Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 11. februar 2021 [1]

Sag C-901/19

CF,
DN
mod
Bundesrepublik Deutschland

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg, Tyskland))

»Direktiv 2011/95/EU – minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse – artikel 2, litra f) – reel risiko for at lide alvorlig overlast – 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 – vurdering af graden af vilkårlig vold«

1. Hvordan måles graden af vilkårlig vold i forbindelse med en væbnet konflikt med henblik på at vurdere en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelse på grundlag af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95/EU [2]? Kan opnåelsen af en sådan beskyttelse være betinget af, at et kvantitativt kriterium om et minimumsantal ofre, sårede eller døde, i et kampområde set i forhold til indbyggertallet i området er opfyldt på forhånd, eller kræver den ab initio en både kvantitativ og kvalitativ helhedsvurdering af alle de aspekter, som kendetegner denne væbnede konflikt?

2. Det er disse spørgsmål, der er rejst i forbindelse med den foreliggende sag, som giver Domstolen lejlighed til at præcisere sin praksis fra tiden, da direktiv 2004/83/EF [3] var gældende.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 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).

3 – Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Artikel 2 i direktiv 2011/95 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra e) og g)

b) »person med international beskyttelse«: en person, som er blevet tildelt flygtningestatus, jf. litra e), eller subsidiær beskyttelsesstatus, jf. litra g)

[…]

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

[…]«

4. Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« bestemmer bl.a. følgende:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

[…]

3. Vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages herunder hensyn til:

a) alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen […]

b) relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast

c) ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn og alder, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om de handlinger, som vedkommende har været eller kan blive udsat for, kan udgøre forfølgelse eller alvorlig overlast

[…]

4. Hvis en ansøger allerede har været udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast eller direkte trusler om sådan forfølgelse eller sådan overlast, er der god grund til at formode, at ansøgeren har en velbegrundet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, medmindre der er god grund til at antage, at sådan forfølgelse eller sådan overlast ikke vil gentage sig.

[…]«

5. Nævnte direktivs artikel 15 har følgende ordlyd:

»Ved alvorlig overlast forstås:

a) dødsstraf eller henrettelse, eller

b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland, eller

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.«

B. Tysk ret

6. Direktiv 2011/95 er gennemført i tysk ret ved Asylgesetz (asylloven) (BGBl. I, s. 1798) (herefter »AsylG«).

7. I AsylG's § 4, stk. 1 og 3, hvorved artikel 2 og 15 i direktiv 2011/95 gennemføres, defineres betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelse. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»(1) En udlænding er berettiget til subsidiær beskyttelse, såfremt han har anført alvorlige grunde til at antage, at han risikerer at lide alvorlig overlast i sit hjemland. Ved alvorlig overlast forstås:

1. dødsstraf eller henrettelse

2. tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller

3. alvorlig og individuel trussel mod en persons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

[…]«

II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at appellanterne i hovedsagen er to civile afghanske statsborgere, som stammer fra Nangarhar-provinsen (Afghanistan), og at de fik afslag på deres asylansøgning i Tyskland fra Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundsstyrelsen for migration og flygtninge, Tyskland). De fik ikke medhold i de søgsmål, der blev anlagt ved Verwaltungsgericht Karlsruhe (forvaltningsdomstolen i Karlsruhe) og Verwaltungsgericht Freiburg (forvaltningsdomstolen i Freiburg). For appelinstansen, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg, Tyskland), har appellanterne i hovedsagen i mangel af tildeling af flygtningestatus begæret tildeling af subsidiær beskyttelse i henhold til AsylG's § 4.

9. I denne forbindelse ønsker denne ret en yderligere afklaring af de EU-retlige kriterier for tildeling af subsidiær beskyttelse i tilfælde af vilkårlig vold som følge af konflikter, der rammer civilbefolkningen, som omhandlet i artikel 15, litra c), sammenholdt med artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95. Domstolen har nemlig endnu ikke taget stilling i denne henseende, og retspraksis fra andre retsinstanser på dette område er uensartet. Mens der til tider foretages en helhedsvurdering på grundlag af alle sagens omstændigheder, tages der i andre tilfælde primært udgangspunkt i en analyse af antallet af civile ofre.

10. Den forelæggende ret har særlig gjort opmærksom på, at praksis fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) vedrørende AsylG's § 4, stk. 1, første punktum, og § 4, stk. 1, andet punktum, nr. 3, der gennemfører artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra f), adskiller sig væsentligt fra den retspraksis, som hviler på en samlet vurdering af de specielle omstændigheder i hver enkelt sag, som andre retsinstanser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, har foretaget med henblik på at fastslå, at en person, som ikke specifikt er berørt på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation, er udsat for en alvorlig og individuel trussel.

11. Ifølge Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) kræver konstateringen af en alvorlig og individuel trussel (for personer, som ikke er udsat for en specifik risiko på grund af deres personlige forhold) nødvendigvis en kvantitativ beregning af »risikoen for at blive dræbt eller såret«, udtrykt som antallet af ofre i det berørte område set i forhold til det samlede indbyggertal i dette område, idet det opnåede resultat skal ligge på et vist minimum. Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) har ganske vist ikke hidtil angivet dette minimum, men har dog fastslået, at en sandsynlighed for at dø eller blive såret på ca. 0,12% eller 1:800 pr. år ikke er tilstrækkelig, for så vidt som den ligger klart under det krævede minimum. Ifølge denne retspraksis er det ikke nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser vedrørende risikoens intensitet, hvis denne sandsynlighedstærskel ikke nås, og selv en helhedsvurdering af de specielle omstændigheder i den foreliggende sag kan ikke udløse en konstatering af en alvorlig og individuel trussel.

12. Såfremt en alvorlig og individuel trussel hovedsagelig afhænger af antallet af civile ofre, kan appellanterne i hovedsagen således ifølge den forelæggende ret ikke gives medhold i deres begæring om subsidiær beskyttelse. Hvis der blev anlagt en helhedsvurdering, der også omfattede andre risikoindikatorer, ville det aktuelle voldsniveau i Nangarhar-provinsen til gengæld være så højt, at de pågældende, som ikke har adgang til national beskyttelse, ville være udsat for en alvorlig trussel alene på baggrund af deres tilstedeværelse i det pågældende område.

