FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO

fremsat den 9. september 2008 [1]

1. Tvisten, der ligger til grund for denne præjudicielle forelæggelse, giver Domstolen mulighed for at præcisere betingelserne for den subsidiære beskyttelsesstatus, som tredjelandsstatsborgere, der er anerkendt som flygtninge, er tildelt i henhold til artikel 15 i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 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 (herefter »direktivet«) [2]. Den forelæggende rets anmodning om en præjudiciel afgørelse er formuleret således, at den anmoder Fællesskabets retsinstanser om at sammenholde rækkevidden af den fællesskabsretlige beskyttelse og beskyttelsen i artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). Et sådant spørgsmål indebærer, at der foretages en fornyet vurdering af det indbyrdes forhold mellem de to retssystemer, hvilket der ikke må ses bort fra i forbindelse med bestræbelserne på at skabe et europæisk område for beskyttelse af grundlæggende rettigheder, såsom retten til asyl. Det grundlæggende — og endnu vigtigere — spørgsmål i den foreliggende sag er, hvor individuel den reelle risiko, som en person løber, skal være, for at den pågældende er berettiget til den i direktivet omhandlede subsidiære beskyttelse.

I — De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de relevante retsforskrifter og de præjudicielle spørgsmål

2. Tvisten, hvori de præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt Domstolen, er opstået som følge af Staatssecretaris van Justities afslag på den ansøgning, som M. Elgafaji og N. Elgafaji, der er irakiske statsborger, har indgivet om midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene.

3. Staatssecretaris van Justitie, sagsøgt i hovedsagen, begrundede sit afslag af 20. december 2006 med, at sagsøgerne i hovedsagen ikke i tilstrækkelig grad havde ført bevis for, at der er en reel risiko for, at de vil blive udsat for alvorlige og individuelle trusler i deres hjemland. Staatssecretaris

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT L 304, s. 12.

henviste navnlig til artikel 29, stk. 1, litra b) og d), i den nederlandske udlændingelov af 2000 (Vreemdelingenwet 2000, herefter »Vw 2000«) og til fortolkningen heraf.

4. Vw 2000's artikel 29, stk. 1, litra b) og d), bestemmer:

»En tidsbegrænset opholdstilladelse som den i artikel 28 omhandlede meddeles til en udlænding:

[…]

b) der har ført tilstrækkelig bevis for, at det kan antages, at en udvisning vil udsætte den pågældende for en reel risiko for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf

[…]

d) hvis [Staatssecretaris van Justitie] skønner, at den generelle situation i udlændingens hjemland vil gøre det særlig farligt for den pågældende at vende tilbage hertil.«

5. Udlændingecirkulæret fra 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000, herefter »cirkulæret fra 2000«) i den affattelse, der fandt anvendelse den 20. december 2006, bestemmer i punkt C1/4.3.1:

»Ifølge artikel 29, stk. 1, litra b), i [Vw 2000] meddeles der opholdstilladelse, såfremt udlændingen har ført tilstrækkelig bevis for, at der er rimelig grund til at antage, at en udvisning vil udsætte den pågældende for en reel risiko for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.« Ifølge cirkulæret fra 2000 er denne bestemmelse udledt af artikel 3 i EMRK, hvorefter »[i]ngen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf«. Udvisning af en person til et land, hvor den pågældende løber en reel risiko for at blive udsat for en sådan behandling, indebærer dermed en overtrædelse af den nævnte artikel. Såfremt det er troværdigt eller sandsynligt, at der foreligger en reel risiko, eller er en sådan risiko indtrådt, meddeler de nederlandske myndigheder i princippet midlertidig opholdstilladelse (asyl).

6. Sagsøgerne er af den opfattelse, at de har bevist, at de vil løbe en reel risiko, hvis de

bliver udvist til Irak. De har til støtte herfor henvist til faktiske omstændigheder, som er specifikke for dem. I denne forbindelse har de anført, at hr. Elgafaji, der er shiamuslim, i ca. to år arbejdede som sikkerhedsvagt i Bagdad for den britiske organisation Janusia security, som står for sikkerheden i forbindelse med persontransport mellem den »grønne zone« og lufthavnen. Hr. Elgafajis onkel, som arbejdede for samme organisation, blev angrebet af militser. Af hans dødsattest fremgik det, at han døde som følge af et terrorangreb. Et par dage efter onklens død blev der hængt et trusselsbrev på hr. og fru Elgafajis dør, hvori der var skrevet »død over kollaboratørerne«. Fru Elgafaji er sunimuslim. Som følge af disse begivenheder indgav ægteparret Elgafaji en ansøgning om asyl til myndighederne i Nederlandene, hvor hr. Elgafajis far, mor og søstre allerede opholder sig.

