

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. MAZÁK

fremsat den 15. september 2009¹

I — Indledning

1. Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht, Tyskland, vedrører fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der behøver international beskyttelse (herefter »direktiv 2004/83«)². Anmodningerne vedrører de betingelser, i overensstemmelse med hvilke flygtningestatus ophører i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83. Bundesverwaltungsgericht ønsker især oplyst, om en flygtning ophører med at have flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, hvis den velbegrundede frygt for forfølgelse, som dannede grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og flygtningen heller ikke af andre grunde kan frygte forfølgelse, jf. direktivets artikel 2, litra c). Såfremt Domstolen finder, at flygtningestatus ikke

ophører under de førnævnte omstændigheder, anmoder den forelæggende ret om en afgørelse fra Domstolen om, hvorvidt og i hvilket omfang visse yderligere krav skal være opfyldt, for at flygtningestatusen ophører. Den forelæggende ret ønsker desuden afklaret, hvorledes nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder skal vurderes i forbindelse med ophør af flygtningestatus, såfremt de hidtidige omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, er ophørt.

II — Retsforskrifter

A — Folkeretten — konventionen om flygtninges retsstilling

2. Konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951³,

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EUT 2004 L 304, s. 12.

3 — United Nations Treaty Series, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954).

trådte i kraft den 22. april, 1954. Den version af konventionen, som finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, er den version, som er optaget i protokollen om flygtnings retsstilling, der blev undertegnet den 31. januar 1967 i New York og trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

- 5) ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, i hvilket han har statsborgerskab, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet; [...]«

3. Ifølge Genèvekonventionens artikel 1A, nr. 2, finder udtrykket »flygtning« anvendelse på enhver person, der »som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerskab, og som ikke er i stand til — eller på grund af en sådan frygt ikke ønsker — at søge dette lands beskyttelse; [...]«.

4. Genèvekonventionens artikel 1C bestemmer, at »[d]enne konvention finder ikke længere anvendelse på en person, der omfattes af bestemmelserne i afsnit A, såfremt han:

[...]

B — Fællesskabsbestemmelser

5. Artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 bestemmer, at »»flygtning« betyder en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse«.

6. Artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83 bestemmer, at en »»person, der er berettiget til subsidær beskyttelse«, betyder en tredjelandsstatsborger [...], 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 [...] vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15 [...] og som

ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse«.

(b) parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område.

7. Artikel 4 i direktiv 2004/83, med titlen »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder«, bestemmer i stk. 4, at »[h]vis 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«.

2. Der ydes normalt beskyttelse, når de i stk. 1 nævnte aktører tager rimelige skridt til at forhindre forfølgelse eller udsættelse for alvorlig overlast, bl.a. ved at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlinger, der udgør forfølgelse eller alvorlig overlast, og når ansøgeren har adgang til en sådan beskyttelse.

8. Artikel 7, med overskriften »Aktører, der yder beskyttelse«, bestemmer:

»1. Der kan ydes beskyttelse af:

(a) staten

3. Ved vurderingen af, om en international organisation kontrollerer en stat eller en væsentlig del af dens område og yder beskyttelse som omhandlet i stk. 2, tager medlemsstaterne hensyn til eventuelle retningslinjer i relevante retsakter fra Rådet.«

9. Artikel 11 i direktiv 2004/83, med overskriften »Ophør«, bestemmer:

midlertidig karakter, at flygtningens frygt for forfølgelse ikke længere kan anses for at være velbegrundet.«

»En tredjelandstatsborger [...] ophører med at være anerkendt som flygtning, hvis den pågældende:

10. Artikel 14 i direktiv 2004/83, med overskriften »Tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af status«, bestemmer:

(e) ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består

»1. Med hensyn til ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet efter dette direktivs ikrafttræden, skal medlemsstaterne tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandstatsborgers [...] flygtningestatus, der er tildelt af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retligt eller kvasiretligt organ, såfremt den pågældende ikke længere opfylder betingelserne for at blive betragtet som flygtning, jf. artikel 11.

[...]

2. I det i stk. 1, litra e), [...] omhandlede tilfælde skal medlemsstaterne tage hensyn til, hvorvidt ændringen af omstændighederne er af en så væsentlig og ikke blot

2. Uden at dette i øvrigt indskrænker flygtningens pligt til at oplyse om alle relevante faktiske forhold og til at forelægge al relevant dokumentation, som den pågældende er i besiddelse af, jf. artikel 4, stk. 1, skal den medlemsstat, der har tildelt den pågældende

flygtningestatus, på et individuelt grundlag påvise, at den pågældende ikke længere opfylder eller aldrig har opfyldt betingelserne herfor, jf. denne artikel.» C — *National lov*

11. Artikel 15 i direktiv 2004/83, med overskriften »Alvorlig overlast«, bestemmer:

12. § 3, stk. 1, i lov om asylproceduren (Asylverfahrensgesetz) bestemmer:

»Ved alvorlig overlast forstås:

(a) dødsstraf eller henrettelse, eller

»En udlænding er en flygtning i henhold til [Genèvekonventionen], når han udsættes for trusler som omhandlet i § 60, stk. 1, i loven om opholdsret [Aufenthaltsgesetz], i den stat, hvor den pågældende person er statsborger [...]«

(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.»

13. § 60, stk. 1, i Aufenthaltsgesetz indeholder en liste over omstændigheder, i

overensstemmelse med hvilke en udlænding ikke kan udvises.

ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, i hvilket han har statsborgerret [...]«

14. Den 19. august 2007 vedtog Forbundsrepublikken Tyskland en lov, der gennemførte den Europæiske Unions direktiver om opholdsret og asyl⁴, som bl.a. ændrede § 73, stk. 1, i Asylverfahrensgesetz med henblik på at gennemføre artikel 11 og 14 i direktiv 2004/83 i national lov. § 73, stk. 1, i Asylverfahrensgesetz bestemmer:

»Tildelingen af asyl eller flygtningestatus skal straks ophæves, når betingelserne, som dannede grundlag herfor, er ophørt. Dette er især tilfældet, når de omstændigheder, der dannede grundlag for, at en udlænding blev anerkendt som asylberettiget eller tildelt flygtningestatus, ikke længere består, og han

III — Hovedsagen og forelæggelseskendelsen

15. Parterne i sagen ved den forelæggende ret rejste til Tyskland mellem 1999 og 2002 og søgte asyl dér. Aydin Salahadin Abdulla, sagsøgeren i sag C-175/08, er irakisk statsborger af turkmensk oprindelse og sunnimuslim. Som begrundelse for sin asylansøgning anførte han, at han i fortvivelse over fængslingen af sin bror havde stukket et medlem af Baath-partiet ned. Kamil Hasan, sagsøgeren i sag C-176/08, er irakisk statsborger af arabisk oprindelse og sunnimuslim. Som begrundelse for sin asylansøgning anførte han, at en fætter hjemme hos ham havde gemt dokumenter fra et forbudt oppositionsparti og en pistol, der blev fundet i forbindelse med en ransagning. Ahmed Adem og Hamrin Mosa Rashi, sagsøgerne i sag C-178/08, er gift med hinanden og irakiske statsborgere og muslimer. Ahmed Adem er af arabisk oprindelse, mens Hamrin Mosa Rashi er af kurdisk oprindelse. Som begrundelse for deres asylansøgninger anførte de, at Adem var

⁴ — Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl. I s. 1970. Denne lov trådte i kraft den 28.8.2007.

eftersøgt af efterretningstjenesten på grund af hans virksomhed for et oppositionsparti (Hisb-Al-Schaab-Al-Dimoqrati). Dler Jamal, sagsøgeren i sag C-179/08, er irakisk statsborger af kurdisk oprindelse og muslim. Som begrundelse for sin asylansøgning påberåbte han sig problemer med to medlemmer af Baath-partiet⁵.

tilbagekaldelserne i det væsentlige med henvisning til den ustabile situation i Irak.

