

Mål C-151/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

2 mars 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

16 februari 2022

Klagande:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Motpart:

Saken i det nationella målet

Överklaganden av Rechtbank Den Haags beslut att bifalla utlänning S överklagande av avslaget på hennes asylansökan och samma domstols beslut att ogilla utlänning A:s överklagande av avslaget på hans asylansökan. I båda målen är förföljelsegrunden politisk åskådning en central aspekt.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten med stöd av artikel 267 FEUF. Tolkning av förföljelsegrunden politisk åskådning i artikel 10.1 e 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).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 10.1 e i direktiv 2011/95 tolkas så, att förföljelsegrunden politisk åskådning även kan åberopas av sökande som enbart säger sig ha och/eller ge uttryck för en politisk åsikt, utan att de varken under sin tid i ursprungslandet eller sedan de bosatt sig i värdlandet har varit föremål för negativt intresse från en aktör som utövar förföljelse?

2. För det fall fråga 1 ska besvaras jakande, och det således räcker att en person har en politisk åsikt för att denne ska anses ha en politisk åskådning, vilken hänsyn ska det vid prövningen och bedömningen av en asylansökan, det vill säga vid prövningen av huruvida det finns faktisk grund för sökandens fruktan för förföljelse, i så fall tas till hur stark denna politiska åsikt, tanke eller tro är och hur betydelsefulla de handlingar som denna leder till är för utlännningen?

3. För det fall fråga 1 ska besvaras nekande, krävs det i så fall att det rör sig om en djupt rotad politisk övertygelse, och om så inte är fallet, vilket kriterium ska i så fall användas och hur ska detta tillämpas?

4. För det fall det krävs att det rör sig om en djupt rotad politisk övertygelse, kan en sökande som inte styrkt att vederbörande har en djup rotad politisk övertygelse vid ett återvändande till ursprungslandet i så fall förväntas avstå från att ge uttryck för sin politiska åsikt, för att undvika att väcka negativt intresse hos en aktör som utövar förföljelse?

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 innehålllet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet), artiklarna 2 d, 6, 10.1 b, d och e och 10.2

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag), artikel 29.1

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsförordning), artiklarna 3.37a a och b, 3.37.1 och 3.37.2

Vreemdelingen circulaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär), punkt C2, artikel 3.2

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

- 1 Utlänning S, som är från Sudan, anlände till Nederländerna den 21 januari 2012. Varken i sina tidigare asylansökningar eller i sin nuvarande, fjärde, asylansökan har S anfört att hon hade en politisk åskådning och deltog i politiska aktiviteter redan när hon bodde i Sudan. Hon har inte heller anfört att hon redan innan hon lämnade Sudan var föremål för de sudanesiska myndigheternas intresse och att detta var skälet till att hon lämnade Sudan. Till stöd för sin fjärde asylansökan har S anfört att hon inte kan återvända till Sudan eftersom hon där kommer att förföljas på grund av den politiska åskådning som hon under tiden har gett uttryck för i Nederländerna, bland annat genom att delta i aktiviteter till stöd för Ummapartiet, ett sudanesiskt parti som samordnade den sudanesiska revolutionen år 2019, och Darfur Vereniging Nederland (DVN), en organisation som verkar för regionen Darfur. I Nederländerna har hon dessutom deltagit i demonstrationer mot de sudanesiska myndigheterna och kritiserat den sudanesiska regeringen på Facebook och Twitter.
- 2 Genom beslut av den 30 augusti 2019 avslog Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) S asylansökan med motiveringen att det inte rörde sig om någon grundläggande politisk åskådning. Den 20 maj 2020 biföll Rechtbank Den Haag (nedan kallad Rechtbank) S överklagande av detta beslut. Enligt Rechtbank rör det sig om en politisk åskådning. Rechtbank är emellertid osäker på exakt vad som menas med en grundläggande politisk åskådning. Rechtbank anser att det även är relevant hur stark den bakomliggande politiska övertygelsen är. Staatssecretaris har överklagat Rechtbanks avgörande till Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State, nedan kallad Raad van State), den hänskjutande domstolen. S har ingett ett anslutningsöverklagande eftersom hon anser att det inte är relevant hur stark den politiska övertygelsen är.
- 3 Utlänning A, som också kommer från Sudan, anlände till Nederländerna den 20 juli 2011. Han blev politisk aktiv i Nederländerna först efter avslaget på hans första asylansökan och deltog inte i några politiska aktiviteter innan han lämnade Sudan. Han lämnade inte Sudan på grund av sin politiska åskådning. A har till stöd för sin andra asylansökan (förevarande process) bland annat anfört att han kommer att förföljas om han återvänder till Sudan på grund av att han i Nederländerna har uttalat sig öppet och kritiskt om den politiska situationen i Sudan och på grund av att han i Nederländerna har engagerat sig för rättigheterna för Al-Gimir (ett folkslag i västra Darfur).
- 4 Genom beslut av den 18 juni 2020 avslog staatssecretaris utlänning A:s asylansökan, eftersom inte heller A hade styrkt att han hade handlat i enlighet med en grundläggande politisk åskådning. Genom avgörande av den 28 augusti 2020 ogillade Rechtbank A:s överklagande av staatssecretaris beslut. A har överklagat Rechtbanks avgörande.