13. Den forelæggende ret har i denne forbindelse påpeget, at Domstolen ganske vist i dom af 17. februar 2009, Elgafaji (C-465/07, herefter »Elgafaji-dommen«, EU:C:2009:94), allerede har fastslået, at det undtagelsesvis kan anses for godtgjort, at der foreligger en alvorlig og individuel trussel som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2011/95, når truslen ikke er specifikt rettet mod en person på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation, hvis graden af vilkårlig vold, som karakteriserer konflikten, når et niveau, der er så højt, at der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende alene som følge af sin tilstedeværelse i det pågældende område vil løbe en reel risiko for at være udsat for en sådan trussel. Domstolen har imidlertid ikke taget stilling til, hvilke kriterier der skal lægges til grund for at fastslå det krævede voldsniveau.

14. Det er på denne baggrund, at Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg, Tyskland) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 15, litra c), og artikel 2, litra f), i direktiv [2011/95] til hinder for en fortolkning og anvendelse af en bestemmelse i national ret, hvorefter en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt

(i den forstand, at en civilperson alene som følge af sin tilstedeværelse i det berørte område vil løbe en reel risiko for at være udsat for en sådan trussel) i de tilfælde, hvor truslen ikke er specifikt rettet mod denne person på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation, kun kan foreligge, såfremt der allerede er konstateret et minimum af civile ofre (døde og sårede)?

2) Såfremt første spørgsmål besvares bekræftende: Skal vurderingen af, om der vil indtræde en trussel i denne forstand, foretages på grundlag af en helhedsbetragtning af alle sagens omstændigheder? I benægtende fald: Hvilke andre EU-retlige krav stilles der til denne vurdering?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

15. Den tyske, den franske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige og mundtlige indlæg i retsmødet den 19. november 2020, hvori også appellanterne i hovedsagen er blevet hørt.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

16. Den forelæggende ret har anmodet om Domstolens fortolkning af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, som har ophævet og erstattet direktiv 2004/83 med virkning fra den 21. december 2013. Det er ubestridt, at denne ajourføring af reglerne ikke har givet anledning til ændringer af den retlige ordning for tildeling af subsidiær beskyttelse, end ikke nummereringen af de berørte bestemmelser. Ordlyden af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 og af artikel 15, litra c), i direktiv 2004/83 er således nøjagtig ens.

17. I denne henseende er det værd at gøre opmærksom på, at denne artikel 15 i direktiv 2004/83 dog var blandt de tre bestemmelser i dette direktivs artikel 37, hvorved Kommissionen blev pålagt at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne og foreslå de nødvendige ændringer[4]. Kommissionen har i denne forbindelse i en meddelelse af 17. juni 2008 med titlen »Strategisk plan på asylområdet – en integreret tilgang til beskyttelse i EU«[5] anført, at det »[bl.a. kan] være nødvendigt yderligere at tydeliggøre betingelserne for at være berettiget til subsidiær beskyttelse, da ordlyden af de nuværende relevante bestemmelser giver mulighed for betydelige forskelle i fortolkningen og anvendelsen af begrebet på tværs af medlemsstaterne«.

18. Trods denne konstatering og de interesserede parters fornyede ønske om at gøre artikel 15, litra c), i direktiv 2004/83 klarere blev det i Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv af 21. oktober 2009 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse[6] i sidste ende anført, at det ikke ansås for nødvendigt at ændre denne bestemmelse i betragtning af den vejledning, som Domstolen gav i Elgafaji-dommen. Den i 2011 siddende EU-lovgiver fulgte dette forslag og valgte dermed at opretholde det lovgivningsmæssige status quo på baggrund af en retspraksis, som ansås for at tilføre den nødvendige klarhed, men som den forelæggende ret ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse finder åbenbart utilstrækkelig. De intense drøftelser i retsmødet viste i øvrigt, at den nævnte ret ikke står alene med sin tvivl vedrørende betydningen af Elgafaji-dommen.

4 – Denne artikel 37 i direktiv 2004/83 er blevet anset for at afspejle EU-lovgivers opfattelse af de potentielle vanskeligheder med fortolkningen af dette direktivs af artikel 15 på grund af den tvetydige affattelse, og fordi der var tale om et kompromis mellem medlemsstaterne (J. Périlleux, »L'interprétation de la notion de »conflit armé interne« et de »violence aveugle« de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire?«, Revue belge de droit international, 2009/1, BRUYLANT, s. 113-143).

5 – KOM(2008) 360 endelig.

6 – KOM(2009) 551 endelig.

B. Rækkevidden af de præjudicielle spørgsmål

19. De omfattende drøftelser, som fandt sted i retsmødet på initiativ af den nederlandske regering og drejede sig om besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, gjaldt faktisk den nøjagtige betydning af en bestemt præmis i Elgafaji-dommen. Det skal særligt fremhæves, at Domstolen i denne dom tilsigtede at præcisere anvendelsesområdet for artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, hvori defineres en af de tre former for alvorlig overlast, som efter sin karakter kan udløse tildeling af subsidiær beskyttelse til den person, som er udsat for dem.

20. Domstolen har således anført, at den situation, der er omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 og består i en »alvorlig og individuel trussel mod [ansøgerens] liv eller fysiske integritet«, »omfatter en mere generel risiko« end de situationer, som er omhandlet i samme bestemmelses litra a) og b). I artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 er der »således tale om en »trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet« i en videre forstand, frem for om specifikke former for vold«. Denne trussel er uløseligt forbundet med en generel situation i form af en international eller intern væbnet konflikt, som afstedkommer vold, der kendetegnes som »vilkårlig«, et udtryk, som indebærer, at den kan ramme personer »uden hensyn til deres personlige situation«[7]. Det følger heraf, at karakteren af den alvorlige og individuelle trussel ikke er betinget af, at den person, der ansøger om subsidiær beskyttelse, fører bevis for, at truslen er specifikt rettet mod denne på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation.

21. Ikke desto mindre er den omstændighed i sig selv, at det objektivt fastslås, at der foreligger en risiko, som er forbundet med den generelle situation, i princippet ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at betingelserne i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 er opfyldt. Ifølge Domstolen kan det undtagelsesvis godtgøres, at der foreligger en trussel som omhandlet i denne retsakt, »når graden af vilkårlig vold, som karakteriserer den igangværende væbnede konflikt […] når et niveau, der er så højt, at der er alvorlig grund til at antage, at en civilperson, der sendes tilbage til det pågældende land, eller i givet fald den pågældende region, 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].