16. Appellanterne blev anerkendt som flygtninge i henhold til § 51, stk. 1, i loven om udlændinge (Ausländergesetz) (nu § 3, stk. 1, i Asylverfahrensgesetz, sammenholdt med § 60, stk. 1, i Aufenthaltsgesetz), af Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, nu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Det føderale kontor for migration og flygtninge) (herefter »Bundesamt«) i 2001 og 2002. Denne anerkendelse blev tilbagekaldt af Bundesamt mellem januar 2005 og august 2005 efter ændringer i forholdene i Irak. Appellanterne anlagde sag til prøvelse af disse tilbagekaldelser ved Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen). Verwaltungsgericht ophævede

17. Som følge af Forbundsrepublikken Tysklands appel ved de højere forvaltningsdomstole (Oberverwaltungsgericht og Verwaltungsgerichtshof) blev Verwaltungsgerichts domme omstødt og appellanternes annulationssøgsmål afvist mellem marts og august 2006. De højere forvaltningsdomstole begrundede i det væsentlige deres afgørelser med, at det tidligere Saddam Hussein-regime endegyldigt havde mistet sit militære og politiske herredømme over Irak, og at appellanterne nu kunne være i tilstrækkelig sikkerhed for forfølgelse fra dette regimes side. De pågældende domstole fandt endvidere, at der ikke af andre grunde var nogen betydelig sandsynlighed for, at appellanterne var truet af andre former for forfølgelse. Endvidere fandt de højere forvaltningsdomstole, at for så vidt som terrorangreb og kamphandlinger mellem den militante opposition og de almindelige sikkerheds- og koalitionsstyrker fortsatte, sås disse begivenheder ikke at have nogen asylrelevant tilknytning til appellanterne. Ifølge de pågældende domstole var generelle farer hverken omfattet af beskyttelsesområdet i Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 1, eller af Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5. Tilbagekaldelserne var heller ikke retligt

5 — Der henvises samlet til sagsøgerne i sag C-175/08 (Aydin Salahadin Abdulla), sag C-176/08 (Kamil Hasan), sag C-178/08 (Ahmed Adem og Hamrin Mosa Rashi) og sag C-179/08 (Dler Jamal) som »appellanter« i denne sag.

betænkelige i forhold til direktiv 2004/83, da dette før gennemførelsesfristens udløb ikke havde direkte virkning. De pågældende domstole fandt heller ikke, at direktiv 2004/83 ændrede kerneindholdet i Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 1.

18. Appellanterne iværksatte en revisionsanke af de højere forvaltningsdomstoles domme til den forelæggende ret.

19. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det er nødvendigt, at ændringerne af forholdene i en flygtnings oprindelsesland er af væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, og at flygtningens velbegrundede frygt for forfølgelse, der dannede grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og han ikke har andre grunde til at frygte forfølgelse. Hvis en flygtning gør gældende, at han vil blive genstand for nye og andre former for forfølgelse, hvis han sendes tilbage til sit oprindelsesland, skal det påvises, at der er en reel fare for, at sådan forfølgelse kan forekomme. Formuleringen »det lands beskyttelse« i Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5, har samme betydning som »dette lands beskyttelse« i konventionens artikel 1A, nr. 2,

og henviser udelukkende til beskyttelse mod forfølgelse. Ifølge den forelæggende ret, og i overensstemmelse med fast retspraksis samt i lyset af ordlyden af og formålet med Genèvekonventionens artikel 1A, nr. 2, er generelle farer hverken omfattet af beskyttelsen i denne bestemmelse eller af flygtningekonventionens artikel 1C, nr. 5, første punktum. Spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding skal vende tilbage til sit oprindelsesland, hvis han står over for en generel fare, kan ikke undersøges i sammenhæng med ophør af flygtningestatus i henhold til Asylverfahrensgesetz' § 73, stk. 1, men skal i stedet undersøges i henhold til Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 7, og § 60a, stk. 1, første punktum. Desuden bemærker den forelæggende ret, at ophør af flygtningestatus ikke nødvendigvis betyder, at en person mister sin ret til at opholde sig i Tyskland.

20. Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om rigtigheden af denne holdning i lyset af Kommissionens forslag⁶, der førte til vedtagelsen af direktiv 2004/83 og visse dokumenter udstedt af De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (herefter »UNHCR«). Ud over at identificere behovet for at fastsætte, hvorvidt der er foregået en fundamental ændring af væsentlig politisk eller social betydning i oprindelseslandet, som har frembragt en stabil magtstruktur, anførte Kommissionen i sit forslag, at der skal være objektiv og verificerbar dokumentation for, at menneskerettigheder generelt overholdes i det pågældende land, hvilket kunne tyde

6 — KOM(2001) 510 endelig udg., s. 26.

på, at ophør af flygtningestatus efter Kommissionens opfattelse muligvis afhænger af andre og videregående krav. Den forelæggende ret fandt også, at UNHCR's kommentarer om Genèvekonventionens bestemmelser, der regulerer ophør af flygtningestatus, er noget uklare⁷.

21. Såfremt Domstolen finder, at flygtningestatus ikke ophører i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, når en flygtningens velbegrundede frygt for forfølgelse⁸, der dannede grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og han heller ikke har andre grunde til at frygte forfølgelse⁹, ønsker den forelæggende ret afklaret, hvorvidt et ophør af flygtningestatus forudsætter, at der er en aktør, der kan yde

beskyttelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83, og hvorvidt den beskyttelse er til stede, hvis den kun kan garanteres ved hjælp af multinationale styrker. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om flygtningestatus ophører, hvis en flygtning ved tilbagevenden til sit oprindelsesland, efter at den velbegrundede frygt for forfølgelse ikke længere består, er i fare for at lide alvorlig overlast, jf. artikel 15 i direktiv 2004/83, og dermed er berettiget til subsidiær beskyttelse, jf. samme direktivs artikel 18. Ifølge den forelæggende ret er subsidiær beskyttelse en uafhængig beskyttelsesstatus, som skal sondres fra flygtningestatus. Følgelig mister tredjelandstatsborgeren kun sin klassificering som flygtning ved ophør af flygtningestatus. Opfylder han i stedet alle betingelserne for subsidiær beskyttelse i henhold til artikel 18 i direktiv 2004/83, skal han tildeles den relevante beskyttelse i Tyskland i form af et tilsvarende forbud mod udsendelse (jf. Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 2 og 3, og § 60, stk. 7, andet punktum) kombineret med en opholdstilladelse i henhold til Aufenthaltsgesetz' § 25, stk. 3. Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at ophør af flygtningestatus ikke skal afhænge af, om den generelle sikkerhedssituation, uden hensyn til risiko for forfølgelse, i oprindelseslandet er stabil, og om de generelle livsbetingelser sikrer et eksistensminimum.

7 — Ifølge den forelæggende ret antager UNHCR i sin håndbog om procedurer og kriterier for indrømmelse af flygtningestatus i henseende til 1951-konventionen og protokollen fra 1967 vedrørende flygtningestatus tydeligvis, at betingelserne for at tildele og tilbagekalde flygtningestatus i vid ustrækning bør være identiske. Derimod giver UNCHR i Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1(C)(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees af 10.2.2003 indtryk af, at selv efter at frykten for forfølgelse ikke længere består, er ophør af flygtningestatus også betinget af yderligere vilkår, der ikke er knyttet til forfølgelse. Således i overensstemmelse med punkt 15 og 16 i de pågældende retningslinjer er der, ud over fysisk sikkerhed og sikring, et behov for i særdeleshed tilstedeværelsen af en fungerende regering og fundamentale forvaltningsstrukturer, som vist gennem et fungerende lov- og retssystem, samt tilstedeværelsen af passende infrastrukturer, der giver indbyggere mulighed for at udøve deres rettigheder, herunder deres ret til grundlæggende livsbetingelser. En væsentlig indikator i denne henseende er den generelle menneskerettighedssituation.

8 — Som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c).

9 — Som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c).

22. Den forelæggende ret bemærker, at Genèvekonventionen og direktiv 2004/83

ikke fastsætter, hvornår en frygt for forfølgelse er velbegrundet eller ikke længere kan anses for velbegrundet i ophørssager. Til dato har den forelæggende ret i ophørssager vurderet, at en flygtnings frygt for forfølgelse ikke længere kan anses for velbegrundet, hvis omstændighederne i oprindelseslandet har ændret sig væsentligt og ikke blot midlertidigt på en sådan måde, at en gentagelse af den forfølgelse, der var anledning til, at han flygtede, kan udelukkes i en overskuelig fremtid med en tilstrækkelig grad af sikkerhed, og at han højst sandsynligt ikke vil blive truet på grund af nogen ny eller anden form for forfølgelse ved sin tilbagevenden. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at nye og andre omstændigheder skal vurderes ud fra det samme sandsynlighedskriterium, som benyttes ved anerkendelse af flygtninge.

en person er blevet udsat for bl.a. forfølgelse, men forudsætter en indre sammenhæng mellem den forfølgelse, den pågældende er blevet udsat for, og de omstændigheder ved den pågældendes tilbagevenden, som vil kunne føre til videre forfølgelse. Hvis derimod artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83 også gælder for sager, hvor der ikke er nogen indre sammenhæng, er det nødvendigt med videre afklaring af, om bestemmelsen også er anvendelig på ophør af flygtningestatus, eller hvorvidt artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83 indeholder en særlig regel, der fortrænger den generelle regel i direktivets artikel 4, stk. 4.

