



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 24. januar 2019¹

Sag C-720/17

**Mohammed Bilali
mod
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – direktiv 2011/95/EU – standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse – subsidiær beskyttelse – artikel 19 – tilbagekaldelse af subsidiær beskyttelsesstatus – grundenes rækkevidde – national lovgivning, som foreskriver tilbagekaldelse af denne beskyttelsesstatus som følge af en fejl fra administrationens side vedrørende de faktiske omstændigheder – lovlig – annullation af retsakt om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus – medlemsstaternes procesautonomi – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

I. Indledning

1. Kan en kompetent national myndighed støtte sig på artikel 19 i direktiv 2011/95/EU² med henblik på at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, der er tildelt en statsløs, som følge af en fejlagtig vurdering af behovet for international beskyttelse, som denne myndighed alene er ansvarlig for?
2. Dette er i det væsentlige det præjudicielle spørgsmål, som Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) har forelagt.
3. Dette spørgsmål er rejst i forbindelse med en tvist mellem Mohammed Bilali, der har oplyst, at han er statsløs, og Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (forbundskontoret for immigration og asyl, Østrig, herefter »forbundskontoret«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om ex officio at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, som han var blevet tildelt, idet hans hjemland ikke var blevet fastlagt korrekt.
4. Dette er et nyt spørgsmål, og Domstolens besvarelse vil gøre det muligt at fjerne den uklarhed i national praksis, som den seneste rapport fra Det Europæiske Asylstøttekontor³ sætter særligt fokus på⁴.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

3 – Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19.5.2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (EUT 2010, L 132, s. 11).

4 – Jf. den juridiske analyse af 2018, der har overskriften »Ophør af international beskyttelse: artikel 11, 14, 16 og 19 i kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU)« (navnlig kapitel 4.1.3, s. 35).

5. Det er for at undersøge det forelagte spørgsmål nødvendigt først at analysere betydningen og rækkevidden af artikel 19 direktiv 2011/95, som indeholder en udtømmende opregning af de grunde, der giver medlemsstaterne mulighed for eller pålægger dem en pligt til at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus. Efter denne undersøgelse vil jeg konkludere, at denne artikel er til hinder for, at denne beskyttelsesstatus tilbagekaldes i en situation som den i denne sag omhandlede, hvor den berørte person som følge af en fejl, som den kompetente nationale myndighed har begået, med urette har fået tildelt denne beskyttelse.

6. Undersøgelsen af det forelagte spørgsmål gør det endvidere nødvendigt at foretage en præcisering af formålet med og arten af den afgørelse, som den kompetente nationale myndighed skal træffe under disse omstændigheder.

7. Jeg vil i denne forbindelse redegøre for, at det i en situation som den i denne sag omhandlede, hvor afgørelsen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus er truffet i strid med retsfor skrifter og navnlig de opstillede kriterier for anerkendelse, og hvor denne tilsidesættelse har haft en afgørende betydning for udfaldet af behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, er nødvendigt at ophæve den subsidiære beskyttelsesstatus. Denne løsning har nemlig den dobbelte fordel, at det ikke er nødvendigt at anlægge en udvidende fortolkning af de meget strenge bestemmelser i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, og suppleret af protokollen vedrørende flygtninges retsstilling af 31. januar 1967⁵, idet den samtidig indebærer, at en person, der ikke på nogen måde er ansvarlig for den fejl, som administrationen har begået, sikres maksimale processuelle garantier og en retfærdig behandling. Denne løsning er endvidere nødvendig for at sikre integriteten af det fælles europæiske asylsystem, idet det er nødvendigt at korrigere samtlige fejlagtige anerkendelser for at sikre, at den internationale beskyttelse kun tildeles personer, der reelt har behov herfor.

8. Eftersom EU-retten ikke indeholder særlige bestemmelser om de nærmere processuelle regler, der gælder for ophævelse af den subsidiære beskyttelsesstatus som følge af, at administrationen har begået en fejl, vil jeg redegøre for, at disse regler i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi henhører under den nationale retsorden, dog med forbehold af iagttagelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

II. Retsfor skrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2011/95

9. Bestemmelserne i kapitel V i direktiv 2011/95, der har overskriften »Berettigelse til subsidiær beskyttelse«, og de bestemmelser, der er fastsat i dette direktivs kapitel VI, som har overskriften »Subsidiær beskyttelsesstatus«, er udformet således, at de sikrer, at kun de personer, der opfylder alle de særlige materielle betingelser, tildeles international beskyttelsesstatus og de dertil knyttede rettigheder.