22. Det følger derfor af Domstolens praksis, at anvendelsen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 ikke kræver en undersøgelse af ansøgerens personlige situation, i det mindste ikke i første omgang. Henset til nødvendigheden af en systematisk fortolkning i relation til de to andre situationer, som er omfattet af nævnte artikel 15, litra a) og b), i direktiv 2011/95, har Domstolen nemlig i Elgafaji-dommens præmis 39 tilføjet, »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«.

23. Såvel i sit skriftlige indlæg som i retsmødet har den nederlandske regering gjort gældende, at førnævnte præmis modsiges af denne doms konklusion, ifølge hvilken anvendelsen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 ikke er betinget af, at ansøgeren fører bevis for, at truslen er specifikt rettet mod denne på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation. Hvis ikke denne bestemmelse skal berøves sin effektive virkning, kan den kun vedrøre en vurdering af en risiko for overlast, der alene baseres på materielle, objektive og generelle omstændigheder uden hensyntagen til

7 – Elgafaji-dommen, præmis 33 og 34.

8 – Elgafaji-dommen, præmis 43.

omstændigheder, der personligt berører den ansøger, der søger om beskyttelse. Denne analyse er blevet anfægtet af Kommissionen, som er af den opfattelse, at udlægningen i Elgafaji-dommens præmis 39 af begrebet »glidende« eller »faldende skala«[9] ud over de førnævnte omstændigheder kan omfatte den pågældendes personlige specielle omstændigheder.

24. Det er min opfattelse, at ordlyden af Elgafaji-dommens præmis 39 i sig selv er udtrykkelig, og at den næste præmis bekræfter den betydning, som Kommissionen har gjort rede for[10]. Domstolen har nemlig i præmis 40 præciseret, at der ved vurderingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse kan tages hensyn til, om ansøgeren tidligere har været udsat for forfølgelse, alvorlig overlast eller direkte trusler herom. Det er Domstolens opfattelse, at en sådan baggrund med overgreb navnlig udgør en god grund til at formode, at der foreligger en reel risiko for at lide alvorlig overlast, jf. artikel 4, stk. 4, i direktiv 2011/95, »hvilket kan indebære, at kravene sænkes med hensyn til den grad af vilkårlig vold, som er en betingelse for retten til subsidiær beskyttelse«. Det fremgår således, at artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 skal læses i sammenhæng med dette direktivs artikel 4, hvilket vil fremgå nedenfor, og at omstændigheder af personlig karakter i givet fald kan tages i betragtning ved vurderingen af, om der foreligger alvorlige og individuelle trusler som omhandlet i den første bestemmelse.

25. Denne diskussion er under alle omstændigheder efter min opfattelse ikke relevant i forbindelse med svaret til den forelæggende ret med hensyn til, om den er brugbar for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Det skal påpeges, at den forelæggende ret efter at have anført, at appellanterne i hovedsagen ikke kunne tildeles subsidiær beskyttelse i medfør af de nationale bestemmelser til gennemførelse af artikel 15, litra a) og b), i direktiv 2011/95, har forklaret, at de pågældende heller ikke *på grund af deres personlige forhold* er specifikt berørt af den vilkårlige vold i provinsen som omhandlet i Elgafaji-dommen, idet den udtrykkeligt har henvist til denne doms præmis 39[11].

26. Den forelæggende ret har dernæst gjort rede for sin overbevisning, som er baseret på en helhedsvurdering af den generelle sikkerhedssituation i Afghanistan og dermed på andre omstændigheder end dem, som berører appellanterne i hovedsagen personligt, nemlig at de pågældende, såfremt de blev sendt tilbage til Nangarhar-provinsen, reelt risikerede at blive udsat for en alvorlig og individuel trussel som følge af vilkårlig vold i forbindelse med konflikten[12] *alene på baggrund af deres tilstedeværelse*, hvilke således placerer dem i den situation, som er defineret i Elgafaji-dommens præmis 35. Rækkevidden af de præjudicielle spørgsmål er således begrænset til fastsættelsen af kriterier for vurdering af det niveau af vilkårlig vold i forbindelse med den væbnede konflikt, som ikke har en personlig karakter. I denne forbindelse kræver det svar, som Domstolen forventes at give med hensyn til fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, efter min opfattelse ikke en diskussion om betydningen af Elgafaji-dommens præmis 39[13].

27. Det skal endelig påpeges, at det af anmodningen om præjudiciel afgørelse følger, at den forelæggende ret nærer tvivl med hensyn til fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 og netop ønsker en yderligere afklaring af de anvendelige EU-retlige kriterier for tildeling af subsidiær beskyttelse i tilfælde af vilkårlig vold som følge af en væbnet konflikt, som rammer civilbefolkningen.

9 – Denne tilgang valgte Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) også i sin rapport fra januar 2015 med titlen »Article 15(c) Qualification directive (2011/95/EU) – A judicial analysis« (s. 26 og 27) og fra april 2018 med titlen »Praktisk vejledning om ret til international beskyttelse« (s. 31). Begrebet glidende eller faldende skala kommer til udtryk som følger: Enten befinder man sig i områder, hvor graden af vilkårlig vold når et sådant niveau, at der er væsentlige grunde til at hævde, at en civilperson, der sendes tilbage til det pågældende land eller, som det kan være tilfældet, tilbage til den pågældende region, *alene på baggrund af vedkommendes tilstedeværelse* i dette område af landet eller regionen har en reel risiko for at blive udsat for en alvorlig trussel, som henvist til i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, eller man befinder sig i områder, hvor den vilkårlige vold foregår, men hvor den dog ikke når et sådant højt niveau, og som skal godtgøres hvad angår de *ekstra individuelle elementer*. Denne sondring anvendes navnlig i Frankrig af Cour Nationale du Droit d'Asile (domstol for asylret, Frankrig, CNDA) (Jf. (CNDA's storkammes afgørelse af 19.11.2020, M.N, nr. 19009476, præmis 10).

10 – Domstolen har i øvrigt entydigt bekræftet sin stilling i dom af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 31).

11 – Jf. forelæggelsesafgørelsens præmis 13.

12 – Jf. forelæggelsesafgørelsens præmis 14-20.

13 – Den forelæggende rets spørgsmål falder ind under anvendelsesområdet for artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, hvilket den nederlandske regering til fulde anerkender og anser for den eneste mulighed.