Parternas huvudargument

- 5 Enligt S har Rechtbank felaktigt konstaterat att styrkan i den politiska övertygelsen är relevant för asylansökan. Hon har gjort gällande att det av skyddsgrundsdirektivet inte följer att en politisk åskådning måste vara ”grundläggande” för att en person ska betecknas som skyddsbehövande.
- 6 Staatssecretaris har gjort gällande att Rechtbank felaktigt har funnit att politisk åskådning och religiös övertygelse utgör olika typer av förföljelsegrunder och därför måste prövas och bedömas på olika sätt. Enligt staatssecretaris ska förföljelsegrunden politisk åskådning prövas och bedömas på samma sätt som förföljelsegrunden religiös övertygelse, och det måste därför styrkas att den övertygelse som en utlänning gör gällande är så avgörande för personens identitet eller samvete att det inte kan begäras att han eller hon överger eller döljer sin övertygelse efter återvändandet till ursprungslandet.
- 7 S har genmält att förföljelsegrunden politisk åskådning inte kan prövas och bedömas på samma sätt som förföljelsegrunden religiös övertygelse. Enligt S skiljer sig definitionerna av förföljelsegrunderna politisk åskådning och religiös övertygelse i artikel 10.1 i skyddsgrundsdirektivet åt.
- 8 Enligt A underlät Rechtbank att beakta att staatssecretaris beslut var bristfälligt motiverat, eftersom staatssecretaris inte prövade och bedömde huruvida A hade en grundläggande politisk åskådning. Enlig A underlät Rechtbank dessutom att beakta att staatssecretaris inte tillämpar en konsekvent linje vid sin bedömning av en påstådd politisk åskådning, trots att detta krävs för att undvika godtycke vid handläggning av asylansökningar. A har dessutom gjort gällande att det av skyddsgrundsdirektivet inte följer att en utlännings politiska åskådning måste vara grundläggande för att denne ska betecknas som skyddsbehövande.
- 9 Staatssecretaris har däremot gjort gällande att denne enligt skyddsgrundsdirektivet måste bedöma huruvida den politiska åskådning som en utlänning påstår sig ha är av en grundläggande karaktär, och därför är så viktig för utlänningsens identitet eller samvete att det inte kan begäras att han eller hon överger eller döljer denna efter att ha återvänt till sitt ursprungsland. Staatssecretaris hänvisar bland annat till Raad van States dom av den 21 november 2018, NL:RVS:2018:3735.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Båda målen rör utlänningar som först efter sin ankomst till Nederländerna har gett uttryck för en politisk åskådning och börjat delta i aktiviteter som skulle kunna väcka, men ännu inte väckt, negativt intresse hos en aktör som utövar förföljelse i ursprungslandet.
- 11 Den centrala frågan i dessa mål är huruvida staatssecretaris enligt unionsrätten, som villkor för att bevilja internationellt skydd, måste pröva och bedöma huruvida den politiska övertygelse som utlännen åberopar har en bestämd styrka.