7. Staatssecretaris van Justitie var imidlertid af den opfattelse, at de dokumenter, som sagsøgerne i hovedsagen havde fremlagt, og navnlig den manglende fremlæggelse af officielle dokumenter, ikke i tilstrækkelig grad var bevis for den risiko, de ville løbe, hvis de blev udvist til deres hjemland. Deres forhold var således ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 29, stk. 1, litra b) og d), i Vw 2000.

8. Sagsøgerne anfægtede denne afgørelse og påberåbte sig direktivets artikel 15, litra c), sammenholdt med direktivets artikel 2, litra e).

9. Direktivets artikel 2, litra e), definerer den personkreds, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, som »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 […]«.

10. I henhold til artikel 15 forstås der ved »alvorlig overlast:

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«.

11. Sagsøgerne har gjort gældende, at det kun er det i artikel 15, litra b), nævnte tilfælde, der falder ind under anvendelsesområdet for artikel 29, stk. 1, litra b), i Vw 2000, der næsten ordret gengiver ordlyden af denne direktivbestemmelse. Sagsøgerne er af den opfattelse, at eftersom deres forhold kan henføres til den i artikel 15, litra c), omhandlede trussel, der adskiller sig fra de former for trusler, der er nævnt i foranstående bestemmelser, burde de have fået — eller kunne i det mindste have fået — et positivt svar på deres asylansøgning.

12. Staatssecretaris van Justitie har bestridt rigtigheden af dette anbringende. Ifølge Staatssecretaris van Justitie er der tale om samme bevisbyrde, uanset om der er tale om beskyttelse i henhold til direktivets artikel 15, litra b), eller artikel 15, litra c). Sagsøgte har understreget, at disse to bestemmelser, ligesom artikel 29, stk. 1, litra b), i Vw 2000, indebærer, at asylansøgere i tilstrækkelig grad skal føre bevis for, at der er en reel risiko for, at de bliver udsat for alvorlige og individuelle trusler, såfremt de vender tilbage til deres hjemland. Eftersom de ikke har ført et sådant bevis i henhold til artikel 29, stk. 1, litra b), i Vw 2000, kan de heller ikke påberåbe sig direktivets artikel 15, litra c), idet der kræves lignende beviser i henhold til denne bestemmelse.

13. Sagsøgerne anlagde sag ved Rechtbank (Nederlandene) til prøvelse af dette afslag. Denne retsinstans foretog en anderledes fortolkning af de relevante bestemmelser i direktivet. Den nationale ret er navnlig af den opfattelse, at der lægges mindre vægt på det individuelle aspekt af truslen i direktivets artikel 15, litra c), som tager hensyn til, at der hersker en væbnet konflikt i den pågældendes hjemland, sammenlignet med den stærkt individuelle karakter af truslen, som kræves i direktivets artikel 15, stk. b), og i den omtvistede nationale bestemmelse. Beviset for, at ansøgeren er udsat for en alvorlig og individuel trussel, er således nemmere at fremlægge i henhold til direktivets artikel 15, litra c), end i forhold til artikel 15, litra b). Rechtbank annullerede følgelig afslagene på subsidiær beskyttelse af 20. december 2006, for så vidt som det er lagt til grund, at bevisbyrden i henhold til direktivets artikel 15, litra c), er den samme som bevisbyrden i artikel 15, litra b), som er gengivet i artikel 29, stk. 1, litra b), i Vw 2000. Ifølge Rechtbank skulle den nederlandske justitsminister have undersøgt, om ikke der var grundlag for at meddele ansøgerne en midlertidig opholdstilladelse i medfør af artikel 29, stk. 1, litra d), i Vw 2000 med henvisning til, at de vil blive udsat for alvorlig overlast som omhandlet i direktivets artikel 15, litra c).

14. Den forelæggende ret, Nederlandse Raad van State, der er appelinstans i den foreliggende sag, deler den tvivl om fortolkningen af de relevante bestemmelser i direktivet, som er kommet til udtryk i de af sagsøgte og førsteinstansretten indtagne standpunkter. Derudover var direktivets artikel 15, litra c), ikke gennemført i nederlandsk lovgivning den 20. december 2006, da hr. og fru Elgafaji indgav deres ansøgninger. Med henblik på at fastlægge, om en sådan gennemførelse var nødvendig, har Nederlandse Raad van State besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [direktivets] artikel 15, litra c), […] fortolkes således, at den udelukkende giver beskyttelse i en situation, som er omfattet af artikel 3 i [EMRK], således som denne fortolkes ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, eller således, at førstnævnte bestemmelse i forhold til nævnte [EMRK's] artikel 3 giver en supplerende eller en anden beskyttelse?