Den forelæggende ret er af den opfattelse, at disse spørgsmål ikke kan besvares klart på grundlag af Domstolens hidtidige praksis, idet Domstolen ikke har taget stilling til de nævnte kriterier i Elgafaji-dommen. Det er i lyset af disse forklaringer, at man skal læse de præjudicielle spørgsmål, hvis indhold på grund af den tvetydige affattelse af det andet spørgsmål kunne volde vanskeligheder.

28. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra f), skal fortolkes således, at den er til hinder for fortolkningen af en national praksis, hvorefter konstateringen af, at der foreligger en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt i denne bestemmelses forstand, i de tilfælde, hvor truslen ikke er specifikt rettet mod denne person på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation, forudsætter, at antallet af ofre, døde eller sårede, i det berørte område set i forhold til den samlede befolkning i det pågældende område når en bestemt tærskel [14].

29. Såfremt dette første spørgsmål besvares bekræftende, og det derfor er nødvendigt at foretage en samlet vurdering af de forskellige elementer, der kendetegner den pågældende situation, har den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt anmodet Domstolen om at præcisere arten af de omstændigheder, som kan anses for relevante med henblik på at fastslå karakteren af de førnævnte trusler.

C. Om det første præjudicielle spørgsmål

30. Det fremgår af artikel 18 i direktiv 2011/95, sammenholdt med definitionen af det i direktivets artikel 2, litra f), indeholdte begreb »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«, og af det i direktivets artikel 2, litra g), indeholdte begreb »subsidiær beskyttelsesstatus«, at den i dette direktiv omhandlede subsidiære beskyttelsesstatus principielt skal tildeles enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs, som i tilfælde af tilbagesendelse til den pågældendes oprindelsesland eller til det land, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted, løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast som omhandlet i nævnte direktivs artikel 15 [15]. Blandt de tre former for alvorlig overlast, som er defineret i artikel 15 i direktiv 2011/95, angives i litra c) en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

31. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af [16]. Der skal derfor foretages en fortolkning af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra f), under hensyn til deres ordlyd, systematik og formål, idet den for afgørelsen af tvisten i hovedsagen relevante retspraksis tages i betragtning. Denne analyse skal efter min opfattelse føre til den konklusion, at tildelingen af subsidiær beskyttelse ikke forudsætter, at der konstateres et minimum af ofre, idet

14 – I retsmødet anførte den tyske regerings repræsentant i det væsentlige, at den forelæggende ret ikke havde forstået den praksis fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland), som den henviste til i sin forelæggelsesafgørelse, korrekt, og nævnte en afgørelse af 20.5.2020 fra denne domstol, som indeholdt præciseringer, der modsagde en tilgang med en systematisk anvendelse af et kvantitativt kriterium, som skal være opfyldt på forhånd, som grundlag for udelukkelse fra subsidiær beskyttelse. Det er nødvendigt i denne henseende at minde om, at Domstolen alene har kompetence til at udtale sig om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten med hensyn til de faktiske og retlige omstændigheder, som de er beskrevet af den forelæggende ret, med henblik på at give denne de relevante elementer til at afgøre den tvist, som verserer for den (dom af 28.7.2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, præmis 27), idet enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder henhører under den nationale rets kompetence (dom af 19.9.2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, præmis 42). Der er i øvrigt ingen tvivl om, at tvisten i hovedsagen fortsat består, idet den forelæggende ret skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den dom, som Domstolen afsiger efter præjudiciel forelæggelse.

15 – Dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 36).

16 – Dom af 10.9.2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

denne konklusion underbygges af undersøgelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og af anbefalingerne fra EASO.

1. Ordlydsfortolkning

32. Det bør efter min opfattelse fremhæves, at de berørte bestemmelser i direktiv 2011/95 omhandler forekomsten af en »reel risiko« for, at den person, der ansøger om international beskyttelse, lider alvorlig overlast defineret som en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons »liv eller fysiske integritet«. Begrebet »reel risiko« henviser til det beviskrav, der anvendes ved den faktuelle vurdering af risiciene, og svarer til et sandsynlighedskriterium, som ikke kan reduceres til den blotte mulighed. En optælling af antallet af civile ofre i et givet område forekommer i denne henseende at være en oplysning, der ikke er hypotetisk, men tværtimod et billede på virkeligheden og dermed egnet til at karakterisere den krævede risiko. For så vidt angår henvisningen til trusler mod en civilpersons »liv eller fysiske integritet« kan det heraf udledes, at antallet af civile dødsofre ikke er den eneste relevante parameter, idet dette udtryk kan dække over, at en persons fysiske integritet lider anden overlast, endda af psykisk art [17].

33. Selv om disse betragtninger har reel interesse, fremgår det, at ordlydsfortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra f), ikke kan tilvejebringe et tilstrækkeligt og entydigt svar på det af den forelæggende ret stillede spørgsmål.

2. Systematisk fortolkning

34. Det følger af fast praksis, at enhver afgørelse om tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus skal støttes på en individuel vurdering, hvorved der på grundlag af ansøgerens personlige forhold skal tages stilling til, om betingelserne for tildeling af en sådan status er opfyldt. Det følger således af den ordning for tildeling af ensartet status for asyl eller subsidiær beskyttelse, som EU-lovgiver har indført, at den vurdering af ansøgningen om international beskyttelse, som kræves i henhold til artikel 4 i direktiv 2011/95, har til formål at bestemme, om ansøgeren – eller i givet fald den person, på vegne af hvilken ansøgningen indgives – har en velbegrundet frygt for personligt at blive forfulgt eller personligt løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast [18].

35. Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 opregner de omstændigheder, som de kompetente myndigheder skal tage hensyn til ved vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse, heriblandt »*alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet*« [19]. Domstolen støttede sig netop til denne tekst i Elgafaji-dommen, da den anførte, at der ved vurderingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse » *bl.a.*« kan tages hensyn til den geografiske udbredelse af den vilkårlige vold samt ansøgerens faktiske destination, hvis denne sendes tilbage til det pågældende land, således som det fremgår af dette direktivs artikel 8, stk. 1.