23. Den forelæggende ret har endvidere bemærket, at i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83 giver det forhold, at en ansøger allerede har været udsat for bl.a. forfølgelse eller alvorlig overlast, god grund til at formode, at ansøgerens frygt for forfølgelse eller reelle risiko for at lide alvorlig overlast er velbegrundet, medmindre der er god grund til at formode, at sådan forfølgelse eller alvorlig overlast ikke vil blive gentaget. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at den indskrænkende formulering »solcher Verfolgung«, der også genfindes i den engelske (»such persecution«) og franske sprogversion (»cette persécution«), angiver, at bevislættelsen ikke finder anvendelse i alle sager, hvor

24. På grundlag af disse betragtninger besluttede Bundesverwaltungsgericht ved afgørelser af 7. februar 2008 (sagerne C-176/08 og C-179/08) og 31. marts 2008 (sagerne C-175/08 og C-178/08) at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 11, stk. 1, litra e), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004

fortolkes således, at med forbehold af artikel 1C, nr. 5, andet punktum, i konventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951 (Genèvekonventionen) ophører flygtningestatus allerede, når flygtningens velbegrundede frygt for forfølgelse, jf. direktivets artikel 2, litra c), som dannede grundlag for anerkendelsen som flygtning, er ophørt, og flygtningen heller ikke af andre grunde må frygte forfølgelse, jf. direktivets artikel 2, litra c)?

b) for flygtningen ikke er en risiko for at lide alvorlig overlast i direktivets artikel 15's forstand, som fører til ydelse af subsidiær beskyttelse i henhold til direktivets artikel 18, og/eller

c) er en stabil sikkerhedssituation, hvor de generelle livsbetingelser sikrer et eksistensminimum?

2) Såfremt det første spørgsmål skal besvares benægtende, forudsætter ophør af flygtningestatus i henhold til direktivets artikel 11, stk. 1, litra e), da desuden, at der i det land, hvor flygtningen er statsborger,

3) Såfremt de hidtidige omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, er ophørt, skal nye og andre forfølgelsesbegrundende omstændigheder da

a) er en aktør, der kan yde beskyttelse i direktivets artikel 7, stk. 1's forstand, og er det herved tilstrækkeligt, at beskyttelsen kun kan garanteres med hjælp fra multinationale styrker

a) vurderes ud fra det sandsynligheds-kriterium, der gælder for anerkendelse af flygtninge, eller finder et andet kriterium til gunst for den pågældende anvendelse, eller

- b) bedømmes under hensyntagen til reglen om bevislættelse i direktivets artikel 4, stk. 4?»

med artikel 11 i direktiv 2004/83, eftersom ansøgningerne om international beskyttelse blev indgivet, allerede før direktivet trådte i kraft. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at tilbagekaldelsen af flygtningestatus skal vurderes i forhold til den nye affattelse af Asylverfahrensgesetz' § 73, der trådte i kraft den 28. august 2007, idet den tyske lovgiver gennemførte direktivets artikel 14 og 11 uden at begrænse anvendelsen af de nye bestemmelser i tidsmæssig henseende. Ifølge den forelæggende ret har Domstolen også i lignende tilfælde bekræftet, at den har kompetence til at afgøre præjudicielle forelæggelser vedrørende »overskydende« national gennemførelseslovgivning, som ikke er påkrævet i henhold til fællesskabsretten.

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

25. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af appellanterne, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og et retsmøde er blevet afholdt den 2. juni 2009.

V — Formaliteten

26. Den forelæggende ret bemærker, at i de foreliggende verserende sager falder tilbagekaldelsen af flygtningestatus ikke umiddelbart ind under artikel 14, stk. 1, sammenholdt

27. Det er fast retspraksis, at inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 234 EF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, tilkommer det udelukkende den nationale ret at fastslå, i lyset af sagens særlige omstændigheder, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Domstolen kan kun afvise en anmodning indgivet af en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dens genstand,

eller når problemet er alment eller af hypotetisk karakter¹⁰.

28. Følgelig er Domstolen i princippet, når spørgsmålene forelagt af de nationale retter vedrører fortolkninger af fællesskabsbestemmelser, forpligtet til at træffe en afgørelse. Endvidere er det klart i Fællesskabets interesse, såfremt den i national ret valgte regulering af interne forhold er tilpasset fællesskabsretten, at bestemmelser og begreber, der er hentet fra fællesskabsretten, fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder de skal anvendes¹¹.

29. Med hensyn til anvendelsen af ovennævnte retspraksis i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fremgår det

klart af ordlyden af artikel 14, stk. 1, sammenholdt med artikel 39 i direktiv 2004/83, at direktivets artikel 11 ikke finder anvendelse på appellanternes sag, da deres ansøgninger om international beskyttelse¹² blev indgivet, før direktivet trådte i kraft¹³. Dog fremgår det af forelæggelseskendelsen, at mens direktiv 2004/83 ikke umiddelbart regulerer den foreliggende situation, blev Asylverfahrensgesetz' § 73 ændret for at gennemføre artikel 11 og 14 i direktiv 2004/83 og for fra den 28. august 2007 at foreskrive de samme løsninger som vedtaget i fællesskabsretten, uanset hvornår en ansøgning om flygtningestatus blev indgivet i Tyskland.

30. På baggrund af ovenstående retspraksis og omstændigheder og i betragtning af, at der ikke er noget i sagsakterne, der angiver, at den forelæggende ret er bemyndiget til at forkaste Domstolens fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2004/83, mener jeg, at Domstolen har kompetence til at påkende den præjudicielle forelæggelse.

10 — Jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman m.fl., Sml. I, s. 4921, præmis 59-61, af 27.11.1997, sag C-369/95, Somalfruit og Camar, Sml. I, s. 6619, præmis 40 og 41, af 13.7.2000, sag C-36/99, Idéal tourisme, Sml. I, s. 6049, præmis 20, af 7.1.2003, sag C-306/99, BIAO, Sml. I, s. 1, præmis 88, og af 7.6.2005, sag C-17/03, VEMW m.fl., Sml. I, s. 4983, præmis 34.

11 — Jf. analogt dom af 17.7.1997, sag C-28/95, Leur-Bloem, Sml. I, s. 4161, præmis 32, og af 16.3.2006, sag C-3/04, Poseidon Chartering, Sml. I, s. 2505, præmis 16, jf. ligeledes dom af 11.12.2007, sag C-280/06, ETI m.fl., Sml. I, s. 10893, præmis 23.

12 — Jf. punkt 15 ovenfor.

13 — Direktiv 2004/83 trådte i kraft den 10.10.2004.

VI — Realiteten

A — Første og andet spørgsmål

31. Med de to første spørgsmål, der behandles under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke betingelser¹⁴ der skal være opfyldt, før en flygtningestatus ophører i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83.

1. Parternes væsentligste argumenter

32. Appellanterne har anført, at den forelæggende rets første spørgsmål skal besvares

benægtende. Appellanterne og Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er identitet mellem de betingelser, der skal opfyldes for at opnå flygtningestatus, og de nødvendige betingelser for ophør af flygtningestatus. De mener ikke, at manglende velbegrundet frygt for forfølgelse er tilstrækkelig for ophør af en flygtningestatus, og at yderligere betingelser skal være opfyldt. Ifølge appellanten i sag C-175/08 er medlemsstaterne i henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 forpligtet til at undersøge, hvorvidt ændringen i omstændigheder i det land, hvor den pågældende er statsborger, er af en tilstrækkelig væsentlig og ikke blot midlertidig karakter. Beskyttelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Genøvekonventionens artikel 1C, nr. 5, gælder ikke kun beskyttelse fra forfølgelse, men forudsætter en fungerende regering med grundlæggende forvaltningsstrukturer. I henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2004/83 skal der tages hensyn til de generelle forhold samt til ansøgerens personlige forhold for at kunne verificere tilgængeligheden af beskyttelse. Appellanterne i sag C-176/08 og C-179/08 er af den opfattelse, at Genøvekonventionens artikel 1C, nr. 5, ikke kan tolkes som en afspejling af konventionens artikel 1A, nr. 2. Artikel 1C, nr. 5, forudsætter udtrykkeligt den betingelse, at flygtningen ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i oprindelseslandet og dermed kan forventes at vende tilbage til dette land. Artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 fortolket i lyset af Genøvekonventionens artikel 1C, nr. 5, antager, at det for at en flygtningestatus ophører, ikke er tilstrækkeligt, at forfølgelse ikke længere finder sted i oprindelseslandet, men yderligere ændringer i sidstnævnte skal gøre det muligt for staten at yde beskyttelse og garantere flygtninge et eksistensminimum. At ét regime udskiftes med et andet, er ikke tilstrækkeligt for et ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, hvis det ikke ledsages af grundlæggende og permanente ændringer, der fører til etableringen eller genetableringen af grundstrukturer, der garanterer national

¹⁴ — I denne del af forslaget til afgørelse bliver de væsentlige betingelser, der skal opfyldes for at flygtningestatus ophører, jf. artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, vurderet. Hvad angår de processuelle standarder og betingelser, der skal opfyldes, før et ophør kan finde sted, henvises til Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13). Jf. artikel 37 og 38 i direktiv 2005/85. Der er ikke noget i forelæggelseskendelsen, der indikerer, hvorvidt direktiv 2005/85 er blevet gennemført i tysk lov, og om det således er tidsmæssigt anvendeligt på sagen ved den forelæggende ret. Det skal bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 44 i direktiv 2005/85 skal medlemsstater anvende de love, forordninger og administrative bestemmelser, som kræves for navnlig at efterkomme direktivets artikel 37 og 38 om procedurer for tilbagekaldelse af flygtningestatus påbegyndt efter 1.12.2007. Appellanternes procedurer for tilbagekaldelse af flygtningestatus blev påbegyndt før den førnævnte dato. Jf. punkt 16 ovenfor.

beskyttelse. Appellanterne i sag C-178/08 er af den opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt for bortfaldet af en persons flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, at de omstændigheder, der gav anledning til flygtningens velbegrundede frygt for forfølgelse, jf. direktivets artikel 2, litra c), og som var grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og han heller ikke har andre grunde til at frygte forfølgelse, jf. artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83. I den henseende henviser appellanterne i sag C-178/08 især til UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1(C)(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees af 10. februar 2003 (Retningslinjer om international beskyttelse: Bortfald af flygtningestatus i henhold til artikel 1C (5) og (6) i 1951-konventionen om flygtninges retsstilling).