10. Kapitel V i direktiv 2011/95 indeholder artikel 15-17. I dette direktivs artikel 15 defineres »[a]lvorlig overlast«, mens artikel 16 indeholder en såkaldt »Ophørs klausul«, som bestemmer:

»1. En tredjelandstatsborger eller statsløs er ikke længere berettiget til subsidiær beskyttelse, når de forhold, der førte til tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, ikke længere eksisterer eller har ændret sig i en sådan grad, at beskyttelse ikke længere er påkrævet.

5 – Herefter »Genèvekonventionen«.

2. Ved anvendelsen af stk. 1 skal medlemsstaterne tage hensyn til, hvorvidt ændringen af forholdene er af en så væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, at den person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, ikke længere er udsat for nogen reel risiko for alvorlig overlast.

[...]«

11. Artikel 17 i direktiv 2011/95 indeholder en »[u]delukkelsesklauseul«. Denne artikel har følgende ordlyd:

»1. En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at:

- a) [D]en pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser.
- b) [D]en pågældende har begået en grov forbrydelse.
- c) [D]en pågældende har begået handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præambelen til og artikel 1 og 2 i De Forenede Nationers pagt.
- d) [D]en pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.

2. Stk. 1 finder anvendelse på personer, der anstifter til eller på anden måde deltager i at begå de deri nævnte forbrydelser eller handlinger.

3. Medlemsstaterne kan udelukke en tredjelandstatsborger eller en statsløs fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis den pågældende, inden han eller hun fik tilladelse til at rejse ind i den pågældende medlemsstat, har begået en eller flere forbrydelser, der falder uden for stk. 1, men som ville kunne straffes med fængsel, hvis de var begået i den berørte medlemsstat, og den pågældende udelukkende har forladt hjemlandet for at undgå sanktioner som følge af disse forbrydelser.«

12. Artikel 18 i dette direktivs kapitel VI fastsætter betingelserne for »[t]ildeling af subsidiær beskyttelsesstatus«. Denne artikel har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne tildeler tredjelandstatsborgere eller statsløse, der er berettiget til subsidiær beskyttelse i medfør af kapitel II og V, subsidiær beskyttelsesstatus.«

13. Artikel 19 i direktiv 2011/95, som ønskes fortolket i det foreliggende tilfælde, fastsætter til gengæld, under hvilke betingelser medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge den nævnte beskyttelsesstatus. Denne artikel har følgende ordlyd:

»1. Med hensyn til ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet efter ikrafttrædelsen af direktiv 2004/83/EF^[6], skal medlemsstaterne tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandstatsborgers eller statsløs persons subsidiære beskyttelsesstatus, der er tildelt af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, såfremt den pågældende ikke længere opfylder betingelserne herfor, jf. artikel 16.

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

2. Medlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandsstatsborgers eller statsløs persons subsidiære beskyttelsesstatus, der er tildelt af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, såfremt den pågældende efter tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus burde have været udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelsesstatus, jf. artikel 17, stk. 3.

3. Medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandsstatsborgers eller statsløs persons subsidiære beskyttelsesstatus, såfremt den pågældende:

- a) efter at have opnået subsidiær beskyttelsesstatus burde have været udelukket fra eller er udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, jf. artikel 17, stk. 1 og 2
- b) har givet forkerte oplysninger om eller fortiet faktiske forhold, herunder anvendt falske dokumenter, og dette var afgørende for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

4. Uden at dette i øvrigt indskrænker tredjelandsstatsborgerens eller den statsløse persons 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 subsidiær beskyttelsesstatus, på et individuelt grundlag påvise, at den pågældende ikke længere opfylder eller ikke opfylder betingelserne herfor, jf. stk. 1, 2 og 3 i nærværende artikel.«

2. Direktiv 2013/32/EU

14. Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2013/32/EU⁷, at dette direktiv fastsætter fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

15. Artikel 2, litra o), i direktiv 2013/32 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- o) »fratagelse af international beskyttelse«: en afgørelse truffet af en kompetent myndighed om at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en persons flygtningestatus eller subsidiære beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95[...]