36. I denne henseende skal det påpeges, at hvis beskyttelsen ikke kan sikres i det område af hjemlandet, hvor ansøgerens opholdssted er beliggende, skal den kompetente nationale myndighed i medfør af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2011/95 undersøge, om der findes en anden, mere sikker del af dette land. Den kompetente nationale myndighed kan beslutte, at en ansøger ikke har brug for international beskyttelse, hvis der findes en del af den pågældendes hjemland, hvor der ikke er begrundet frygt for forfølgelse og reelt ingen risiko for at lide alvorlig overlast, eller hvis der er adgang

17 – Sidstnævnte udsagn kan ikke bekræftes af alle sprogversioner af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95. I den spanske version hedder det således: »las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil […]«.

18 – Dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 48 og 49).

19 – Jf. i denne retning dom af 25.1.2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, præmis 33).

til beskyttelse mod forfølgelse og alvorlig overlast. I forbindelse med denne vurdering er det i dette direktivs artikel 8, stk. 2, anført, at medlemsstaterne i overensstemmelse med denne retsakts artikel 4 tager hensyn til de »*generelle forhold, der hersker i den pågældende del af landet*«, samt til ansøgerens personlige forhold på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen.

37. Den samlede læsning af artikel 4, 8 og 15, litra c), i direktiv 2011/95 bestyrker efter min opfattelse løsningen med en nødvendig helhedstilgang til den omhandlede konfliktsituation, idet der tages hensyn til flere faktorer på samme niveau, hvilket er en løsning, som det forekommer mig, at Domstolen i dom af 30. januar 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), bekræftede uden udtrykkeligt at henvise til de to første bestemmelser.

38. Efter at have fastslået betydningen og rækkevidden af begrebet »væbnet konflikt« som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2004/83 anførte Domstolen, at en sådan konflikt kun kunne føre til tildeling af subsidiær beskyttelse, hvis den grad af vilkårlig vold, som kendetegnede denne konflikt, nåede det i Elgafaji-dommen krævede niveau. Domstolen fastslog også, at det ikke var nødvendigt at foretage en specifik vurdering af intensiteten af disse sammenstød for at godtgøre, at der forelå en væbnet konflikt, uafhængigt af vurderingen af graden af førnævnte vold. Domstolen illustrerede og præciserede sin tilgang, idet den opregnede flere konkrete omstændigheder, der var brugbare med hensyn til at måle graden af vold i et givent område, og som ikke nødvendiggjorde en selvstændig vurdering til afgørelse af, om der forelå en konflikt, nemlig intensiteten af de væbnede sammenstød, de tilstedeværende væbnede styrkers organiseringsgrad eller konfliktens varighed. Den indirekte og implicitte vejledning, der kan udledes af Diakité-dommen, er, at vurderingen af intensitetsgraden af den vilkårlige vold ikke kan begrænses til det ene kvantitative kriterium, som skal være opfyldt på forhånd, om antallet af ofre set i forhold til indbyggertallet i et givent område [20].

3. Formålsfortolkning

39. For det første fremgår det af 12. betragtning til direktiv 2011/95, at et af hovedformålene med dette er at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse [21].

40. Henset til dette formål forekommer det altafgørende at nå frem til en ensartet fortolkning af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 i alle medlemsstater. Som det anføres i 13. betragtning til dette direktiv, forholder det sig nærmere bestemt således, at »[d]en indbyrdes tilnærmelse af reglerne for anerkendelse og indhold af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus bør medvirke til at begrænse de sekundære bevægelser, ansøgere om international beskyttelse foretager mellem medlemsstaterne, hvor sådanne bevægelser udelukkende sker på grund af forskelle i de retlige rammer«. Det vil imidlertid kunne stride mod dette formål, hvis tildelingen af subsidiær beskyttelse gøres betinget af den forudgående opfyldelse af en minimumstærskel for antal ofre, som ensidigt og skønsmæssigt fastlægges af de kompetente nationale myndigheder.

41. Som den franske regering med rette har fremhævet, kunne ansøgere om international beskyttelse nemlig være fristet til at forlade det første land, som de er ankommet til, for at begive sig til andre medlemsstater, som ikke anvender en sådan minimumstærskel, eller hvor denne tærskel er lavere, hvilket således medfører sekundære bevægelser, som direktiv 2011/95 har til formål at begrænse gennem en indbyrdes tilnærmelse af reglerne for anerkendelse og indhold af den subsidiære beskyttelsesstatus. Et sådant resultat, for så vidt som det skyldes forskelle i medlemsstaternes retlige rammer, er efter min opfattelse i direkte modstrid med det formål, der er anført i førnævnte 13. betragtning, og ville i vidt omfang berøve de omhandlede bestemmelser i direktiv 2011/95 deres effektive virkning.

20 – Dom af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 30, 32 og 35).

21 – Dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 35).

42. For det andet fremgår det af 5., 6. og 24. betragtning til direktiv 2011/95, at betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, ved at identificere personer, som reelt har behov for international beskyttelse, og at tilbyde dem en passende status [22]. Fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 og dermed også af anvendelsesområdet for den subsidiære beskyttelsesmekanisme skal derfor anlægges i henseende til det nævnte direktivs udtrykkelige formål om at sikre dem, der reelt har behovet, international beskyttelse.

43. I denne henseende forekommer det mig, at en fortolkning af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, der begrænses til anvendelsen af et kvantitativt kriterium om, at det på forhånd er nødvendigt at konstatere et minimumsantal ofre, vil give anledning til alvorlige vanskeligheder. Det bemærkes, at den tyske regering i sine skriftlige indlæg har nævnt et objektivt, hensigtsmæssigt og verificerbart kriterium, men samtidig har henvist til et uddrag af en afgørelse fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland), som afslører disse vanskeligheder, og hvorefter det er nødvendigt »kvantitativt at fastlægge, i hvert fald tilnærmelsesvist, dels det samlede antal civile indbyggere i den berørte region, dels de vilkårlige voldshandlinger, som begås af konfliktens parter mod civilpersoners liv og fysiske integritet i denne region«.

44. Dette uddrag fremhæver et tosidet statistisk problem, nemlig problemet med indsamling af pålidelige og præcise data om dels antallet af civile ofre, dels antallet af indbyggere i det berørte land eller område, som står over for voldelige sammenstød, der uvægerligt driver dem hjemmefra i panik. Denne situation rejser spørgsmålet om, hvorvidt der findes objektive og uafhængige informationskilder så tæt på kampene, at der kan beregnes og leveres pålidelige data herom [23]. Det kan naturligvis vise sig lige så vanskeligt at indhente objektive, pålidelige og behørigt ajourførte oplysninger om de lokale omstændigheder, der kendetegner en væbnet konflikt, ud over data om antal ofre og indbyggertal på stedet. Det er imidlertid efter min opfattelse ubestrideligt, at tildelingen af subsidiær beskyttelse på betingelse af den forudgående opfyldelse af et enkelt kvantitativt kriterium, som selv er behæftet med usikkerhed med hensyn til pålideligheden, ikke er den bedst egnede metode til identificering af de personer, som reelt har behov for international beskyttelse.