2) Såfremt direktivets artikel 15, litra c), giver en supplerende eller en anden beskyttelse end den, der er omhandlet i [EMRK's] artikel 3, hvilke kriterier finder da anvendelse ved bedømmelsen af, om en person, som gør gældende, at han eller hun er berettiget til subsidiær beskyttelse, løber en risiko for at blive udsat for alvorlige og individuelle trusler som følge af vilkårlig vold i den forstand, som omhandles i direktivets artikel 15, litra c), sammenholdt med artikel 2, litra e)?«

II — Stillingtagen

15. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 15, litra c), for så vidt angår asylansøgere giver en supplerende beskyttelse eller blot en tilsvarende beskyttelse som den i EMRK's artikel 3 omhandlede. Med det andet spørgsmål ønskes der en definition af kriterierne for indrømmelse af subsidiær beskyttelse.

16. Domstolen skal med andre ord vurdere rækkevidden af beskyttelsen i henhold til direktivets artikel 15, litra c), sammenholdt med beskyttelsen i EMRK's artikel 3. Bemærkningerne fra sagens parter vedrører hovedsageligt dette spørgsmål, selv om de først og fremmest er et udtryk for medlemsstaternes forskellige opfattelse af, hvordan artikel 3 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende denne bestemmelse skal fortolkes. Disse modstridende opfattelser kan udledes af det forhold, at der selv blandt de medlemsstater, som mener, at der i henhold til direktivets artikel 15, litra c), ikke kan tildeles nogen supplerede beskyttelse ud over den, der allerede følger af EMRK, imidlertid er nogle medlemsstater, som er af den opfattelse, at den beskyttelse, der tildeles i henhold til konventionen, ved domstolen i Strasbourgs praksis er blevet udvidet til at gælde situationer, som andre medlemsstater derimod ønsker at afskære fra direktivets anvendelsesområde, idet de mener, at den subsidiære beskyttelse i henhold til direktivet er begrænset til den beskyttelse, der kan opnås i henhold til EMRK.

17. Denne uenighed om rækkevidden af EMRK's artikel 3 tilslører ikke sagens kerne, som i realiteten er spørgsmålet om rækkevidden af den beskyttelse, som asylansøgere tildeles i henhold til fællesskabsretten. Med henblik på at besvare de præjudicielle spørgsmål, og forud for den egentlige juridiske analyse af den beskyttelse, som fællesskabsretten yder asylansøgere, er det derfor i lyset af bemærkningerne fra sagens parter hensigtsmæssigt indledningsvis at foretage en gennemgang af problematikken vedrørende en fortolkning og henvisning til EMRK's artikel 3.

A — *Den nøjagtige rækkevidde af EMRK's artikel 3 og spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse skal inddrages i besvarelsen til den forelæggende ret*

18. Ud over at skulle sammenholde det indbyrdes anvendelsesområde af EMRK's artikel 3 og direktivets artikel 15 spørges Domstolen nærmere bestemt primært om, hvorvidt den i direktivet omhandlede beskyttelse udelukkende vedrører sådanne situationer, hvor en person udsættes for en særlig alvorlig krænkelse af vedkommendes grundlæggende rettigheder på grund af forhold, som er særlige eller specifikke for den pågældende, eller om beskyttelsen også dækker de situationer, hvor en person kan være udsat for en lignende risiko som følge af en tilstand præget af vilkårlig vold i almindelighed?

19. I denne henseende mener jeg ikke, at svaret på dette spørgsmål kan udledes af EMRK's artikel 3, men at det hovedsageligt skal udledes af direktivets artikel 15, litra c). De fællesskabsretlige bestemmelser, uanset hvilke bestemmelser, der er tale om, skal fortolkes selvstændigt, og de kan således ikke variere i henhold til og/eller være afhængig af udviklingen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

20. Jeg skal i øvrigt tilføje, at domstolen i Strasbourgs fortolkning af konventionen er dynamisk og under konstant udvikling. Hvad angår en dynamisk fortolkning skal det bemærkes, at fortolkningen af EMRK's artikel 3 ikke følger en lige linje, og at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på nuværende tidspunkt tillægger bestemmelsen et bredere indhold og dermed også en bredere rækkevidde [3]. Det er desuden vigtigt, at fortolkningen af denne bestemmelse er under konstant udvikling, og den må derfor ikke fastlåses. Henset hertil tilkommer det ikke Fællesskabets retsinstanser at udtale sig om fortolkningen af konventionens artikel 3.

