

Sag C-151/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. marts 2022

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

16. februar 2022

Appellanter:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Appelindstævnt:**Hovedsagens genstand**

Appeller til prøvelse af afgørelse afsagt af Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Den Haag, Nederlandene), hvormed udlændingen S' søgsmål til prøvelse af afgørelsen om afslag på hendes asylansøgning blev taget til følge, samt til prøvelse af samme domstols afgørelse, hvormed udlændingen A's søgsmål til prøvelse af afgørelsen om afslag på hans asylansøgning blev forkastet. Det centrale spørgsmål i disse retssager er forfølgelse på grund af politisk anskuelse.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af EU-retten i henhold til artikel 267 TEUF Fortolkning af forfølgelsesgrunden »politisk anskuelse« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra e), i 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 (EUT 2011, L 337, s. 9, herefter »direktiv 2011/95«).

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 10, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/95 fortolkes således, at forfølgelsesgrunden »politisk anskuelse« også kan påberåbes af ansøgere, som blot hævder at repræsentere og/eller ytre en politisk mening, uden de under opholdet i oprindelseslandet og siden under opholdet i modtagelseslandet har været i søgelyset hos en aktør, der kan stå bag forfølgelse?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og følgelig allerede en politisk mening er tilstrækkeligt for en kvalificering som politisk anskuelse, hvilken værdi skal styrken af denne politiske mening, grundholdning eller anskuelse og udlændingens interesse i de deraf følgende handlinger da tillægges i forbindelse med behandlingen og vurderingen af en asylansøgning, dvs. i forbindelse med prøvelsen af, hvor realistisk den pågældende ansøgers påståede frygt for forfølgelse er?
3. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, gælder i så fald standarden om, at denne politiske anskuelse skal være dybt rodfastet, og hvis dette besvares benægtende, hvilken standard skal da anvendes og hvordan?
4. Såfremt der gælder den standard, at denne politiske anskuelse skal være dybt rodfastet, kan det da forventes af en ansøger, som ikke dokumenterer, at den pågældende repræsenterer en dybt rodfastet politisk anskuelse, at vedkommende efter at være hjemvendt til sit oprindelsesland afstår fra at ytre sin politiske mening for ikke at komme i søgelyset hos en aktør, der kan stå bag forfølgelse?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 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 (EUT 2011, L 337, s. 9): artikel 2, litra d), artikel 6, artikel 10, stk. 1, litra b), d) og e), samt stk. 2

Anførte nationale retsforskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000) Artikel 29, stk. 1:

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (interministeriel udlændingsbekendtgørelse 2000): Artikel 3.37a, litra a) og b), artikel 3.37, stk. 1 og 2

Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulære 2000): Afsnit C2/3.2

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Udlændingen S stammer fra Sudan og indrejste til Nederlandene den 21. januar 2012. Hverken i sine tidligere asylansøgninger eller i sin nuværende fjerde asylansøgning anførte hun, at hun allerede i Sudan havde en politisk anskuelse og var politisk engageret. Hun anførte heller ikke, at hun var kommet i de sudanesiske myndigheders søgelys allerede før hendes afrejse fra Sudan, og at hun forlod Sudan af denne grund. Derimod begrundede hun sin fjerde asylansøgning med, at hun ikke kan vende tilbage til Sudan, fordi myndighederne i dette land vil forfølge hende på grund af den politiske anskuelse, som hun nu giver udtryk for i Nederlandene, idet hun bl.a. er aktiv for Umma-partiet, et sudanesiske politisk parti, som i 2019 koordinerede den sudanesiske revolution, og for Darfur Vereniging Nederland (DVN), en organisation, som arbejder for regionen Darfur. Desuden deltog hun i Nederlandene i demonstrationer mod den sudanesiske regering og ytrer sig på Facebook og Twitter kritisk om den sudanesiske regering.
- 2 Ved afgørelse af 30. august 2019 afslog Staatssecretaris (statssekretæren) hendes asylansøgning med den begrundelse, at der ikke foreligger en grundlæggende politisk anskuelse. Den 20. maj 2020 gav Rechtbank (retten i første instans) udlændingen S medhold i hendes søgsmål til prøvelse af denne afgørelse. Efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse foreligger der en politisk anskuelse. Efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse er det imidlertid uklart, hvad der præcis skal forstås ved en grundlæggende politisk anskuelse. Uafhængigt af dette anså Rechtbank (retten i første instans) det for relevant, hvor stærk denne anskuelse er. Til prøvelse af denne afgørelse iværksatte Staatssecretaris appel ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene, herefter »Raad van State«). Udlændingen S iværksatte kontraappel, da det efter hendes opfattelse ikke er afgørende, hvor stærk anskuelseren er.
- 3 Udlændingen A stammer ligeledes fra Sudan og indrejste til Nederlandene den 20. juli 2011. Han blev først politisk aktiv i Nederlandene efter afslaget på hans første asylansøgning og beskæftigede sig ikke med politik før sin afrejse fra Sudan. Han forlod ikke Sudan på grund af en politisk anskuelse. Udlændingen A støttede bl.a. sin anden asylansøgning (den foreliggende sag) på, at han risikerer forfølgelse ved en tilbagevenden til Sudan, fordi han i Nederlandene udtaler sig åbent og kritisk om den politiske situation i Sudan og har arbejdet for Gimir-folkets rettigheder (et folk i det vestlige Darfur).
- 4 Ved afgørelse af 18. juni 2020 afslog Staatssecretaris udlændingen A's asylansøgning, da heller ikke han havde godtgjort, at han handlede på grund af en grundlæggende politisk anskuelse. Den 28. august 2020 forkastede Rechtbank (retten i første instans) udlændingen A's søgsmål til prøvelse af denne afgørelse. Denne afgørelse har udlændingen A appelleret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Efter udlændingen S' opfattelse lagde Rechtbank (retten i første instans) med urette vægt på, at det er relevant for asylansøgningen, hvor stærk den politiske anskuelse er. Efter hendes opfattelse kan det ikke udledes af direktiv 2011/95, at en politisk anskuelse skal være »grundlæggende«, for at der kan gøres krav på beskyttelse.
- 6 Staatssecretaris gør gældende, at Rechtbank (retten i første instans) med urette fastslog, at politisk anskuelse og religiøs overbevisning som følge af deres art vedrører forskellige forfølgelsesgrunde og derfor også skal prøves og vurderes forskelligt. Efter Staatssecretaris' opfattelse skal forfølgelsesgrunden »politisk anskuelse« prøves og vurderes på samme måde som forfølgelsesgrunden »religiøs overbevisning«, således at det skal dokumenteres, at den anskuelse, som udlændingen gør gældende, er så vigtig for den pågældendes identitet eller samvittighed, at det ikke kan forlanges, at vedkommende skal opgive eller skjule den efter at være vendt tilbage til oprindelseslandet.
- 7 Udlændingen S gør heroverfor gældende, at forfølgelsesgrunden »politisk anskuelse« ikke kan prøves og vurderes på samme måde som forfølgelsesgrunden religiøs overbevisning. Efter hendes opfattelse er definitionerne i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2011/95 for forfølgelsesgrunden »politisk anskuelse« på den ene side og forfølgelsesgrunden »religiøs overbevisning« på den anden side forskellige.
- 8 Efter udlændingen A's opfattelse tog Rechtbank (retten i første instans) ikke hensyn til, at afgørelsen blev vedtaget under tilsidesættelse af pligten til at udvise omhu, da Staatssecretaris ikke prøvede og vurderede, om han repræsenterede en grundlæggende politisk anskuelse. Desuden overså Rechtbank (retten i første instans), at Staatssecretaris ikke anvender faste retningslinjer for vurderingen af en påstået politisk anskuelse, hvilket imidlertid er nødvendigt for at forebygge vilkårlighed i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger. Desuden gør han gældende, at det ikke fremgår af direktiv 2011/95, at en udlændings politiske anskuelse skal have grundlæggende karakter, for at den pågældende har ret til beskyttelse.
- 9 Staatssecretaris er derimod af den opfattelse, at myndigheden ifølge direktiv 2011/95 skal vurdere, om den af udlændingen påståede anskuelse er af grundlæggende natur og følgelig så vigtig for den pågældendes identitet eller samvittighed, at det ikke kan forlanges, at vedkommende skal opgive eller skjule den efter sin tilbagevenden til oprindelseslandet. Myndigheden henviser bl.a. til Raad van States afgørelse af 21. november 2018, NL:RVS:2018:3735.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 I begge sager drejer det sig om udlændinge, som først efter deres ankomst til Nederlandene repræsenterede en politisk anskuelse og udfoldede aktiviteter, som

muligvis kan komme i søgelyset hos en aktør i oprindelseslandet, der kan stå bag forfølgelse, men endnu ikke er kommet i søgelyset.