2004/83 skal fortolkes således, at en person mister sin flygtningestatus, hvis den velbegrundede frygt for forfølgelse i henhold til direktivets artikel 2, litra c), der var grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og han heller ikke har anden grund til at frygte forfølgelse i henhold til artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83. Derfor kan andre omstændigheder, såsom generelle farer i oprindelseslandet, ikke tages i betragtning. Mens Forbundsrepublikken Tyskland anerkender, at ordlyden af direktiv 2004/83's artikel 11, stk. 1, litra e), kan læses som et krav om en yderligere betingelse for ophør af flygtningestatus, dvs. muligheden for, at flygtningen modtager beskyttelse fra sit oprindelsesland, er den af den opfattelse, at fortolkningen af ovennævnte bestemmelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen ikke giver mulighed for en sådan løsning. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at mens den franske sprogversion af Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5, ikke er utvetydig, fastsætter den engelske sprogversion af nævnte bestemmelse klart en årsagssammenhæng mellem frafaldet af omstændigheder, der begrunder en frygt for forfølgelse, og tilgængeligheden af beskyttelse i oprindelseslandet. Forbundsrepublikken Tyskland mener ikke, at tilgængeligheden af beskyttelse i oprindelseslandet er en uafhængig tillægsbetingelse. Forbundsrepublikken Tyskland lægger vægt på symmetrien mellem tilegnelsen af flygtningestatus og tabet af denne status i henhold til direktiv 2004/83 og Genèvekonventionen. På grund af den pågældende symmetri kan omstændigheder, der ikke ville kunne berettiget tildeling af flygtningestatus, ikke tages i betragtning ved undersøgelse af ophør af flygtningestatus. Forbundsrepublikken Tyskland er ydermere af den opfattelse, at direktiv 2004/83 sonder mellem flygtningestatus og subsidær beskyttelse.

33. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv

34. Den Italienske Republik har anført, at artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 skal fortolkes således, at en person mister sin flygtningestatus, når der ikke længere består en velbegrunnet frygt for forfølgelse, forudsat at der foretages en konkret vurdering af den mulige fremkomst af nye omstændigheder, der kan begrunde den samme frygt.

anerkendelse af flygtningestatus på grundlag af disse nye omstændigheder.

35. Republikken Cypren henviser til forvaltningsretlige principper, ifølge hvilke en forvaltningsakt, såsom tildelingen af flygtningestatus, kan tilbagekaldes, hvis de omstændigheder, den var baseret på, ændrer sig. Artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 skal fortolkes således, at en person mister sin flygtningestatus, når de omstændigheder, der begrundede en frygt for forfølgelse i henhold til artikel 2, litra c), og dermed anerkendelsen af flygtningestatus, ikke længere består. Ifølge Republikken Cypren skal en person, der frygter forfølgelse i henhold til artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 af andre grunde end dem, ifølge hvilke han oprindeligt var tildelt flygtningestatus, indgive en ny ansøgning om

36. Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at fællesskabslovgivers klare hensigt med direktivet var, for så vidt det er relevant, at afspejle Genève-konventionens bestemmelser. Det eneste retlige kriterium i henhold til Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5, vedrørende fortabelse af flygtningestatus er, at »omstændighederne, der dannede grundlag for, at han blev anerkendt som flygtning, ikke længere består«. For at blive anerkendt som flygtning skal en person opfylde kriteriet om velbegrunnet frygt for forfølgelse. Dermed mister en person, der ikke længere har en velbegrunnet frygt for forfølgelse sin flygtningestatus, i henhold til både Genèvekonventionen og artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83. Spørgsmålet om, hvorvidt en person har en velbegrunnet frygt for forfølgelse, indgår i vurderingen af de faktiske forhold, som skal foretages af de nationale myndigheder med hensyn til alle relevante omstændigheder. De relevante omstændigheder vil sandsynligvis variere meget fra sag til sag, og derfor skal det retlige kriterium være bredt. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at betragtningerne til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 indgår i den faktiske

vurdering af den velbegrundede frygt for forfølgelse. Det Forenede Kongerige mener desuden ikke, at UNHCR Guidelines er bindende som international ret for medlemsstater og er ikke blevet indføjet i fællesskabsretten.

vedrører ikke kun det forhold, at de omstændigheder, der begrundede en frygt for forfølgelse, ikke længere består. Det gælder især spørgsmålet om, hvorvidt der er forekommet en ændring af så grundlæggende karakter, at den kan sikre en holdbar løsning for de pågældende. Anvendelsen af Genèvekonventionens ophørsklausul må ikke føre til en situation, der atter kan tvinge personer på flugt og skabe et behov for anerkendelse af flygtningestatus. Ifølge Kommissionen er det nødvendigt, men utilstrækkeligt, at de omstændigheder, ifølge hvilke der blev tildelt flygtningestatus, ikke længere består. Det er tilsvarende afgørende at undersøge, hvorvidt en flygtning virkelig kan genoptage beskyttelse fra det land, hvor han har statsborgerret. Den beskyttelse skal være effektiv og tilgængelig. Derfor gælder oprindelseslandets beskyttelse, som nævnt i artikel 11, stk. 1, litra e), og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83, ikke kun beskyttelse mod forfølgelse, i forbindelse med hvilken der blev tildelt flygtningestatus, men også en effektiv og tilgængelig beskyttelse sikret af en fungerende regering.

37. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 skal fortolkes således, at en person ikke mister sin flygtningestatus, hvis hans velbegrundede frygt for forfølgelse, som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c), der var grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og han heller ikke har andre grunde til at frygte forfølgelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83. I overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 skal ændringen i de omstændigheder, der dannede grundlag for, at personen blev anerkendt som flygtning, være af en væsentlig og ikke blot midlertidig karakter. Væsentlig ændring som omhandlet i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 vedrører ikke kun de omstændigheder, der begrundet en frygt for forfølgelse i henhold til direktivets artikel 2, litra c), men gælder også de generelle politiske og sociale forhold, og især menneskerettighedssituationen. En ændring af ikke blot midlertidig karakter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83,

38. Som svar på det andet spørgsmål har appellanten i sag C-175/08 anført, at ophør af flygtningestatus kræver tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83, og

at beskyttelsen ikke kun kan garanteres af multinationale styrker. At en stat kun kan sikre beskyttelse ved hjælp af multinationale styrker, tyder på, at ændringen i situationen i oprindelseslandet ikke er væsentlig og permanent. Der er ingen effektiv beskyttelse mod nye forfølgelser, og flygtningen har ingen mulighed for at leve i værdighed og sikkerhed, hvis han er udsat for en risiko for at lide alvorlig overlast i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 15 og 18 i direktiv 2004/83. Der er ingen effektiv beskyttelse af flygtningen, hvis oprindelseslandet ikke kan sikre et eksistensminimum. Appellanterne i sagerne C-176/08 og C-179/08 er af den opfattelse, at hvis der ikke findes aktører, der kan yde beskyttelse som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/83, kræver ophør af flygtningestatus i henhold til direktivets artikel 11, stk. 1, litra e), tilstedeværelse af en irakisk stat. Artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83 kræver ydermere, at den irakiske stat træffer rimelige foranstaltninger for at forhindre, at personer bliver udsat for forfølgelse eller lider alvorlig overlast, og at ansøgeren har adgang til en sådan beskyttelse. Hvis beskyttelse kun kan sikres ved hjælp af multinationale styrker, mener appellanterne, at dette tyder på en stats svaghed og ustabilitet og indebærer, at der ikke er truffet foranstaltninger i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83. I lyset af artikel 7, stk. 2, og stk. 2, litra e), i direktiv 2004/83 er det kun personer, der ikke opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtninge, der nyder subsidier beskyttelse i henhold til direktivets artikel 15 og 18. Retten til subsidier beskyttelse bringer ikke en flygtningestatus til ophør, men er en retlig status tildelt dem, der ikke kan indrømmes flygtningestatus. Et ophør af flygtningestatus forudsætter en stabil sikkerhedssituation og en garanti for et eksistensminimum. Appellanterne i sag C-178/08 har anført, at ophør af flygtningestatus kræver tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83, og det er ikke tilstrækkeligt, at beskyttelsen kun kan sikres ved hjælp

af multinationale styrker. En risiko for alvorlig overlast, der vil føre til tildeling af subsidier beskyttelse i henhold til artikel 18 i direktiv 2004/83, en ustabil sikkerhedssituation eller fraværet af generelle livsbetingelser, der sikrer et eksistensminimum, udelukker ophør af flygtningestatus.