- 12 Det rör sig om en situation där utlänningen har gjort gällande att denne vid ett återvändande till sitt ursprungsland har en välgrundad fruktan för förföljelse, på grund av att denne i värdlandet har utvecklat och gett uttryck för en politisk åskådning och deltagit i politiska aktiviteter, även om detta ännu inte har gett lett till ett negativt intresse hos ursprungslandets myndigheter, eftersom dessa ännu inte har kännedom om denna åskådning och dessa aktiviteter. I en sådan situation uppkommer frågan huruvida det kan begäras att utlänningen efter att ha återvänt till sitt ursprungsland ska avstå från att ge uttryck för sin politiska åskådning och delta i politiska aktiviteter, för att därigenom undvika att få problem med den aktör som utövar förföljelse i det landet.
- 13 EU-domstolens rättspraxis ger inget svar på denna fråga. Rättspraxis ger inte heller något svar på frågan hur styrkan i en politisk övertygelse ska prövas och bedömas.
- 14 Enligt Raad van State har förföljelsegrunderna religiös övertygelse och politisk åskådning det gemensamt att ingen av grunderna vilar på inneboende oföränderliga egenskaper. I EU-domstolens praxis angående religiös övertygelse dras det enligt Raad van State dessutom upp vissa riktlinjer för hur frågorna i dessa mål ska besvaras.
- 15 Av EU-domstolens dom av den 5 september 2012, Tyskland/Y och Z (C-71/11 och C-99/11, EU:C:2012:518), och dom av den 4 oktober 2018, Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803) följer att det i samband med förföljelsegrunden religiös övertygelse ska prövas och bedömas huruvida en utlänning verkligen hyser den övertygelse som han eller hon har åberopat, vilka handlingar som denna religionstillhörighet får personen att göra och om dessa handlingar är nödvändiga eller särskilt viktiga för vederbörande. Av nämnda domar följer dessutom att även en utlänning som ännu inte har väckt ett negativt intresse hos en aktör som utövar förföljelse, men som gör gällande att han eller hon har en religiös övertygelse, omfattas av detta begrepp i artikel 10.1 i skyddsgrundsdirektivet. Denna övertygelse och de handlingar som övertygelsen leder till kan emellertid endast anses ge rätt till internationellt skydd om de är särskilt viktiga för att bevara personens religiösa identitet, vilket kan ses som ett mått på hur ”stark” övertygelsen måste vara.
- 16 I analogi med ovannämnda rättspraxis är det därför även uppenbart att det kan ställas krav på hur stark en politisk övertygelse ska vara. Frågan är om övertygelsen måste vara så stark att det redan av styrkan i övertygelsen kan antas att en utlänning vid ett återvändande till ursprungslandet kommer att fortsätta att utöva de handlingar som han eller hon på grund av sin övertygelse utövar i värdlandet, och därmed riskerar förföljelse – det striktare synsättet –, eller om mindre ingripande kriterier ska tillämpas, där man, precis som när det gäller religiös övertygelse, undersöker huruvida den politiska övertygelsen har en viss styrka, vilka handlingar övertygelsen leder till och huruvida dessa är nödvändiga eller särskilt viktiga för att bevara den berörda utlänningens identitet.

Övertygelsen och handlingarna måste kännetecknas av en viss kontinuitet och beständighet, som visar att det rör sig om en djupt rotad övertygelse.

- 17 Frågan huruvida den politiska övertygelsen är djupt rotad måste granskas noggrant. I samband med detta måste den beslutande myndigheten även undersöka vilka av de handlingar som motiveras av övertygelsen som är nödvändiga för utlänningen, och vad följderna skulle bli om utlänningen skulle fortsätta med dessa efter att ha återvänt till sitt ursprungsland. Den omständigheten att utlänningen eventuellt kan komma att avstå från sådana handlingar i ursprungslandet, eftersom han eller hon annars skulle riskera förföljelse kan inte åberopas mot utlänningen. När det rör sig om en djupt rotad politisk övertygelse får det vid bedömningen av huruvida det kan antas föreligga en välgrundad fruktan för förföljelse vid återvändandet därför inte tas hänsyn till att en utlänning avstår från vissa handlingar för att undvika förföljelse. Omvänt utgår Raad van State dock även från att när en utlänning inte kan styrka att denne har en djupt rotad politisk övertygelse får det av utlänningen begäras att han eller hon visar återhållsamhet och avstår från handlingar som skulle kunna väcka myndigheternas negativa intresse.
- 18 Eftersom EU-domstolen ännu inte har tolkat förföljelsegrunden politisk åskådning mot bakgrund av en bedömning av huruvida en utlännings fruktan för förföljelse är välgrundad om utlänningen inte har varit föremål för myndigheternas negativa intresse i ursprungslandet, och svaret på frågorna i dessa mål varken är "clair" eller "éclairé", har Raad van State beslutat att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.