16. Artikel 44 i direktiv 2013/32, der er indeholdt i kapitel IV, som har overskriften »Procedurer for fratagelse af international beskyttelse«, er affattet som følger:

»Medlemsstaterne sikrer, at der kan indledes en undersøgelse med henblik på fratagelse af en bestemt persons internationale beskyttelse, hvis der fremkommer nye elementer eller oplysninger, som viser, at der er grund til at tage det berettigede i vedkommendes internationale beskyttelse op til fornyet overvejelse.«

17. Dette direktivs artikel 45 fastsætter de garantier, som tilkommer den berørte person, såfremt den kompetente nationale myndighed overvejer i henhold til artikel 14 og 19 i direktiv 2011/95 at fratage denne person den internationale beskyttelse, som vedkommende er blevet tildelt.

⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

B. Østrigsk ret

18. § 8 i Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (forbundsloven om tildeling af asyl)⁸ af 16. august 2005 bestemmer:

»(1) Subsidiær beskyttelsesstatus skal tildeles en udlænding,

1. der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Østrig, såfremt der meddeles afslag herpå med hensyn til tildelingen af asylstatus.

[...]

(6) Hvis det ikke er muligt at fastslå, hvilket land der er asylansøgerens hjemland, skal der gives afslag på ansøgningen om international beskyttelse med hensyn til den subsidiære beskyttelsesstatus. I dette tilfælde træffes der en afgørelse om tilbagesendelse, hvis det ikke er ulovligt i medfør af § 9 stk. 1 og 2, [i Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (lov om procedurer ved [forbundskontoret])⁹ af 16.8.2012].

[...]«

19. § 9 i AsylG 2005 bestemmer:

»(1) En udlændings subsidiære beskyttelsesstatus skal tilbagekaldes ved afgørelse ex officio, såfremt

1. betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus (§ 8, stk. 1) ikke eller ikke længere er opfyldt

[...]

(2) Såfremt en subsidiær beskyttelsesstatus ikke skal tilbagekaldes af de i stk. 1 anførte grunde, skal en tilbagekaldelse også finde sted, når

1. der foreligger en af de grunde, der er anført i [Genèvekonventionens] artikel 1 F

2. den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i Republikken Østrig, eller

3. der er afsagt endelig dom over den pågældende ved en national ret for en forbrydelse [...]

[...]«

III. Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20. Mohammed. Bilali, der har oplyst, at han er statsløs, indgav den 27. oktober 2009 en ansøgning om international beskyttelse til forbundskontoret.

8 – BGBl. I, 100/2005, herefter »AsylG 2005«.

9 – BGBl. 2012 I, s. 87.

21. Eftersom forbundskontoret var af den opfattelse, at Mohammed Bilalis hjemland var Algeriet, afslog det ved afgørelse af 15. marts 2010 denne ansøgning og anordnede endvidere hans udsendelse til det nævnte land. Ved dom af 8. april 2010 ophævede Asylgerichtshof (domstol i asylsager, Østrig) afgørelsen om afslag på ansøgningen om international beskyttelse og hjemviste sagen til forbundskontoret til fornyet behandling.

22. Ved afgørelse af 27. oktober 2010 meddelte forbundskontoret afslag på Mohammed Bilalis ansøgning om flygtningestatus, idet det dog besluttede at tildele ham subsidiær beskyttelsesstatus. Det fremgår af denne afgørelse, at Mohammed Bilalis identitet ikke var blevet fastslået, og at han »formodentlig var statsborger i Algeriet«.

23. Mohammed Bilali anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse om afslag på hans ansøgning om flygtningestatus. Den afgørelse, hvorved han var blevet tildelt subsidiær beskyttelsesstatus, var i mellemtiden blevet endelig.

24. Ved dom af 16. juli 2012 ophævede Asylgerichtshof (domstol i asylsager) på ny afgørelsen om afslag på Mohammed Bilalis ansøgning om flygtningestatus, bl.a. med den begrundelse, at der alene var fremsat antagelser om hans hjemland. Asylgerichtshof hjemviste på ny sagen til forbundskontoret til fornyet behandling.

25. I forbindelse med den fornyede behandling og efter at have modtaget en besvarelse fra Staatendokumentation (informationstjeneste, der indsamler oplysninger om hjemlande, Østrig) konkluderede forbundskontoret, at Mohammed Bilali ikke kunne påberåbe sig algerisk statsborgerskab, men at han som følge af sin afstamning kunne påberåbe sig marokkansk og mauretansk statsborgerskab.

