kongerige? [Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 17.7.2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407]

Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

2. Skal kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), fortolkes således, at også en mindre høj grad af vilkårlig vold end i den førnævnte undtagelsessituation, i forbindelse med en ansøgers personlige stilling og forhold, kan føre til, at der er alvorlig grund til at antage, at en ansøger, der vender tilbage til det pågældende land eller til det pågældende område, løber en risiko for den i dette litra omhandlede trussel?

Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

3. Skal der i denne forbindelse anvendes en glidende skala med en differentiering efter mulige niveauer af vilkårlig vold og det hertil hørende omfang af personlige forhold? Og hvilke personlige og individuelle forhold kan spille en rolle ved bedømmelsen foretaget af den kompetente myndighed og den nationale ret?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

4. Er kvalifikationsdirektivets artikel 15 opfyldt, såfremt en ansøger, der befinder sig i en situation, hvori der er tale om en mindre grad af vilkårlig vold end i den nævnte undtagelsessituation, og som kan føre bevis for, at han konkret er berørt på grund af (bl.a.) omstændigheder vedrørende hans personlige forhold, udelukkende meddeles subsidiær beskyttelse på grundlag af kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra a) og b)?

Anførte EU-retlige forskrifter

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 subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse; artikel 2, litra f), og artikel 6, 15 og 18.

Anførte nationale forskrifter

Vreemdelingewet 2000 (udlændingeloven af 2000); artikel 29, stk. 1, litra b).

Vreemdelingencirculaire (udlændingecirkulæret); § C2/3.3.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgerne er en familie med tre børn. De har alle afghansk statsborgerskab. Forældrene ankom til Nederlandene med det ældste barn i 2015. De to andre børn er født i Nederlandene. Sagsøgerne tilhører hazara-folket (en etnisk gruppe i Afghanistan) og er shiitter. Sagsøgerne og det andet barn kæmper med komplekse psyko-traumatiske problemer. Det andet barn har kroniske adfærds- og emotionelle problemer og en forsinket sprogudvikling.
- 2 Sagsøgerne har tidligere indgivet tre ansøgninger om asyl, der alle blev afslået. Afslaget på den her omhandlede ansøgning havde sagsøgerne anfægtet ved den forelæggende ret, hvor de fik medhold. Sagsøgte appellerede dog, hvorefter den højeste nederlandske forvaltningsret (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, herefter »Afdelingen«) ophævede denne dom, og hjemviste sagen til den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 3 Sagsøgerne har anført, at hvis de udsendes til Afghanistan, løber de en reel risiko for at lide alvorlig overlast som omhandlet i kvalifikationsdirektivets 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«). Herved har de først henvist til den farlige situation i Afghanistan i almindelighed og særligt i det område, som faderen stammer fra, Ghazni-provinsen. Dernæst henviser de til særlige faktiske omstændigheder, der gælder for dem, særligt deres etniske baggrund, fravær af familie eller netværk i Afghanistan, den ældste datters vestlige levevis, idet hun har boet i Nederlandene det meste af sit liv, den omstændighed, at de andre børn er født og opvokset i Nederlandene og de åbenbare udviklingsmæssige og psykiske problemer i familien. Disse individuelle forhold bør ifølge sagsøgerne tages betragtning ved

bedømmelsen af, om betingelserne i kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), er opfyldt.