21. Man kan dog ikke se bort fra den indflydelse, som EMRK kan have på fortolkningen af de i sagen omhandlede fællesskabsretlige bestemmelser. Formålet med direktivet er at fastlægge en grundlæggende ret til asyl, som kan afledes af de almindelige fællesskabsretlige principper, der følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og af EMRK, således som bl.a. gengivet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000 [4]. Som jeg i en tidligere sag har understreget, forholder det sig således, at »selv om det nævnte charter ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt retligt grundlag til at tildele privatpersoner rettigheder, der umiddelbart kan påberåbes, er charteret imidlertid ikke uden betydning som fortolkningskriterium for beskyttelsen af de rettigheder, der fastsættes i artikel 6, stk. 2, EU. Ud fra denne synsvinkel kan charteret have to formål. For det første kan det skabe en forventning om eksistensen af en rettighed, der skal bekræftes i enten medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditi-

3 — Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30.10.1991 i sagen Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige (sagerne nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 og 13448/87, præmis 37), og af 11.1.2007 i sagen Salah Sheekh mod Nederlandene (sag nr. 1948/04, præmis 148).

4 — Tiende betragtning til direktivet angiver i denne henseende, at »[d]ette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og følger de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Direktivet tilsigter navnlig, at asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud«.

oner eller EMRK's bestemmelser. For det andet, når en rettighed fastslås som en grundlæggende ret, der beskyttes af Fællesskabets retsorden, giver charteret et særligt nyttigt instrument til at fastslå indholdet, anvendelsesområdet og rækkevidden af denne ret« [5].

22. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at EMRK er gengivet i Fællesskabets retspraksis af to grunde. Den bundethed, som hver medlemsstat har givet udtryk for i forhold til konventionen, er for det første et bevis på, at menneskerettighederne har en status, som er baseret på principper, der er fælles for medlemsstaterne, og dermed også et udtryk for, at medlemsstaterne ønsker at bevare og gengive disse rettigheder i EU-sammenhæng. Den beskyttelse af grundlæggende rettigheder, som fremgår af fællesskabsretten, findes desuden tilsvarende i andre europæiske ordninger om beskyttelse af grundlæggende rettigheder, som både omfatter ordninger, der er udviklet i de nationale retssystemer, og ordninger baseret på den europæiske menneskerettighedskonvention. Hver af disse beskyttelsesordninger forfølger utvivlsomt nogle for dem særlige formål, samtidig med at de tager udgangspunkt i egne retsmidler, men nogle gange finder de alligevel anvendelse på faktiske omstændigheder, der er ens. For så vidt angår den enkelte ordning til beskyttelse af grundlæggende rettigheder er det i denne sammenhæng vigtigt, at man samtidig med, at man forbliver selvstændig, forsøger at forstå, hvordan man i andre retssystemer fortolker og udvikler disse grundlæggende rettigheder, ikke blot med henblik på at mindske risikoen for konflikter, men også med henblik på at deltage i en uformel opbygning af et europæisk område til beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. En således opbygget europæisk ordning vil i vidt omfang være et resultat af en række individuelle bidrag, der er afledt af forskellige europæiske ordninger til beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

23. Derfor er domstolen i Strasbourgs praksis — selv om den ikke er nogen bindende fortolkningskilde af de grundlæggende fællesskabsretlige rettigheder — et godt udgangspunkt ved fastlæggelsen af indholdet og rækkevidden af disse rettigheder inden for Den Europæiske Union. Det er desuden nødvendigt at tage hensyn til Menneskerettighedsdomstolens praksis med henblik på at sikre, at Unionen, som er oprettet på grundlag af princippet om overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder [6], deltager i udvidelsen af beskyttelsen af disse rettigheder inden for det europæiske område. I denne forbindelse er det ganske naturligt, at samtidig med, at chartret om grundlæggende rettigheder anerkender, at i det omfang »dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har [disse rettig-

5 — Punkt 48 i forslaget til afgørelse i forbindelse med dom af 26.6.2007, sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., Sml. I, s. 5305.

6 — Jf. artikel 6, stk. 1 og 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

heder] samme betydning og omfang som i konventionen« [7], tilføjer det, at »[d]enne bestemmelse ikke [er] til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse« [8].

24. Af alle disse grunde mener jeg, at sagen ikke så meget drejer sig om en afgørelse af, om den i direktivet omhandlede subsidiære beskyttelse er mere eller mindre identisk med den i konventionen omhandlede beskyttelse, men snarere om en fastsættelse af beskyttelsens fællesskabsretlige indhold. Dette formål udelukker ikke, at der tages hensyn til den retspraksis, der er udviklet ved anvendelsen af EMRK.