39. Forbundsrepublikken Tyskland er subsidiært af den opfattelse, at ophør af flygtningestatus forudsætter tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83. Det er tilstrækkeligt, at beskyttelse kun kan sikres ved hjælp af multinationale styrker. Ophør af flygtningestatus kræver ikke, at flygtningen ikke trues med at lide alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2004/83. Ophør i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 kræver ikke, at sikkerhedssituationen i det land, hvor den pågældende er statsborger, er stabil, og at de generelle

livsbetingelser sikrer et eksistensminimum. Den Italienske Republik er af den opfattelse, at en kvasi-statslig aktør i form af multinationale styrker er en aktør, der kan yde beskyttelse i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83. Flygtningestatus ophører ikke, når en person er udsat for truslen om at lide alvorlig overlast, i hvilket tilfælde der gælder en særlig regel. Sikkerhedssituationens og livsbetingelsernes stabilitet i oprindelseslandet er overhovedet ikke relevante for et ophør af flygtningestatus. Republikken Cypren er af den opfattelse, at ophør af flygtningestatus for det første ikke kræver tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83, eller at flygtningen ikke skal være i risiko for at lide alvorlig overlast i den forstand, som er omhandlet i artikel 15 i direktiv 2004/83, eller at sikkerhedssituationen er stabil, medmindre flygtningestatus var tildelt på grundlag af denne situation, eller at de generelle livsbetingelser sikrer et eksistensminimum.

40. Såfremt Domstolen vurderer, at yderligere betingelser skal opfyldes, før en person kan miste sin flygtningestatus, er Det Forenede Kongerige subsidiært af den opfattelse, at en person for det første kan ophøre med at være flygtning, når beskyttelse kun kan sikres ved hjælp af multinationale styrker. For det andet er retten til, og tildelingen af subsidier

beskyttelse i henhold til artikel 15 i direktiv 2004/83 uafhængig af spørgsmålet om, hvorvidt en person kan indrømmes beskyttelse som flygtning. Dermed udelukker truslen om alvorlig overlast ikke i sig selv tilbagekaldelsen af flygtningestatus. For det tredje er der ingen forhåndsbetingelse for ophør af flygtningestatus med hensyn til sikkerhedssituationens stabilitet i oprindelsesstaten eller krav om, at livsbetingelserne sikrer flygtningen et eksistensminimum, selv om disse forhold kan have relevans for de faktiske omstændigheder i en given sag.

41. Kommissionen er af den opfattelse, at betingelsen for ophør af flygtningestatus, hvorefter flygtningens frygt for forfølgelse ikke længere kan betragtes som velbegrundet, og han ikke længere kan afslå at søge beskyttelse fra det land, hvor han har statsborgerret, kan være opfyldt, når beskyttelse kun er mulig ved hjælp af multinationale styrker. Ophør af flygtningestatus kræver, at en flygtning ikke trues med alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2004/83. De kompetente myndigheder skal tage hensyn til sikkerhedssituationen og de generelle livsbetingelser ved anvendelsen af ophørsklausulen i direktiv 2004/83.

2. Bedømmelse

42. Hovedformålet med direktiv 2004/83 er at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, og at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer¹⁵. For at nå dette mål respekterer direktiv 2004/83 de grundlæggende rettigheder og følger de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Endvidere tilsigter direktiv 2004/83 navnlig, at bl.a. asylansøgeres menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud¹⁶.

43. Det fremgår klart af tredje betragtning til direktiv 2004/83 og i særdeleshed af den

forelæggende rets bemærkninger i forelæggelseskendelsen og bemærkningerne fra parterne i den foreliggende sag, at direktivet skal fortolkes i lyset af Genèvekonventionen. Det anføres i tredje betragtning, at Genèvekonventionen udgør »hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge«. Da ordlyden af artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 imidlertid afspejler betingelserne i Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5, om ophør af flygtningestatus¹⁷, giver konventionsteksten alene ikke megen vejledning. Jeg er af den opfattelse, at spørgsmålet om ophør af flygtningestatus, jf. artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 derfor skal fortolkes i lyset af direktivets opbygning og formål som helhed, samtidig med at betingelserne i Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5, respekteres.

17 — Der er en række forskelle mellem artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 og Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5. For det første skal en medlemsstat i henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 ved vurdering af ophør af flygtningestatus i henhold til bl.a. direktivets artikel 11, stk. 1, litra e), tage hensyn til, hvorvidt ændringen af de omstændigheder, ifølge hvilke en flygtning blev anerkendt som flygtning, »er af en så væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, at flygtningens frygt for forfølgelse ikke længere kan anses for at være velbegrunnet« (min fremhævelse). Sådan en forpligtelse findes ikke specifikt i Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5. For det andet indeholder Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5, et forbehold, hvis saglige relevans den forelæggende ret specifikt har udelukket fra de sager, der verserer for den, hvorved en flygtning kan påberåbe sig tvingende grunde, der udspringer af tidligere forfølgelse, som begrundelse for ikke at søge beskyttelse i det land, hvor han har statsborgerret. Dette forbehold findes ikke specifikt i direktiv 2004/83. Måske er den mest markante forskel mellem disse to tekster, der ikke er begrænset til ophør af flygtningestatus, imidlertid, at direktiv 2004/83 skaber en anden søjle af international beskyttelse, nemlig subsidiær beskyttelse, som der ikke henvises til i Genèvekonventionen.

15 — Jf. sjette betragtning til direktiv 2004/83.

16 — Jf. tiende betragtning til direktiv 2004/83.

44. Jeg bemærker, at den forelæggende ret i sin forelæggelseskendelse har angivet, at i henhold til tysk lov kan en flygtning, efter udløbet af en vis periode, bevare sin opholdstilladelse og vil ved ophør af hans flygtningestatus faktisk ikke kunne pålægges at vende tilbage til den stat, i hvilken han har statsborgerret. Efter min mening kan den pågældende nationale praksis ikke have indflydelse på eller ændre det i henhold til direktiv 2004/83 fastslåede minimumskriterium for ophør af flygtningestatus. En medlemsstat har naturligvis mulighed for at anvende højere standarder, der er mere gunstige for flygtninge, hvis disse standarder er forenelige med direktiv 2004/83¹⁸.

45. Til trods for at en flygtning har haft en velbegrundet frygt for forfølgelse i det land, hvor han har statsborgerret, fremgår det klart af direktiv 2004/83's artikel 11, at flygtningestatus i princippet ikke er en permanent status, og en tredjelandstatsborger kan miste sin anerkendelse som flygtning under særlige omstændigheder. Desuden tillader både artikel 11, stk. 1, litra e), og artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2004/83 ophør af flygtningestatus uanset den pågældende flygtningsvilje¹⁹. Da ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 i særlige tilfælde kan pålægge en person, der har frygtet eller reelt har lidt forfølgelse i det land, hvor han har statsborgerret, at vende tilbage dertil mod hans vilje, skal den nævnte bestemmelse fortolkes med en vis

forsigtighed, der fuldt ud respekterer menneskelig værdighed²⁰.

46. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, at denne bestemmelse pålægger to uløseligt forbundne betingelser, som skal undersøges sammen, for at en flygtningestatus kan ophøre. Det skal fastslås, at de omstændigheder, ifølge hvilke en person blev tildelt flygtningestatus, ikke længere består, og at det land, hvor flygtningen har statsborgerret, både kan og vil beskytte den pågældende flygtning.

47. Alle sprogversioner af artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 kræver som en betingelse for ophør af flygtningestatus, at en flygtning er i stand til at søge beskyttelse fra

18 — Jf. artikel 3 i direktiv 2004/83 med overskriften »Gunstigere standarder«.

19 — Se modsætningsvist artikel 11, stk. 1, litra a), b) og d), i direktiv 2004/83, som udtrykkeligt benytter ordet »frivilligt«.

20 — Tilsyneladende er der forholdsmæssigt lidt statspraksis med hensyn til ophørsklausulen indeholdt i Genèvekonventionens artikel 1C, nr. 5. Efter min mening, støtter kontraherende staters hidtidige forbehold med hensyn til Genèvekonventionens ophørsklausul i artikel 1C, nr. 5, den forsigtige tilgang til anvendelsen af artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, som jeg har anbefalet.

det land, hvor han har statsborgerret²¹. Hvis det er tilstrækkeligt at påvise, at de omstændigheder, der førte til anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, for at en flygtningestatus ophører i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, vil ordene »ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger« i den nævnte bestemmelse være ganske overflødige²².

velbegrunder frygt for forfølgelse af de grunde, som førte til hans anerkendelse som flygtning, men dette er efter min opfattelse kun en forkortet analyse, som er utilstrækkelig for et ophør af flygtningestatus. Ophør af flygtningestatus forudsætter en ændring i omstændighederne i det land, hvor flygtningen er statsborger, som faktisk gør det muligt for flygtningen at påberåbe sig dette lands beskyttelse²³.