- 4 Ved ikke at tage disse individuelle forhold i betragtning har sagsøgte ifølge sagsøgerne foretaget en begrænset efterprøvelse, der oven i købet ikke er i overensstemmelse med den fortolkning af denne bestemmelse, som Domstolen foretog i sin dom af 17. februar 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (herefter »Elgafaji-dommen«). Ifølge sagsøgerne fremgår det af denne dom, at også ved en mindre grad af vilkårlig vold kan der være tale om alvorlig overlast i den i kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), forudsatte betydning. Når der er tale om en mindre grad af vold skal en ansøger så meget desto mere føre bevis for, at han på grund af personlige forhold løber denne risiko for alvorlig overlast (se med hensyn til Elgafaji-dommen også nedenfor, præmis 6 og 7).
- 5 Sagsøgte har særligt gjort gældende, at kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), kun finder anvendelse i tilfælde, hvor der er tale om en undtagelsessituation, hvori en person ved sin blotte tilstedeværelse i oprindelseslandet løber en reel risiko for alvorlig overlast. Individuelle faktorer spiller ingen rolle. På grundlag af samme direktivs artikel 15, litra b), kan der imidlertid ydes subsidiær beskyttelse ved en lavere grad af vilkårlig vold i kombination med individuelle faktorer. Hvis det konstateres, at en ansøger tilhører en risikogruppe eller en sårbar mindretalsgruppe, behøver han kun i begrænset omfang at godtgøre, at han i sit oprindelsesland løber risiko for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf som omhandlet i denne bestemmelse. Sagsøgte har anført, at sagsøgerne ved deres etniske tilhørsforhold hverken tilhører en risikogruppe eller en sårbar mindretalsgruppe, og der er ikke den mindste indikation af, at artikel 15, litra b), finder anvendelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 6 Den forelæggende ret har detaljeret citeret Elgafaji-dommens præmis 38, 39 og 43. Domstolen bemærker, at kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), kommer ind i billedet, når »den berørte person, ligesom andre personer, indgår i en kreds af potentielle ofre for vilkårlig vold«, men at denne bestemmelse skal gøres til genstand for en systematisk fortolkning i relation til artikel 15, litra a) og b), hvilke bestemmelser forudsætter en høj grad af individualisering. Individualiseringen har også betydning for bedømmelsen af artikel 15, litra c), hvorved Domstolen i dommens præmis 39 præciserer, at »i jo højere grad en ansøger eventuelt er i stand til at godtgøre, at han er specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder vedrørende hans personlige situation, desto mindre er kravet til graden af vilkårlig vold, for at han kan være berettiget til subsidiær beskyttelse«.
- 7 I dommens præmis 43 og dens konklusion udtaler Domstolen, at når en person søger om subsidiær beskyttelse efter kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), er det ikke en betingelse for, at der må antages at foreligge en alvorlig og

individuel trussel mod dennes liv eller fysiske integritet, at den pågældende ansøger fører bevis for, at truslen er »specifikt rettet mod ham på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation«. »Undtagelsesvist kan det anses for godtgjort, at ansøgeren alene som følge af sin tilstedeværelse på dette lands eller denne regions område vil løbe en reel risiko for at være udsat for denne trussel«.

- 8 Den forelæggende ret har anført, at uanset disse anvisninger fra Domstolen er rækkevidden af kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), stadig uklar. Det har vist sig, at EU's medlemsstater har fortolket denne bestemmelse forskelligt¹. Desuden har retterne i EU anvendt den forskelligt, således som det fremgår af afgørelser fra Bundesverwaltungsgericht (den højeste forvaltningsret i Tyskland)², fra Nejvyšší správní soud (højeste forvaltningsret i Tjekkiet)³, Asylum and Immigration Tribunal (ret i sager om asyl og indvandring i Det Forenede Kongerige)⁴ og de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (rådet for udlændingetvister, Belgien)⁵.
- 9 Den største forskel findes med hensyn til spørgsmålet, om anvendelsen af denne bestemmelse er begrænset til undtagelsessituationer, hvor graden af vilkårlig vold under den igangværende konflikt er så høj, at der er alvorlig grund til at antage, at en borger alene som følge af sin blotte tilstedeværelse løber en reel risiko for at blive udsat for alvorlig overlast. I en ved Domstolen verserende sag foreligger også spørgsmålet, hvilken grad af vilkårlig vold, der må kræves.
- 10 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af Elgafaji-dommen, at artikel 15, litra c), ikke alene kan finde anvendelse i den der omhandlede undtagelsessituation men også i en situation, der ikke er en undtagelsessituation. I et sådant tilfælde er der tale om en konflikt med vilkårlig vold, der indebærer en alvorlig og individuel trussel, men voldsniveauet er ikke tilstrækkeligt højt til, at det må antages, at alle, der er udsat herfor, løber en individuel risiko. Ansøgeren skal i et sådant tilfælde godtgøre, at han på grund af sin personlige stilling og sine individuelle forhold løber en uforholdsmæssig risiko for at blive udsat for denne »vilkårlige« vold. Det omfang, i hvilket en ansøger må godtgøre, at han på grund af sin personlige stilling og sine personlige forhold berøres, er, henset til Elgafaji-dommens præmis 39, afhængig af niveauet af den vilkårlige vold. Ifølge bl.a. Det Europæiske