B — *Fortolkning af direktivets artikel 15, litra c)*

25. Det at fortolke en tekst er ikke let, og det er noget, som i vid udstrækning kan skabe debat, således at fortolkning kan anses for en kunstart, en fortolkningskunst. Det sker imidlertid sjældent, at der på baggrund af et ræsonnement, som i det store og hele hviler på en fælles argumentation, ikke desto mindre fremkommer så forskellige resultater, at det er nødvendigt at stille spørgsmålstegn ved selv metoden for lovfortolkning.

1. Modstridende fortolkning på trods af identiske argumenter

26. Det er bemærkelsesværdigt, hvordan begge sagens parter har kunnet henvise til betragtning 25 og 26 til direktivet til støtte for to diametralt modsatte fortolkninger af artikel 15, litra c). Ifølge den første opfattelse fremgår det således af betragtningerne til direktivet, at kravet om, at der skal foreligge en individuel sammenhæng mellem den vilkårlige vold og truslen mod en civilpersons liv eller fysiske integritet, forudsætter, at ansøgeren beviser, at den pågældende er udsat for vilkårlig vold og trusler mod sit liv og fysiske integritet i kraft af den pågældendes personlige forhold, hvorimod den anden opfattelse snarere peger i retning af en afskaffelse af kravet om en individuel forbindelse. Der er desuden nogle, ikke nødvendigvis de samme, som dem, der mener, at der kræves et stærkere bevis for en individuel forbindelse i henhold til EMRK's artikel 3 end i henhold til direktivets artikel 15, litra c), der er af den opfattelse, at artikel 15, litra c), giver en supplerede beskyttelse i forhold til EMRK's artikel 3, mens andre mener, at der er tale om samme beskyttelse.

27. Betragtning 25, hvorefter »[kriterierne] for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som berettiget til subsidiær beskyttelse […], bør hentes fra de internationale forpligtelser i henhold til menneskerettighedsinstrumenter og eksisterende former for praksis i medlemsstaterne«, anvendes således til støtte for en fortolkning af artikel 15, litra c), der varierer betydeligt i de to hovedargumentationer. Den nederlandske regering og Det Forenede Kongerige har af betragtning 25 udledt, at direktivets artikel 15, og navnlig litra c), er afledt af EMRK's artikel 3,

7 — Chartrets artikel 52, stk. 3. Det skal bemærkes, at chartrets artikel 18 indfører og sikrer retten til asyl.

8 — Ibidem.

og at retspraksis vedrørende sidstnævnte bestemmelse ifølge disse stater anerkender, at der skal føres bevis for, at der foreligger et stærkt individuelt aspekt [9]. I henhold til den nederlandske regering og Det Forenede Kongerige havde fællesskabslovgiver i henhold til denne betragtning i det mindste ikke til hensigt at pålægge medlemsstaterne nye forpligtelser med henblik på at indføre en mere vidtgående beskyttelse på asylområdet. Dermed nedtoner de — eller ser endog bort fra — henvisningen i betragtning 25 til andre menneskerettighedsinstrumenter og eksisterende former for praksis i medlemsstaterne. Medlemsstaterne har utvivlsomt vedtaget meget forskellige beskyttelsesordninger, men den manglende ensartethed mellem lovgivningerne indebærer ikke nødvendigvis, at de ikke har værdi for fortolkningen. Således kan der ikke ses bort fra den omstændighed, at nogle medlemsstater har fastsat et højere beskyttelsesniveau i deres interne retsorden end det, der følger af EMRK's artikel 3 [10]. I denne henseende har den svenske regering navnlig præciseret, at man af henvisningen i betragtning 25 til eksisterende former for praksis i medlemsstaterne kan udlede, at beskyttelsen i henhold til artikel 15, litra c), nødvendigvis er et supplement til beskyttelsen efter artikel 15, litra a) og b). Der er tale om en supplerende beskyttelse til den, der allerede er garanteret ifølge EMRK, navnlig artikel 3, der desuden er ordret gengivet i direktivets artikel 15, litra b).