48. I henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 er det nødvendigt at fastslå, at en flygtning ikke længere har en

21 — Det skal bemærkes, at artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 anfører, at en tredjelandstatsborger ophører med at være anerkendt som flygtning, hvis han eller hun »ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består« (min fremhævelse). Den forhåndsbetingelse, at en person ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor han eller hun er statsborger, forudsætter efter min mening, at det pågældende lands beskyttelse faktisk er tilgængelig, og at flygtningen er i stand til at søge den.

22 — Jf., f.eks. ordlyden »ако той не може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има,« i den bulgarske sprogversion, »nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti,« i den tjekkiske sprogversion, »es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt« i den tyske sprogversion, »s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité,« i den franske sprogversion, »non possa più rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza« i den italienske sprogversion, »nie może dłużej kontynuować odmawiania skrzyżowania z ochrony państwa, którego jest obywatelem« i den polske sprogversion, »não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade« i den portugisiske sprogversion, »nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărui cetățean este« i den rumænske sprogversion, og »nemůže dálej odmíetat ochranu státu, ktorého štátne občianstvo má« i den slovakiske sprogversion.

49. Spørgsmålet om tilgængelighed af beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, kræver en vurdering af arten og omfanget af den beskyttelse, der skal være tilgængelig for en flygtning. Det bemærkes, at artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83 foreskriver, at »beskyttelse« ydes generelt, når staten bl.a. tager rimelige skridt til at forhindre »forfølgelse eller udsættelse for alvorlig overlast«. Derfor opstår spørgsmålet, om begrebet »beskyttelse« i artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 er begrænset til beskyttelse mod forfølgelse eller også omfatter beskyttelse mod »alvorlig overlast«, et begreb, som indgår i definitionen af en »person, der er berettiget til subsidær beskyttelse« i henhold til direktivets artikel 2, litra e).

23 — Jf. artikel 7, stk. 2 i direktiv 2004/83, der specifikt henviser til individuel adgang til beskyttelse.

50. En rigtig fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2004/83 vedrørende flygtningestatus, herunder ophør af denne status i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, kræver en korrekt forståelse af begrebet »flygtning«, som det er defineret i artikel 2, litra c), i samme direktiv. Jeg mener, at der er en sammenhæng mellem de retlige kriterier for at tildele flygtningestatus og de kriterier, der skal opfyldes, for at denne status ophører.

af »flygtning« og en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«, jf. artikel 2, litra c) og e), i direktiv 2004/83, sammen med hele direktivets opbygning, der hviler på to forskellige søjler af international beskyttelse²⁴.

51. Efter min opfattelse sonderer direktiv 2004/83 mellem flygtninge og personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse. Dette fremgår navnlig af definitionerne i artikel 2, litra c) og e), i samme direktiv, de særlige kriterier for indrømmelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse i henhold til bl.a. kapitel III og V i samme direktiv og den uensartede beskyttelse, der tilkendes flygtninge og personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse i henhold til kapitel VII i samme direktiv. Således er en vurdering af, hvorvidt en person står over for en reel risiko for at lide alvorlig overlast i det land, hvor han har statsborgerret, ikke en del af de retlige kriterier, der finder anvendelse ved tildeling af flygtningestatus i henhold til artikel 13 i direktiv 2004/83, eller ved ophøret af den status i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i samme direktiv. En anden tolkning vil føre til en uacceptabel forvrængning af definitionen

52. At en persons flygtningestatus er ophørt, udelukker imidlertid ikke muligheden for, at han står over for en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15 i direktiv 2004/83, i det land, hvor han har statsborgerret. Under sådanne omstændigheder skal en tidligere flygtning have fair og rig lejlighed til at indgive en ansøgning om subsidiær beskyttelse. Hvis medlemsstaternes nationale myndigheder således bestemmer, at en persons flygtningestatus ophører i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, skal alle de nødvendige skridt tages for at sikre, at den pågældende person faktisk har mulighed for at ansøge om subsidiær

24 — De to søjlesystemer af international beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2004/83, er efter min mening kritisable, da de faktisk kan underminere eller svække flygtningestatus. Medlemsstater kan, siden direktiv 2004/83 trådte i kraft, vælge at tildele subsidiær beskyttelse til personer, som i mangel af den form for beskyttelse ville være blevet tildelt flygtningestatus. Jf. navnlig artikel 15, litra b) og c), i direktiv 2004/83 vedrørende alvorlig overlast, som fra et faktisk synspunkt i betydelig grad kan overlape forfølgelse som omhandlet i direktivets artikel 9. På trods af en sådan mulig kritik kan tilstedeværelsen af de to søjlesystemer af international beskyttelse i henhold til direktiv 2004/83 ikke nægtes.

beskyttelse²⁵, og at hans processuelle rettigheder i den henseende er fuldt ud sikret. Endvidere skal subsidiær beskyttelse tilkendes i henhold til artikel 18 i direktiv 2004/83, når den pågældende person er berettiget til subsidiær beskyttelse i overensstemmelse med kapitel II og V i samme direktiv.

være til stede, hvis der ikke er en aktør, der kan yde beskyttelse²⁶. Desuden kan en aktør, der yder beskyttelse, efter min mening ikke anses for at have gennemført rimelige skridt for at forhindre forfølgelse, såfremt der i det land, hvor flygtningen er statsborger, er aktører, som kan stå bag forfølgelse som defineret i artikel 6 i direktiv 2004/83, og som i nogle tilfælde omfatter ikke-statslige aktører, der truer²⁷ eller udøver forfølgelse i landet og dermed spreder rædsel i civilbefolkningen eller dele af denne.

53. Mens det således er klart, at ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 ikke forudsætter, at en flygtning bliver beskyttet mod risikoen for at lide alvorlig overlast i det land, hvor han er statsborger, kræver direktivets artikel 11, stk. 1) litra e), og artikel 7, stk. 2, utvetydigt, at beskyttelse mod forfølgelse er tilgængelig i det pågældende land ved gennemførelse af »rimelige skridt« til at forhindre forfølgelse. Denne forpligtelse kræver tilstedeværelsen af en aktør, der både vil og kan yde en sådan beskyttelse. I den forbindelse understreger jeg, at kravet om beskyttelse i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83 ikke er et abstrakt krav, men derimod en konkret, reel og objektiv betingelse. Da der skal tages positive, konkrete skridt for at yde beskyttelse, kan beskyttelse mod forfølgelse ikke siges at

54. Det er derfor nødvendigt at undersøge graden af beskyttelse mod forfølgelse, der skal være tilgængelig i det land, hvor en flygtning er statsborger, for at hans flygtningestatus ophører i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83. I den aktuelle sammenhæng skal en aktør, der yder beskyttelse i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83, tage rimelige skridt for at forhindre forfølgelse »ved at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering

26 — Se første del af det andet spørgsmål.

27 — Den pågældende trussel skal være alvorlig og tungtvejende og dermed skabe overbevisning i civilbefolkningen om, at der reelt vil blive begået forfølgelse.

25 — Hvis han ønsker det.

af handlinger, der udgør forfølgelse»²⁸. Disse ikke ubetydelige, konkrete krav medfører tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse, og som bl.a. har myndighed, organisationsstruktur og midler til at opretholde et minimum af lov og orden i det land, hvor flygtningen er statsborger. Aktøren, der yder beskyttelse, skal derfor objektivt have et rimeligt kapacitetsniveau og vilje til at forhindre forfølgelseshandlinger som defineret i artikel 9 i direktiv 2004/83.

situation»²⁹, der nu er gældende, og som sandsynligvis fortsat vil være gældende i fremtiden i landet, sammen med en undersøgelse af den individuelle flygtnings situation. Jeg er af den opfattelse, at formålet med artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 er at sikre, at en person, der er blevet anerkendt som flygtning på grund af en velbegrundet frygt for forfølgelse, ikke befinder sig i en situation, hvor flygtningestatussen ophører mod hans vilje, jf. artikel 11, stk. 1, litra e), i samme direktiv, mens ingen anden stabil eller holdbar løsning, fri for forfølgelse, er tilgængelig i det land, hvor han er statsborger.

55. Det bemærkes endvidere, at artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 forpligter medlemsstaterne til ved undersøgelsen af, hvorvidt en flygtningestatus er ophørt i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, at tage hensyn til, om ændringen i de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende blev tildelt flygtningestatus, er af væsentlig og ikke blot midlertidig art. Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83 er efter min mening udformet med henblik på at sikre, at ophørsafgørelser i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), ikke vedtages forhastet uden en dybtgående undersøgelse af situationen i det land, hvor flygtningen var statsborger på det tidspunkt, hvor han blev tildelt flygtningestatus, og den generelle

56. Da det ikke er muligt at forudsige alle eventualiteter, og i betragtning af den skelsættende virkning et ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv

28 — Beskyttelse behøver ikke at være absolut, hvilket under alle omstændigheder er uopnåeligt i ethvert samfund.