45. Det er endelig vigtigt at gøre opmærksom på, at den i forelæggelsesafgørelsen beskrevne metode består i fastlæggelse af et forholdstal, nemlig forholdet mellem antallet af ofre i det berørte område og det samlede indbyggertal i dette område. Dette forholdstal bliver vurderet som tilfredsstillende eller ikke, alt efter om det ligger over eller under en tærskel, som den kompetente nationale myndighed ensidigt og skønsmæssigt har fastsat, uden at denne tærskel overhovedet er nævnt som sådan, hvilket efter min opfattelse er langt fra et angiveligt objektivt kriterium [24]. Der skal sondres mellem denne metode og den metode, der alene har til formål at beregne antallet af ofre, hvilket med forbehold af tilstrækkelig pålidelighed udgør et af de objektive udtryk for graden af vilkårlig vold i forbindelse med en væbnet konflikt.

22 – Dom af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 33).

23 – I denne henseende bestemmes det i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2011/95, at medlemsstaterne med henblik herpå sikrer, at der indhentes præcise og aktuelle oplysninger fra relevante kilder, såsom De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge og EASO.

24 – I forelæggelsesafgørelsen henvises der til en afgørelse fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) af 17.11.2011, hvori denne domstol vurderede, at en sandsynlighed for at dø eller blive såret på ca. 0,12% eller 1:800 pr. år lå langt under det krævede minimum eller kun var udtryk for en risiko for at lide overlast, der lå så langt under den relevante sandsynlighedstærskel, at den manglende hensyntagen til andre omstændigheder ikke kunne påvirke resultatet. Det er ubestridt, at hverken den relevante sandsynlighedstærskel eller, i sagens natur, begrundelserne for vedtagelsen af en sådan tærskel blev præciseret. Man kan derfor med rette spørge, hvordan et forhold på 1:800 pr. år vurderes som utilstrækkeligt til at karakterisere vilkårlig vold af en særlig intensitet.

46. For det tredje skal det anføres, at ordningen med subsidiær beskyttelse i overensstemmelse med artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95 har til formål at beskytte et individ mod en reel risiko for alvorlig overlast ved tilbagesendelse til dennes hjemland, hvilket forudsætter, at der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende person, hvis denne sendes tilbage til dette land, vil løbe en sådan risiko [25]. Det fremgår således, at den analyse, der skal foretages af den kompetente nationale myndighed, består i at vurdere en fremtidig hypotetisk situation, hvilket nødvendigvis kræver en form for fremtidsperspektiv.

47. Denne nødvendigvis dynamiske analyse kan efter min opfattelse ikke sammenfattes i et enkelt kvantitativt mål for et antal ofre set i forhold til en given befolkning og på et givet tidspunkt, som kan ligge tæt på eller fjernt fra det tidspunkt, hvor myndigheden eller den nationale ret skal træffe afgørelse [26]. Vurderingen af behovet for international beskyttelse skal kunne omfatte aspekter, der ikke kan kvantificeres, såsom den seneste udvikling i en væbnet konflikt, der er tilstrækkelig væsentlig, selv om den endnu ikke har udmøntet sig i et stigende antal ofre, til at kendetegne en reel risiko for, at civilbefolkningen lider alvorlig overlast [27].

4. Fortolkning af direktiv 2011/95 i henseende til beskyttelse af grundlæggende rettigheder

48. Som det fremgår af 16. betragtning til direktiv 2011/95, skal fortolkningen af denne retsakts bestemmelser ske under iagttagelse af de rettigheder, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [28], idet den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse i denne henseende har henvist til chartrets artikel 4.

49. Forklaringerne ad chartrets artikel 4, der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, er blevet udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af chartret, og som såvel Unionens som medlemsstaternes retsinstanser skal tage behørigt hensyn til, anfører udtrykkeligt, at den ret, der er nævnt i artikel 4, svarer til den, som garanteres ved EMRK's artikel 3, som har samme ordlyd: »Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.« I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har den således samme betydning og omfang som denne artikel [29].

50. Det bør imidlertid påpeges, at Domstolen i Elgafaji-dommen som svar til den forelæggende ret, der ønskede en afklaring af forholdet mellem beskyttelsen i henhold til artikel 15, litra c), i direktiv 2004/83 og den beskyttelse, som er sikret ved EMRK's artikel 3, præciserede, at den nævnte artikel 15, litra c), indfører en form for subsidiær beskyttelse, som ikke modsvarer det forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling, der er fastlagt i EMRK's artikel 3, og derfor skal fortolkes selvstændigt, om end under overholdelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er sikret ved EMRK [30].

25 – Jf. analogt dom af 24.4.2018, MP (Subsidiær beskyttelse af et offer for tidligere tortur) (C-353/16, EU:C:2018:276, præmis 31).

26 – Det er vigtigt at påpege, at artikel 46, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) definerer rækkevidden af den ret til effektive retsmidler, som ansøgeren om beskyttelse skal råde over, idet det præciseres, at de medlemsstater, for hvilke dette direktiv er bindende, skal sikre, at den domstol, for hvilken afgørelsen om ansøgningen om international beskyttelse er blevet indbragt, foretager »en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse«. Udtrykket »ex nunc« fremhæver retsinstansens forpligtelse til at foretage en bedømmelse, under hvilken der, hvor det er relevant, tages hensyn til nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den afgørelse, som er genstand for søgsmålet. Tillægsordet »fuldstændig« bekræfter, at retsinstansen er forpligtet til at efterprøve såvel de forhold, som den besluttende myndighed har eller kunne have taget hensyn til, som de forhold, der er fremkommet efter denne myndigheds vedtagelse af afgørelsen (dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtningens søster) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 52).

27 – Man kan navnlig forestille sig en situation, hvor en våbenhvile for nylig er blevet brudt, og væbnede styrker er trængt ind i et givet område og har sendt civilbefolkningen på masseflugt.

28 – Dom af 1.3.2016, Alo og Osso (C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 29).