28. Selv om sagens parter — på begge sider — til støtte for en fortolkning af artikel 15, litra c), har henvist til direktivets betragtning 26, hvorefter »[r]isici, som et lands befolkning eller et udsnit heraf almindeligvis er udsat for, normalt ikke i sig selv [kan] siges at udgøre en individuel trussel, der kan kvalificeres som alvorlig overlast«, er de imidlertid nået frem til modsatte fortolkninger af bestemmelsen. For de fleste parter følger det af denne betragtning, at en asylansøger skal bevise, at der er et individuelt aspekt, idet de gennem en henvisning til ordet »normalt« tager udgangspunkt i princippet om, at de risici, som et lands befolkning eller et udsnit heraf almindeligvis er udsat for, ikke i sig selv udgør en individuel trussel. Dermed er formålet med direktivet ikke, at det også skal dække situationer, hvor der udøves vilkårlig vold som omhandlet i artikel 15, litra c). I disse situationer er det kun påvisningen af en trussel, der rettes direkte mod en asylansøger på grund af den pågældendes personlige forhold, der kan berettige en subsidiær beskyttelsesstatus. Den Italienske Republik har derimod anført, at ordet »normalt« indebærer, at de risici, som et lands befolkning eller et udsnit heraf udsættes for, under andre omstændigheder, dvs. særlige omstændigheder ud over det »normale«, godt kan udgøre en »individuel trussel«. I henhold til denne fortolkning kan man gå det skridt videre, at særlige omstændigheder derfor kan være dem, der henvises til i direktivets artikel 15, litra c).

29. På samme måde kan direktivets forarbejder, alt efter om man lægger vægt på den udtrykkelige indførelse af kravet om, at der skal være tale om en individuel trussel, hvilket skete efter det oprindelige forslag fra Kommissionen for De Europæiske Fælles-

9 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige, i sagen Salah Sheekh mod Nederlandene, og dens dom af 28.2.2008 i sagen Saadi mod Italien (sag nr. 37201/06).

10 — Jf. bl.a.: UNHCR's rapport, *Asylum in the European Union*. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, November 2007, www.unhcr.org.

skaber, eller på ønsket om at tage det bedste fra de nationale beskyttelsesordninger, anvendes til støtte for den ene eller den anden fortolkning.

30. Det må endelig medgives, at selve ordlyden af direktivets artikel 15, litra c), stiller de to fortolkningsopfattelser lige. Det forhold, at man fortolker bestemmelsen forskelligt, bør imidlertid ikke udelukke muligheden for at nå frem til en fortolkning, der er egnet til at sikre den grundlæggende ret til asyl.

2. Fortolkningsmetode

31. Det må ganske vist medgives, at den, der inden for disse rammer skal fortolke en tekst, er tvunget til at forsøge at forene, hvad der umiddelbart forekommer at være uforeneligt. Ved udførelsen af denne opgave skal fortolkeren derfor først og fremmest tage udgangspunkt i hovedformålet med lovgivningen. Han skal med andre ord nå frem til en fortolkning, som ud over at anerkende, at artikel 15, litra c), først og sidst er tæt forbundet med begrebet »vilkårlig vold«, også tager hensyn til kravet om en individuel trussel [11].

32. Det forekommer mig i denne henseende, at den fortolkning, hvorefter artikel 15, litra c), omfatter enhver situation, hvor der forekommer vilkårlig vold, ikke tager højde for denne dobbelte betingelse for fortolkning, på samme måde som den fortolkning, hvorefter begrebet »individuel trussel« svarer til en trussel mod en person på grund af forhold, som er særlige eller specifikke for den pågældende (eller en social gruppe, som den pågældende tilhører), er i strid med artikel 15, litra c), som præcist og udtrykkelig finder anvendelse på situationer, hvor der forekommer vilkårlig vold [12]. Henset hertil vil det være inkonsekvent ikke at anse artikel 15, litra c), for hjemmelgrundlag for en supplerende beskyttelse til den i artikel 15, litra a) og b), omhandlede, hvilket visse medlemsstater gør. For hvordan skulle man kunne forstå det, hvis hensigten med artikel 15, litra c), udelukkende var at præcisere muligheden for at opnå den subsidiære beskyttelse, som er defineret i litra a) og b) i tilfælde med vilkårlig vold, såfremt litra a) og b) generelt finder anvendelse, uanset om der er tale om tilfælde med vilkårlig vold. Det ville nemlig være helt absurd at have en særregel, hvis formål er at afklare den beskyttelse, som kan indrømmes i henhold til en generel regel, gennem en præcisering af, at denne regel også finder anvendelse i tilfælde, hvor beskyttelsen i endnu højere grad er tiltrængt.

33. Det skal, således som det tidligere er understreget, bemærkes, at man ved en fortolkning af direktivets artikel 15, litra c), skal lægge vægt på direktivets hovedformål og

11 — Visse forfattere beklager uvetydigheden i artikel 15, hvor begrebet vilkårlig vold efter deres opfattelse er uforeneligt med en individuel trussel, jf. bl.a.: J. McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, s. 70.