¹ – Den forelæggende ret støtter denne konstatering på rapport fra Europa-Kommissionen om »Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)« fra januar 2019.

² – Bundesverwaltungsgericht, 14.7.2009, nr. 10 C 9.08.

³ – Nejvyšší správní soud, 13.3.2009, nr. 5 Azs 28/2008.

⁴ – Asylum and Immigration Tribunal, 19.10.2009, CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ – Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20.11.2017 (195 227), 29.3.2018 (201 900), 28.5.2018 (204 404), 5.6.2018 (204 861), 29.6.2018 (206 310) og 12.2.2019 (216 632).

Asylstøttekontor (EASO) er der her tale om en glidende skala med fire niveauer ⁶. På hvert niveau er det nødvendigt med en anden grad af individuelle faktorer for at det kan konkluderes, at der er en reel risiko for alvorlig overlast, som omhandlet i kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c).

- 11 I Nederlandene har Afdelingen imidlertid fortolket Elgafaji-dommen således, at kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), kun finder anvendelse i den nævnte undtagelsessituation, hvorved der skal være tale om en sådan grad af vilkårlig vold, at der er grund til at antage, at en borger, der vender tilbage til det pågældende land alene som følge af sin tilstedeværelse løber en reel risiko for alvorlig overlast. Denne undtagelsessituation er ifølge Afdelingen omfattet af begrebet »most extreme case of general violence« som omhandlet i dommen afsagt af den europæiske menneskerettighedsdomstol den 17. juli 2008 i sagen N.A. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. I denne situation spiller individuelle omstændigheder ingen rolle. Ved en lavere grad af vilkårlig vold kan en ansøger ifølge Afdelingen kun påberåbe sig beskyttelse på grundlag af kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra a), og b). Vedkommende må godtgøre, at han er særlig truet af grunde, der skyldes hans personlige forhold. Dette stemmer med det standpunkt, som sagsøgte har indtaget i den foreliggende sag.
- 12 Den forelæggende ret er ligesom bl.a. EASO af den opfattelse, at denne fortolkning af Elgafaji-dommen er for snæver. Også undtagelsessituationen falder under rækkevidden af kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c). En ansøger må også kunne påberåbe sig en lavere grad af vilkårlig vold i kombination med individuelle og personlige forhold, der må være desto alvorligere som voldstruslen er lavere. Volden behøver ikke at vedrøre ansøgeren konkret. Dette krav gælder kun ved denne artikels litra a) og b).
- 13 I det foreliggende tilfælde kan ansøgerne, der tilhører en risikogruppe eller et sårbart mindretal, hvis denne fortolkning følges, komme i betragtning til subsidiær beskyttelse i henhold til kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), uden at godtgøre, at de i hjemlandet løber risiko for vilkårlig vold særskilt rettet mod dem. De skal blot godtgøre, at de kan blive udsat for vilkårlig vold på grund af personlige forhold som deres etniske baggrund, familiesituation eller helbredstilstand. Hvis de kun kan udlede en beskyttelse af litra a) eller b), må de imidlertid godtgøre, at der i al fald er holdepunkter for, at de er truet af den der nævnte alvorlige overlast, der specifikt er rettet mod dem.
- 14 I betragtning af de forskellige fortolkninger af Elgafaji-dommen i Den Europæiske Union er det ifølge den forelæggende ret i denne sag nødvendigt at stille præjudicielle spørgsmål vedrørende rækkevidden af kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra c), og betydningen af individuelle og personlige forhold for en ansøger, der påberåber sig denne bestemmelse.

⁶ – EASO Guidelines, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.