- 11 Det centrale spørgsmål i disse sager er, om Staatssecretaris i henhold til EU-retten som en betingelse for at indrømme international beskyttelse skal prøve og vurdere, om den politiske anskuelse, som udlændingen gør gældende, har en bestemt styrke.
- 12 Der er tale om en situation, hvor udlændingen hævder, at vedkommende i tilfælde af tilbagevenden til oprindelseslandet har grund til at frygte forfølgelse, fordi den pågældende i modtagelseslandet har dannet sig en politisk anskuelse og givet udtryk for denne samt været politisk aktiv i dette land, selv om dette hidtil ikke er kommet i søgelyset hos myndighederne i oprindelseslandet, da disse ikke har kendskab til denne anskuelse og disse aktiviteter. I forbindelse med denne situation opstår spørgsmålet om, hvorvidt det kan forlanges af denne udlænding, at den pågældende efter at være vendt tilbage til sit oprindelsesland skal være tilbageholdende for på denne måde at undgå problemer med den aktør, der kan stå bag forfølgelse.
- 13 Dette spørgsmål er endnu ikke blevet besvaret i Domstolens praksis. Denne praksis har hidtil heller ikke besvaret spørgsmålet om, ud fra hvilken standard denne styrke skal prøves og vurderes.
- 14 Efter Raad van States opfattelse har forfølgelsesgrundene »religiøs overbevisning« og »politisk anskuelse« det til fælles, at ingen af dem hviler på iboende, uforanderlige karakteristika. Derfor udstikker Domstolens praksis vedrørende forfølgelsesgrunden »religiøs overbevisning« efter Raad van States opfattelse også rammen for besvarelsen af de relevante spørgsmål i de foreliggende sager.
- 15 Det fremgår af Domstolens dom af 5. september 2012, Forbundsrepublikken Tyskland (forenede sager C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518) og af 4. oktober 2018, Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), at det med hensyn til forfølgelsesgrunden »religiøs overbevisning« skal prøves og vurderes, om en udlænding faktisk repræsenterer den af ham påståede overbevisning, hvilke handlinger denne trosoverbevisning foranlediger ham til, og om disse er nødvendige eller særligt vigtige for ham personligt. Det kan ligeledes udledes af disse domme, at også en udlænding, som endnu ikke er kommet i søgelyset hos en aktør, der kan stå bag forfølgelse, men som hævder at have en religiøs overbevisning, dermed uden videre er omfattet af dette begreb i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2011/95. Der kan imidlertid kun udledes en ret til international beskyttelse af denne overbevisning og de dertil knyttede handlinger, hvis disse er særligt vigtige for den pågældende for at bevare vedkommendes religiøse identitet, dvs. overbevisningens »styrke«.
- 16 Det er derfor også nærliggende at stille krav til styrken af en politisk anskuelse analogt til denne retspraksis. Spørgsmålet er, om denne overbevisning skal være

så stærk, at det alene af denne grund er sandsynligt, at en udlænding også vil udføre de handlinger, som den pågældende på grund af sin overbevisning udfører i den stat, hvor han eller hun har taget ophold, efter at være vendt tilbage til sit oprindelsesland og i denne forbindelse affinder sig med risikoen for forfølgelse (streng model), eller om der skal anvendes mindre strenge kriterier, idet det på samme måde som med den religiøse overbevisning prøves, om den politiske anskuelse har en bestemt styrke, hvilke handlinger den medfører, og om den er nødvendig eller særligt vigtig for at bevare den pågældende udlændings identitet. Denne anskuelse og disse handlinger skal være præget af en vis grad af kontinuitet og bestandighed, som implicerer, at denne anskuelse er dybt rodfæstet i udlændingen.

- 17 Spørgsmålet om, hvorvidt den politiske anskuelse er dybt rodfæstet, skal prøves omhyggeligt. Den myndighed, der træffer afgørelsen, skal i denne forbindelse også undersøge, hvilke handlinger motiveret af denne anskuelse, der er nødvendige for udlændingen, og hvilke følger det ville have, hvis udlændingen udførte disse handlinger efter at være vendt tilbage til sit oprindelsesland. Den omstændighed, at den pågældende muligvis alligevel ville afstå fra sådanne handlinger i oprindelseslandet, fordi vedkommende ellers ville udsætte sig for risiko for forfølgelse, må anvendes mod den pågældende. Derfor må der i forbindelse med en dybt rodfæstet overbevisning ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt det er plausibelt, at der foreligger en begrundet frygt for forfølgelse i tilfælde af tilbagevenden, ikke tages hensyn til, at en udlænding vil forholde sig tilbageholdende for at undgå forfølgelse. Omvendt lægger Raad van State imidlertid også til grund, at hvis en udlænding ikke dokumenterer, at den pågældende repræsenterer en dybt rodfæstet politisk anskuelse, kan det absolut forlanges af vedkommende, at han eller hun efter at være vendt tilbage til sit hjemland forholder sig tilbageholdende og afstår fra de handlinger, som kan komme i myndighedernes søgelys.
- 18 Da Domstolen endnu ikke har fortolket forfølgelse på grund af politisk anskuelse i lyset af vurderingen af, om det er begrundet, at en udlænding, som ikke tidligere har været i myndighedernes søgelys i oprindelseslandet, frygter forfølgelse, og da svarene på spørgsmålene i disse sager hverken er »clair« eller »éclairé«, ser Raad van State sig foranlediget til at forelægge spørgsmål til præjudiciel afgørelse.