12 — Jf. i denne retning Kommissionens indlæg, hvorefter »den værdi, der tillægges betingelsen i [artikel 15] litra c), i forhold til den, der tillægges litra b), imidlertid skal udledes af det forhold, at den [individuelle] forbindelse ikke kræver, at der skal være tale om særlige former for vold, der så at sige ved navns nævnelse er rettet mod den omhandlede person. Den kræver derimod, at en personifisering af truslen kan udledes af samtlige omstændigheder«.

på den grundlæggende ret til asyl. Formålet med denne bestemmelse at yde international beskyttelse til en person, som befinder sig i en situation, hvor han eller hun risikerer krænkelse af en rettighed, der udgør en af de mest grundlæggende rettigheder (såsom retten til livet, retten til ikke at blive udsat for tortur osv.). De kriterier, som direktivet opstiller for opnåelse af såvel flygtningestatus som den subsidiære beskyttelse, skal ligeledes anses for det instrument, der gør det muligt at vurdere, om det er sandsynligt, at denne risiko opstår, og der sker en krænkelse af grundlæggende rettigheder. Vigtigheden og karakteren af den individuelle forbindelse, der er påkrævet for at opnå subsidiær beskyttelse, skal således vurderes ud fra ovenstående bemærkninger.

34. Ved kravet om en individuel forbindelse opstilles der således en formodning for, at den person, der er truet som følge af forhold, der er specifikke for den pågældende, eller som følge af, at den pågældende har et tilhørsforhold til en bestemt gruppe, løber en særlig risiko for, at vedkommendes grundlæggende rettigheder krænkes. Den forskelsbehandling, som er tæt og dermed uløseligt forbundet med denne individuelle sammenhæng eller med et tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, skærper ydermere krænkelsen af grundlæggende rettigheder. Det kan imidlertid ikke benægtes, at der efter et lignende ræsonnement kan foreligge omstændigheder, hvor man vil kunne se en reel krænkelse af grundlæggende rettigheder, selv om der ikke foreligger nogen forskelsbehandling. Dette sidstnævnte tilfælde vedrører de situationer, som artikel 15, og navnlig artikel 15, litra c), har til hensigt at dække: dvs. de tilfælde med vilkårlig vold af en så alvorlig karakter, at enhver person, som har ophold dér, hvor denne vold hersker, risikerer alvorlige anslag mod sin fysiske integritet eller sit liv. Hvis man skal vurdere denne risiko, svarer den reelt til den risiko, som personer, der kan kræve flygtningestatus, løber, eller til risikoen i artikel 15, litra a) eller b).

35. Set ud fra dette perspektiv er betingelsen om en »individuel« trussel berettiget. Dette krav har nemlig til formål at gøre det klart, at den vilkårlige vold skal være af en sådan karakter, at den nødvendigvis udgør en sandsynlig og alvorlig trussel mod asylansøgeren. Sondringen mellem en høj grad af individuel risiko og en risiko, der er baseret på personlige forhold, er af afgørende betydning. Selv om en person ikke er truet som følge af vedkommendes personlige forhold, kan den pågældende alligevel godt være individuelt berørt, når den vilkårlige vold i væsentlig grad øger truslen mod personens liv eller fysiske integritet.

36. Hvad særligt angår besvarelsen af det andet spørgsmål, navnlig set i lyset af den bevisbyrde, som en asylansøger skal løfte, skal det bemærkes, at bevisbyrden for den krævede individuelle forbindelse er betydeligt mindre for den person, som påberåber sig artikel 15, litra c), end den, der påberåber sig artikel 15, litra a) og b). Bevisbyrden er imidlertid sværere at løfte, når det drejer sig om vilkårlig vold, idet denne skal være almindeligt udbredt (forstået således, at den rammer i flæng) og så alvorlig, at der er en stærk formodning for, at den pågældende person også rammes heraf. I

denne forbindelse skal der henvises til betragtning 26 til direktivet, hvorefter denne vold går ud over grænserne for den risiko, som et lands befolkning eller et udsnit heraf almindeligvis er udsat for.

37. Disse to aspekter kan faktisk siges at være snævert forbundet. Jo mere en person er individuelt berørt (f.eks. som følge af et tilhørsforhold til en given social gruppe), desto mindre er beviskravet for, at den pågældende i sit hjemland eller en del af hjemlandets område er udsat for vilkårlig vold af en så alvorlig karakter, at han eller hun personligt risikerer at blive offer herfor. På samme måde gælder, at jo sværere det er for en person at bevise, at han eller hun er individuelt berørt, desto grovere og mere vilkårlig skal den omhandlede vold være, for at vedkommende er berettiget til subsidiær beskyttelse.