29 — Mens det måske ikke har tidsmæssig relevans i de sager, der verserer for den forelæggende ret, kræver artikel 38, stk. 1, litra c), i direktiv 2005/85, at medlemsstaterne inden for rammerne af proceduren for tilbagekaldelse af flygtningestatus sikrer, at »den kompetente myndighed kan indhente nøjagtige og ajourførte oplysninger fra forskellige kilder, f.eks. hvor det er relevant fra UNHCR om *den generelle situation i de berørte personers hjemlande*» (min fremhævelse). De pågældende tilbagekaldelsesprocedurer finder anvendelse på ophør i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83. Jf. 26. betragtning til direktiv 2005/85 sammen med direktivets artikel 38, stk. 4. Se ligeledes 15. betragtning til direktiv 2004/83, hvori det anføres, at »De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge kan give medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionens artikel 1«.

2004/83 kan have for en flygtning, kan ophør efter min mening kun forekomme, når det er rimeligt at antage, at en holdbar løsning, fri for forfølgelse, er tilgængelig for en flygtning i det land, hvor han har statsborgerret.

57. Hvis situationen i det land, hvor flygtningen har statsborgerret, er urolig eller uforudsigelig, eller der er alvorlige krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, som kan føre til, at det pågældende individ atter søger om flygtningestatus, mener jeg ikke, at ændringen i omstændighederne kan anses for at være af væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, og den ved artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83 påkrævede grad af beskyttelse er åbenlyst ikke tilgængelig eller ineffektiv³⁰.

58. Med hensyn til den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt det er tilstrækkeligt,

at beskyttelse kun kan sikres ved hjælp af multinationale styrker³¹, skal det bemærkes, at i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83 kan beskyttelse ydes af staten eller af parter eller organisationer, herunder internationale organisationer³², der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens territorium. Et andet organ end en stat kan således være en aktør, der yder beskyttelse³³, forudsat at der udøves den fornødne grad af kontrol over staten, og det objektive kriterium for beskyttelse indført ved artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83 er opfyldt. Når multinationale styrkers bistand anvendes af en stat, kan en sådan anvendelse efter min mening ses som et rimeligt skridt til at forhindre forfølgelse i det land, hvor en flygtning er statsborger. Jeg er dog af den opfattelse, at for at opfylde betingelserne i artikel 7 i direktiv 2004/83 må en stat kun være afhængig af bistand fra multinationale styrker, såfremt sådanne styrker opererer under mandat fra det internationale samfund, f.eks. i De Forenede Nationers regi.

59. Derfor kan det ikke udelukkes, at en aktør, der yder beskyttelse i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/83, opererer i det land, hvor en flygtning er statsborger, på trods af at staten kun kan sikre beskyttelse ved

30 — De forhold, der skal undersøges af den nationale ret for at fastslå, hvorvidt de retlige krav om ændring i omstændigheder og tilgængeligheden af beskyttelse er opfyldt, kan i særlige tilfælde overlape betydeligt. Således kan, men ikke nødvendigvis, tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse, og som har myndighed, organisationsstruktur og midler til bl.a. at opretholde et minimum af lov og orden i det land, hvor en flygtning har statsborgerret, tyde på, at ændringerne i omstændighederne er af væsentlig og ikke blot midlertidig karakter.

31 — Se første del af det andet spørgsmål.

32 — Men ikke begrænset til internationale organisationer.

33 — Enten alene eller efter min mening i samarbejde med staten.

hjælp af multinationale styrker. Tilstedeværelsen af en aktør, der kan yde beskyttelse, og tilgængeligheden, effektiviteten og den fortsatte opretholdelse af beskyttelsen ydet af den pågældende aktør i det land, hvor flygtningen er statsborger, er faktiske spørgsmål, der skal vurderes af den nationale ret i lyset af ovenstående betragtninger.

forudsætter, at sikkerhedssituationen i det land, hvor flygtningen er statsborger, er stabil, og de generelle livsbetingelser sikrer et eksistensminimum.

60. Hvad angår den anden del af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret efter min mening oplyst, hvorvidt flygtningestatus kan ophøre i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, hvis den pågældende person trues med alvorlig overlast som defineret i artikel 15 i direktiv 2004/83, i stedet for forfølgelse i det land, hvor han har statsborgerret. Efter min mening indgår en persons berettigelse til subsidiær beskyttelse ikke i de retlige kriterier, der finder anvendelse på ophør af flygtningestatus³⁴.

62. Sikkerhedssituationens stabilitet skal vurderes som en integrerende del af tilgængeligheden af beskyttelse mod forfølgelse, som pålagt ved artikel 7, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83. Der skal derfor være en aktør, der kan yde beskyttelse, og som har myndighed, organisationsstruktur og midler til bl.a. at opretholde et minimum af lov og orden i det land, hvor flygtningen er statsborger. Sikkerhedssituationen i det land, hvor flygtningen er statsborger, skal efter min mening være af en sådan art, at en flygtning ikke står over for en situation, hvor han kan blive berettiget til flygtningestatus i en overskuelig fremtid.

61. Med den tredje del af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83

63. Hvad angår spørgsmålet om generelle livsbetingelser og tilgængeligheden af et eksistensminimum i det land, hvor den pågældende er statsborger, skal det indledningsvis understreges, at direktiv 2004/83 ikke tilken-der flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse til økonomiske migranter. Desuden

34 — Jf. punkt 46-48 ovenfor.

falder personer, der har brug for nødhjælp af menneskelige eller humanitære grunde, undtagen dem, som er berettiget til international beskyttelse³⁵, uden for anvendelsesområdet for direktiv 2004/83. Spørgsmålet om generelle livsbetingelser og tilgængeligheden af et eksistensminimum i det land, hvor flygtningen er statsborger, er efter min mening, og som anført af Kommissionen i dens indlæg, et uafhængigt relevant kriterium ved vurderingen af ophør i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, men skal også tages i betragtning som en del af vurderingen af, hvorvidt ændringen i omstændighederne kan anses for væsentlig og ikke blot af midlertidig karakter i henhold til artikel 11, stk. 2, i samme direktiv³⁶. Jeg bemærker endvidere, at i betragtning af, at det i artikel 7 og artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83 kræves, at et minimum af beskyttelse er til rådighed i det land, hvor den pågældende er statsborger, er det i det mindste tvivlsomt, om det pågældende land har de rette organisationsstrukturer og midler³⁷ til at yde en sådan beskyttelse, hvis det ikke kan sikre et eksistensminimum for dets borgere.

statsborger, og dets relevans i sammenhæng med ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, er en sag, der skal afgøres af den nationale ret i lyset af ovenstående betragtninger.

B — Tredje spørgsmål

1. Parternes væsentligste argumenter

64. Jeg mener, at tilgængeligheden af et eksistensminimum i det land, hvor flygtningen er

65. Appellanterne i sag C-175/08 er af den opfattelse, at når den oprindelige forfølgelse er blevet fjernet, men nye omstændigheder gør sig gældende, skal bevislettelsen i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83 anvendes, da denne bestemmelse ikke sonderer på

35 — Som defineret i artikel 2, litra a), i direktiv 2004/83, jf. niende betragtning til direktiv 2004/83.

36 — Jf. artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83.

37 — Jf. punkt 49 ovenfor.

grundlag af tidspunktet for den tidligere forfølgelse. Ved at lægge bevisbyrden på medlemsstaten, der dermed skal vise, at personen ikke længere kan indrømmes anerkendelse af flygtningestatus, pålægger artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83 strengere betingelser for tilbagekaldelse af flygtningestatus end dem, der gælder, når en forfølgelse frygtes, men endnu ikke har fundet sted. Artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83 afspejler således direktivets artikel 4, stk. 4. Appellanterne i sagerne C-176/08 og C-179/08 har gjort gældende, at sandsynlighedskriteriet i proceduren for tilbagekaldelse af flygtningestatus ikke er det samme som det, der gælder i proceduren for anerkendelse til den pågældende status. I proceduren for anerkendelse som flygtning skal betingelserne for tildelingen af den pågældende flygtningestatus undersøges globalt. Inden for disse rammer skal artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83 anvendes. Under proceduren for tilbagekaldelse af flygtningestatus skal nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder imidlertid måles i forhold til det kriterium, der er indeholdt i artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, dvs. en vurdering af den rimelige forventning om, at ved en persons tilbagevenden vil de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende var anerkendt som flygtning, ikke længere bestå. Også i denne sammenhæng gælder artikel 4 i direktiv 2004/83 i sager, hvor ansøgeren allerede har været udsat for forfølgelse eller direkte trusler om forfølgelse. Artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83 er ikke en særlig regel, der træder i stedet for artikel 4 i samme direktiv. Appellanterne i sag C-178/08 er af den opfattelse, at når de oprindelige grunde til forfølgelse ikke længere består, ligger bevisbyrden hos den medlemsstat, der tildelte flygtningestatus, for at bevise, at flygtningen heller ikke har anden grund til at frygte forfølgelse, jf. artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83. Det sandsynlighedskriterium, der skal anvendes, er det samme som det, der kræves ved udelukkelse af anerkendelse af flygtningestatus, dvs. at der skal være god grund til at antage, at den

pågældende person ikke er udsat for en risiko for ny forfølgelse.

66. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at når de omstændigheder, ifølge hvilke en person blev tildelt flygtningestatus, ikke længere består, skal nye og andre former for omstændigheder, der vil kunne danne grundlag for forfølgelse, måles i forhold til sandsynlighedskriteriet, der anvendes på anerkendelsen af flygtningestatus. Sådanne helt nye og andre omstændigheder skal desuden ikke vurderes under hensyn til bevislettelsen i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83. Den Italienske Republik mener bl.a., at de mulige nye og andre omstændigheder, der vil kunne danne grundlag for forfølgelse, skal vurderes i henhold til kriteriet om »reel risiko«, og bevislettelsen i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83 er ikke begrænset til de sager, hvor der er en sammenhæng mellem de nye omstændigheder og dem, der begrundede anerkendelsen som flygtning. Republikken Cypern har anført, at når de omstændigheder, ifølge hvilke en flygtning blev anerkendt som sådan, ikke længere består, skal nye og andre former for omstændigheder vurderes i henhold til

kapitel II og III i direktiv 2004/83. Dette kræver, at den nye ansøgning undersøges i god tro uden at fjerne bevisbyrden fra ansøgeren, undtagen i forbindelse med formodningen i artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83, der gælder i alle tilfælde. Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at når de omstændigheder, der dannede grundlag for anerkendelsen som flygtning, ikke længere består, og nye og andre former for omstændigheder anføres at give anledning til en velbegrunnet frygt for forfølgelse, er det op til ansøgeren hurtigst muligt at fremlægge alle de oplysninger, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/83.

er ophørt med at være eller aldrig har været flygtning. Dermed skal den pågældende stat bevise, at en flygtning ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor han har statsborgerret. Ophør af flygtningestatus skal således vurderes i forhold til andre kriterier end dem, der benyttes ved anerkendelsen af nævnte status. Kommissionen mener ikke, at artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83, der lemper bevisbyrden til fordel for en ansøger, ved anerkendelse af flygtningestatus, finder anvendelse på tilbagekaldelsen af flygtningestatusen, hvor bevisbyrden påhviler de kompetente myndigheder.

2. Bedømmelse

67. Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83 indeholder de relevante regler vedrørende proceduren for tilbagekaldelse af flygtningestatus. I overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83, og uden at dette berører flygtningens pligt til i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, at angive alle relevante forhold og indgive alle relevante oplysninger, som han er i besiddelse af, er den medlemsstat, der tildelte flygtningestatus, forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at bevise, at den pågældende person

68. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, hvorledes nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder skal vurderes, når de tidligere omstændigheder, der dannede grundlag for tildelingen af flygtningestatus, ikke længere består.

69. For at kunne give et nyttigt svar på den forelæggende rets spørgsmål, mener jeg, at det er nødvendigt at afklare, hvad der menes med de pågældende nye og andre former for omstændigheder.

70. Jeg er af den opfattelse, at begrebet »nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder«, som den forelæggende ret anvender, henviser til hidtil ukendte omstændigheder, der ikke har nogen tilknytning, selv ikke delvis, til de hidtidige omstændigheder, der dannede grundlag for den pågældende persons anerkendelse som flygtning.

71. Når de omstændigheder, der dannede grundlag for en persons anerkendelse som flygtning, har ændret sig til en vis grad, men visse forhold, der er forbundet, selv delvist, med de hidtidige omstændigheder, består, er ændringen i omstændighederne efter min mening ikke væsentlig, men blot af midlertidig karakter, jf. artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/83.

72. Hvis det i ophørssager ser ud til, på trods af, at de omstændigheder, der dannede grundlag for en persons anerkendelse som flygtning, har ændret sig til en vis grad, men visse forhold, der er forbundet, selv delvist, med de hidtidige omstændigheder, består, skal den pågældende medlemsstat desuden i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/83 påvise, at flygtningen ikke har en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af disse indbyrdes forbundne forhold.

73. Når en flygtning påberåber sig helt nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder, er jeg af den opfattelse, at den pågældende person skal indgive en ny ansøgning om flygtningestatus, og at de omhandlede omstændigheder skal vurderes for at fastslå, hvorvidt den pågældende person har en velbegrundet frygt for forfølgelse i henhold til artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83. Det sandsynlighedskriterium, der skal anvendes, er derfor det kriterium, der finder anvendelse ved tildelingen af flygtningestatus i henhold til artikel 13 i direktiv 2004/83.

74. At en person tidligere blev tildelt flygtningestatus på grund af en velbegrundet frygt for forfølgelse baseret på helt andre former for omstændigheder, angiver efter min mening ikke, at der er god grund til i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4 i direktiv 2004/83, at formode, at flygtningen nu har en velbegrundet frygt for forfølgelse.

75. Jeg mener, at lempelsen af reglerne for vurdering, som er indeholdt i artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83, kræver en sammenhæng, om end kun delvis, mellem tidligere forfølgelse eller direkte trusler om sådan forfølgelse og nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder.

76. Det tilkommer den nationale ret bl.a. at vurdere, hvorvidt de pågældende omstændigheder er nye eller forbundet med de omstændigheder, der dannede grundlag for den pågældendes anerkendelse som flygtning.

VII — Forslag til afgørelse

77. Jeg mener følgelig, at de forelagte spørgsmål i denne sag skal besvares således:

- »1) Artikel 11, stk. 1, litra e), 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 den tildelte beskyttelse skal fortolkes i lyset af bl.a. den definition af »flygtning«, som er indeholdt i artikel 2, litra c), i samme direktiv. Det skal derfor fastslås i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, at de omstændigheder, ifølge hvilke flygtningen blev anerkendt som sådan, ikke længere består, og at det land, hvor flygtningen er statsborger, både kan og vil beskytte den pågældende flygtning. Flygtningestatus kan ophøre, hvis en holdbar løsning, fri for forfølgelse, er tilgængelig for flygtningen i det land, hvor han eller hun er statsborger. Beskyttelsen, som ydes af det land, hvor en flygtning er statsborger, skal opfylde artikel 7 i direktiv 2004/83, hvis der findes en aktør, der kan yde beskyttelse, og som tager rimelige skridt til at forhindre forfølgelse ved bl.a. at have et effektivt retssystem, der afslører, retsforfølger og sanktionerer handlinger, der udgør forfølgelse. I tilfælde af, at beskyttelsen mod forfølgelse kun kan sikres ved hjælp af multinationale styrker, kan en sådan

bistand anses for et rimeligt skridt til at forhindre forfølgelse i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/83, forudsat at sådanne styrker opererer under mandat fra det internationale samfund.

- 2) At en person er berettiget til subsidær beskyttelse i henhold til kapitel V i direktiv 2004/83, udgør ikke en del af de retlige kriterier, der finder anvendelse ved ophør af flygtningestatus. Såfremt nationale myndigheder imidlertid beslutter, at en persons flygtningestatus ophører i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, skal alle nødvendige skridt tages for at sikre, at den pågældende person har en effektiv mulighed for at ansøge om subsidær beskyttelse, og at hans processuelle rettigheder er fuldt ud sikret.
- 3) Sikkerhedssituationen i det land, hvor en flygtning er statsborger, skal være sådan, at en flygtning ikke kan blive berettiget til flygtningestatus i en overskuelig fremtid. Sikkerhedssituationens stabilitet i det land, hvor flygtningen er statsborger, skal vurderes af den nationale ret som en integrerende del af tilgængeligheden af beskyttelse mod forfølgelse som pålagt ved artikel 7, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83.
- 4) Tilgængeligheden af et eksistensminimum i det land, hvor en flygtning er statsborger, er ikke et uafhængigt relevant kriterium, der skal anvendes ved vurderingen af ophør i henhold til artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83, men skal imidlertid tages i betragtning som del af vurderingen af, om ændringen

i omstændigheder kan anses for at være af væsentlig og ikke blot midlertidig karakter i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, og om en flygtning kan søge beskyttelse i det land, hvor han har statsborgerret.

- 5) I en situation, hvor de tidligere omstændigheder, der dannede grundlag for anerkendelsen af den pågældende person som flygtning, ikke længere består, skal fuldstændig nye og andre former for forfølgelsesbegrundende omstændigheder i henhold til artikel 9 i direktiv 2004/83 vurderes i overensstemmelse med det sandsynlighedskriterium, som finder anvendelse på tildelingen af flygtningestatus i henhold til direktivets artikel 13, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 2004/83 finder ikke anvendelse ved en sådan vurdering.«