29 – Jf. i denne retning dom af 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 54).

30 – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 28 og 44).

51. Det er i denne henseende interessant at nævne, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tydeligt har fastslået, at den ikke var »overbevist« om, at EMRK's artikel 3 ikke sikrede den samme beskyttelse som artikel 15, litra c), i direktiv 2004/83. Denne domstol påpegede, at den tærskel, som var fastsat i sidstnævnte bestemmelse og EMRK's artikel 3, under usædvanlige omstændigheder kunne nås som følge af en situation med udbredt vold af en sådan intensitet, at enhver, som måtte blive sendt til den berørte region, ville være i fare alene på grund af sin tilstedeværelse [31]. I henseende til disse lignende analyser fremgår det, at Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende vurderingen af graden af udbredt vold kan tilvejebringe visse svar på de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i den foreliggende sag. Det er imidlertid ubestridt, at den metode, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har valgt, hviler på en samlet vurdering af samtlige relevante oplysninger, som kan variere fra sag til sag og ikke reduceres til et kvantitativt aspekt [32].

52. Det følger af ovenstående betragtninger, at der for at fastslå, om der foreligger alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, skal foretages en samlet og sammenlignende vurdering af samtlige relevante omstændigheder, som kan eller ikke kan karakterisere forekomsten af vilkårlig vold af et niveau, der er så højt, at civilpersoner, alene som følge af deres tilstedeværelse i det pågældende område, løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast. Tildeling af subsidiær beskyttelse forudsætter ikke, at en betingelse om et minimumsantal ofre set i forhold til en given befolkning er opfyldt på forhånd.

53. Denne fortolkning styrkes af EASO's rapporter [33], hvori det anbefales retsinstanserne for så vidt angår vurderingen af voldsniveauet at vælge en samlet og inkluderende tilgang, både kvantitativt og kvalitativt, og tage hensyn til en bred vifte af relevante variabler uden at begrænse sig til en rent kvantitativ undersøgelse af antallet af døde og sårede blandt civilbefolkningen [34]. EASO henviser i denne henseende til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols og de nationale retsinstansers domme og nævner med tydelig beklagelse, at Domstolen »ikke hjælper disse retsinstanser med at finde ud af, hvilken fremgangsmåde de skal benytte«, hvilket bringer os videre til det andet præjudicielle spørgsmål.

D. Om det andet præjudicielle spørgsmål

54. Som der er blevet gjort rede for, nærer den forelæggende ret tvivl med hensyn til fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 og ønsker en yderligere afklaring af betingelserne for at anvende denne bestemmelse, idet den har fundet Elgafaji-dommens begrundelse utilstrækkelig i denne henseende. Denne beklagelse, eller kritik, kan også findes i en del af den juridiske litteratur og i EASO's analyse, hvorefter Domstolen »ikke har givet nogen vejledning med hensyn til kriterierne for vurdering af niveauet af vilkårlig vold i en væbnet konflikt« [35].

55. Her tager vi fat på det særlig vanskelige problem at sondre mellem den *opgave at fortolke* EU-retten, som påhviler Domstolen i en præjudiciel sag, og den *anvendelse* af denne ret, som principielt påhviler de nationale retsinstanser, der er en sondring, som til tider kan være vanskelig at få hold på, og som kræver en god analyse af den pågældende præjudicielle sag og den relevante retspraksis.

31 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.2011, Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 226).

32 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.2011, Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

33 – Dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 56).

34 – EASO's rapport fra januar 2015 med titlen »Article 15(c) Qualification directive (2011/95/EU) – A judicial analysis« (jf. navnlig s. 33-35) og fra april 2018 med titlen »Praktisk vejledning om ret til international beskyttelse« (jf. navnlig s. 32).

35 – Jf. navnlig Boutruche-Zarevac, »The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?« (2009-2010) 12 CYELS 53, s. 63, og EASO's rapport fra januar 2015 med titlen »Article 15(c) Qualification directive (2011/95/EU) – A judicial analysis« (jf. navnlig s. 33-35).

56. Den foreliggende præjudicielle forelæggelse vedrører fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, som indeholder et meget generelt retligt begreb, idet denne tekst som nævnt er resultatet af et kompromis mellem medlemsstaterne, som har truffet det klare valg at overlade det til retsinstanserne at drage de nøjagtige grænser herfor. I denne henseende har Domstolen i Elgafaji-dommen givet en fortolkning af dette begreb, der i sig selv kan betegnes som bred på baggrund af ordlyden af afgørelsens dispositive del. Heri bemærkes i øvrigt vedrørende graden af vilkårlig vold, der karakteriserer konflikten, at denne »bedømmes af de kompetente nationale myndigheder […] [og af retterne i medlemsstaterne]«, hvilket normalt er udtryk for Domstolens ønske om at overlade det til den forelæggende ret at vurdere de faktiske omstændigheder, som udfaldet af anvendelsen af denne fortolkende dom er afhængigt af. Denne fortolkning er, i det mindste implicit, blevet suppleret af Diakité-dommen [36], hvori Domstolen henviste til intensiteten af de væbnede sammenstød, de tilstedeværende væbnede styrkers organiseringsgrad og konfliktens varighed som omstændigheder, der skal tages i betragtning ved vurderingen af den reelle risiko for alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95.

57. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse [37], bemærkningerne i den juridiske litteratur og EASO's rapporter viser endvidere, at Domstolens afklaring opfattes som utilstrækkelig eller end ikke er blevet opfattet, hvilket kan komme til udtryk i manglende klarhed i de berørte domme. Det er min opfattelse, at det faktisk er vanskeligt at få øje på en tilstrækkeligt færdigudviklet retspraksis for så vidt angår fortolkningen af begrebet »reel risiko« for alvorlig overlast ved anvendelsen af den førnævnte bestemmelse. Da dette begreb fastlægger anvendelsesområdet for et af de tilfælde i EU-retten, hvor der kan tildeles subsidiær beskyttelse, kan en præcisering af fortolkningen være hensigtsmæssig. Med tilføjelsen af supplerende oplysninger om de omstændigheder, der kan tages i betragtning ved anvendelsen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, vil Domstolen kunne fremme en ensartet anvendelse af denne tekst i EU og således opfylde dette direktivs hovedformål, jf. 12. betragtning hertil, som er at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier.