38. Det er udelukkende denne fortolkning, som gør det muligt at opnå hovedformålet med direktivet. Enhver anden løsning ville indebære en uberettiget forskelsbehandling af asylansøgere for så vidt angår den beskyttelse, de ville kunne opnå. Resultatet ville være det absurde, at jo mere vilkårlig volden er, og jo flere personer, der som følge heraf vil være udsat for en trussel mod en deres liv eller fysiske integritet, desto mindre omfattende vil den fællesskabsretlige beskyttelse være. Hvis den individuelle forbindelse skal fortolkes således, at den omhandlede person trues på grund af særlige personlige forhold, selv i tilfælde, hvor den vilkårlige vold er så grov, at den individuelle risiko, som en person fra et bestemt område løber, er større end den, som ansøgere om flygtningestatus løber, er det udelukkende den sidstnævnte gruppe, der vil være berettiget til beskyttelse, selv om de kommer fra et område, hvor krænkelsen af deres grundlæggende rettigheder ikke er lige så omfattende, og hvor volden ikke er lige så »vilkårlig«. Den beskyttelse, der indrømmes i henhold til direktivet, ville med andre ord afhænge af spørgsmålet om, hvorvidt personen udsættes for forskelsbehandling for vidt angår den pågældendes grundlæggende rettigheder, og ikke af, hvor stor truslen mod disse rettigheder er. Det ville være det samme som at påstå, at det eneste formål med flygtningestatus er at beskytte personer, som udsættes for forskelsbehandling i forhold til visse grundlæggende rettigheder, men ikke at beskytte andre personer, der udsættes for lignende eller endog endnu grovere overtrædelser af de samme grundlæggende rettigheder, for så vidt som disse overtrædelser er almindeligt forekommende.

39. Jeg skal endelig påpege, at den nyeste praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [13], hvoraf det fremgår, at en person i tilfælde med vilkårlig vold er berettiget til international beskyttelse, dog forudsat at den pågældende beviser, at han eller hun er individuelt berørt på grund af særlige forhold, ikke omhandler subsidiær beskyttelse, men derimod tildeling af flygtningestatus. Derudover er det formål, som denne domstol forfølger, at udstrække den beskyttelse, der i henhold til EMRK's artikel 3 gives til personer, der udsættes for tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling. Det ville således ikke alene være i strid med menneskerettighedsdomstolens praksis at begrænse den internationale beskyttelse, som gives til asylansøgere, men være lige så svært at overføre

13 — Dommen i sagen Salah Sheekh mod Nederlandene, præmis 148.

de betingelser, som i realiteten kun finder anvendelse på ansøgninger om tildeling af flygtningestatus, der er indgivet i henhold til EMRK's artikel 3, og nogle gange artikel 2.

40. Sammenfattende skal direktivets artikel 15, litra c), fortolkes således, at den giver en subsidiær beskyttelse, såfremt den omhandlede person beviser, at han eller hun løber en reel risiko for at blive udsat for en trussel mod sit liv eller fysiske integritet i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt som følge af vilkårlig vold, der er så grov, at den nødvendigvis udgør en sandsynlig og alvorlig trussel mod denne person. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt.

41. Hvad angår bevisbyrden indebærer dette endvidere, at den individuelle karakter af truslen ikke skal bevises med samme styrke, når der henvises til direktivets artikel 15, litra c), som når der henvises til litra a) og b). Voldens grovhed skal imidlertid være godtgjort med tilstrækkelig styrke, således at der ikke er tvivl om, at den vold, som ansøgeren om subsidiær beskyttelse er udsat for, er vilkårlig og grov.

III — Forslag til afgørelse

42. Følgelig skal de præjudicielle spørgsmål besvares således:

»1) Artikel 15, litra c), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 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, skal fortolkes således, at den giver

en subsidiær beskyttelse, såfremt den omhandlede person beviser, at han eller hun løber en reel risiko for at blive udsat for en trussel mod sit liv eller fysiske integritet i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt som følge af vilkårlig vold, der er så grov, at den nødvendigvis udgør en sandsynlig og alvorlig trussel mod denne person. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt.

2) Hvad angår bevisbyrden indebærer dette endvidere, at den individuelle karakter af truslen ikke skal bevises med samme styrke, når der henvises til direktivets artikel 15, litra c), som når der henvises til litra a) og b). Voldens grovhed skal imidlertid være godtgjort med tilstrækkelig styrke, således at der ikke er tvivl om, at den vold, som ansøgeren om subsidiær beskyttelse er udsat for, er vilkårlig og grov.«