58. Hvis Domstolen ønskede at præcisere sin praksis, kunne den med henblik herpå med fordel støtte sig til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgørelser, hvori denne har fastslået, at situationen med udbredt vold kunne vurderes ud fra, hvorvidt konfliktens parter anvender krigsmetoder og -taktikker, som øger risikoen for civile ofre eller direkte er rettet mod civilbefolkningen, hvorvidt konfliktens parter sædvanligvis anvender sådanne metoder, hvorvidt kampene er af lokal eller udbredt karakter, og ud fra antallet af civile ofre, som er døde, sårede eller fordrevet på grund af kamphandlingerne. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har præciseret, at disse kriterier ikke udgjorde en udtømmende liste, der skulle anvendes i alle sager [38]. Desuden gælder, at selv om disse kriterier umiddelbart udgør en samling af relevante indicier, skal de kun tages i betragtning, såfremt de hviler på pålidelige og aktuelle oplysninger fra uafhængige og objektive kilder, der er så varierede som muligt [39].

36 – Dom af 30.1.2014 (C 285/12, EU:C:2014:39).

37 – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den tvivl, der her kommer til udtryk, er af fortolkningsmæssig karakter, for så vidt som den præjudicielle forelæggelse ikke sigter mod at fastlægge den korrekte anvendelse af begrebet »reel risiko« for alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 i henseende til meget præcise faktiske situationer i tvisten i hovedsagen, men har til formål at anmode om en afklaring af de kriterier, som skal være afgørende ved fortolkningen af dette begreb, fordi den oprindelige fortolkning er for generel. Vi står således med en præjudiciel forelæggelse, hvis genstand er en anmodning om fortolkning af Domstolens fortolkning i Elgafaji-dommen.

38 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.2011, Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

39 – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol minder hyppigt om dette krav. I dom af 23.8.2016, J.K. m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612), fremhævede den således, at »[i]n assessing the weight to be attached to country material, the Court has found in its case-law that consideration must be given to the source of such material, in particular its independence, reliability and objectivity. In respect of reports, the authority and reputation of the author, the seriousness of the investigations by means of which they were compiled, the consistency of their conclusions and their corroboration by other sources are all relevant considerations«.

59. Med henblik på at udpege disse kriterier har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol henvist direkte til en afgørelse fra den britiske asyl- og immigrationsmyndighed [40]. De nationale retsinstanser kombinerer i denne henseende forskellige faktorer for at vurdere graden af vold i det berørte land eller den berørte region. Gennemgangen af flere medlemsstaters retspraksis [41] viser ligeledes, at der tages hensyn til antal civile ofre, døde og sårede, i de relevante geografiske områder, fordrivelser som følge af den væbnede konflikt, krigsmetoder og -taktikker samt konsekvenserne heraf for civilbefolkningen, krænkelser af menneskerettigheder, den kapacitet, som staten eller de organisationer, som kontrollerer området, har til at beskytte civilbefolkningen, samt de internationale organisationers bistand. Den store variation i de kriterier, som de nationale myndigheder har undersøgt, viser, at metoden med en samlet vurdering anvendes af flertallet af de nationale myndigheder, når de træffer afgørelse om en ansøgning om subsidiær beskyttelse svarende til den situation, som er omhandlet af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95. Denne samlede og dynamiske tilgang forudsætter en krydsanalyse af samtlige relevante oplysninger, der er indsamlet af de nationale myndigheder. De omstændigheder, der er gjort gældende i ansøgningen om subsidiær beskyttelse, skal med andre ord ikke betragtes isoleret, men kombineres for at fastlægge, om der foreligger alvorlige og individuelle trusler som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95.

60. Afslutningsvis rejser endelig det spørgsmål sig, hvorvidt den præcisering, som legitimt forventes af Domstolen, med hensyn til vurderingen af den krævede grad af vold skal udmøntes i en mere udtrykkeligt fortolkende ordlyd, men som stadig er af generel karakter, eller i en opremsning af konkrete omstændigheder, der kan tjene til vurdering af konfliktens intensitet, såsom de i nærværende forslag til afgørelse nævnte, som bevarer en vis generel karakter. Selv om jeg ikke er sikker på, at nogen af disse to muligheder kan hindre nye præjudicielle spørgsmål til Domstolen om begrebet »reel risiko« for at lide alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, foretrækker jeg den anden mulighed, som kun består i en simpel påmindelse og et supplement til de vurderingskriterier, som allerede er blevet udledt af Domstolen [42], idet denne opremsning naturligvis ikke er udtømmende.

V. Forslag til afgørelse

61. I lyset af de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de to præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg, Tyskland), som følger:

»1) Artikel 15, litra c), sammenholdt med artikel 2, litra f), i Europa-Parlamentets 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, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national praksis, hvorefter konstateringen af, at der foreligger en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt i denne bestemmelses forstand, i de tilfælde, hvor truslen ikke er specifikt rettet mod denne person på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation, forudsætter, at antallet af ofre i det berørte område set i forhold til den samlede befolkning i det pågældende område når en bestemt tærskel.

2) Vurderingen af niveauet af graden af vilkårlig vold i den væbnede konflikt med henblik på at fastslå, om der foreligger en reel risiko for alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, kræver en både kvantitativ og kvalitativ helhedsvurdering af samtlige relevante

40 – Asylum and Immigration Tribunal, 25.11.2011, AMM m.fl., UKUT 445.

41 – En undersøgelse af retspraksis i forskellige medlemsstater findes i bilaget til rapporten med titlen »Article 15(c) Qualification directive (2011/95/EU) – A judicial analysis«, som er udarbejdet af EASO (januar 2015).

42 – Det skal påpeges, at det drejer sig om fortolkningskriterier, som skal vejlede de nationale retsinstanser i deres vurdering af de faktiske omstændigheder i hver enkelt sag med henblik på at afgøre de tvister, som indbringes for dem.

omstændigheder, som karakteriserer denne konflikt, på grundlag af indsamlingen af objektive, pålidelige og ajourførte oplysninger, såsom navnlig den geografiske udbredelse af den vilkårlige vold, ansøgerens faktiske destination, hvis denne sendes tilbage til det pågældende land eller den pågældende region, intensiteten af de væbnede sammenstød, konfliktens varighed, de tilstedeværende væbnede styrkers organiseringsgrad, antallet af civilpersoner, som er døde, sårede eller fordrevet på grund af kamphandlingerne, og arten af de krigsmetoder eller -taktikker, som de krigsførende parter anvender.«