26. Ved afgørelse af 24. oktober 2012¹⁰ gav forbundskontoret derfor afslag på Mohammed Bilalis ansøgning om flygtningestatus. Efter at forbundskontoret havde fastslået, at »betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelse ikke på noget tidspunkt har været opfyldt«, og at tildelingen var baseret »på en fejlagtig antagelse« om, at Algeriet var Mohammed Bilalis hjemland, tilbagekaldte forbundskontoret ex officio den subsidiære beskyttelsesstatus, som han var blevet tildelt den 27. oktober 2010, og fratog ham den tidsbegrænsede opholdstilladelse, som han var blevet tildelt i forbindelse med den nævnte beskyttelsesstatus. Endelig afslog forbundskontoret den af Mohammed Bilali indgivne ansøgning om subsidiær beskyttelsesstatus i forhold til Marokko som hjemland og anordnede hans udsendelse til dette land.

27. Mohammed Bilali anlagde sag ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), hvilket alene førte til ophævelse af afgørelsen om udsendelse.

28. Mohammed Bilali iværksatte på denne baggrund en ekstraordinær *revisionsanke* ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).

29. Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) er i tvivl om fortolkningen af artikel 19 direktiv 2011/95, der fastsætter de tilfælde, hvori den subsidiære beskyttelsesstatus kan tilbagekaldes.

10 – Herefter »den omtvistede afgørelse«.

30. Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er de EU-retlige bestemmelser, navnlig artikel 19, stk. 3, i [...] direktiv 2011/95[...] til hinder for en medlemsstats nationale bestemmelse [...], hvorefter der kan træffes afgørelse om tilbagekaldelse af subsidiær beskyttelsesstatus, uden at de faktiske omstændigheder, der er relevante for tildelingen, som sådan har ændret sig, men kun myndighedens kendskab hertil, og uden at tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person i så henseende har afgivet forkerte oplysninger om eller fortiet faktiske forhold, der var afgørende for tildeling af [den nævnte] beskyttelsesstatus?«

31. Sagsøgeren, den østrigske, den ungarske, den nederlandske og den polske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV. Indledende bemærkninger

32. Inden jeg foretager en undersøgelse af det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, er det nødvendigt at præcisere ordlyden af dette spørgsmål, og navnlig de deri nævnte retsregler og den grund, der er anført i den omtvistede afgørelse. Denne grund har nemlig betydning for arten af denne afgørelse og anvendeligheden af direktiv 2011/95.

33. Hvad for det første angår de retsregler, som ønskes fortolket i det foreliggende tilfælde, ønsker den forelæggende ret oplyst, under hvilke betingelser en medlemsstat kan tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus med henvisning til »EU-retlige bestemmelser«, og navnlig artikel 19, stk. 3, i direktiv 2011/95. Når der henses til ordlyden af forelæggelsesafgørelsen, er det min opfattelse, at Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) nærmere bestemt har henvist til dette direktivs artikel 19, stk. 3, litra b), som foreskriver, at den subsidiære beskyttelsesstatus skal tilbagekaldes, såfremt den pågældende har udvist en svigagtig adfærd. Den forelæggende ret er i denne forbindelse af den opfattelse, at den situation, der er omhandlet i denne bestemmelse, ikke umiddelbart vedrører det tilfælde, hvor der træffes afgørelse om at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus på grund af nye efterforskningsresultater, men hvor den pågældende ikke har handlet svigagtigt.

34. Jeg konstaterer endvidere efter en læsning af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret endvidere og især ønsker en fortolkning af artikel 19, stk. 1, i direktiv 2011/95, der foreskriver, at den nævnte beskyttelsesstatus skal tilbagekaldes som følge af gennemførelsen af den ophørsklausul, der er fastsat i dette direktivs artikel 16. Den forelæggende ret er nemlig i tvivl om, hvorvidt den situation, der er omhandlet i det nævnte direktivs artikel 19, stk. 1, ikke kan omfatte tilfælde, hvor den pågældende ikke længere er en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, som følge af, »at myndighedernes kendskab til de faktiske omstændigheder har ændret sig«.

35. Hvad for det andet angår den grund, der er anført i den omtvistede afgørelse, fremgår det faktisk meget klart af forelæggelsesafgørelsen og de dokumenter, der indgår i sagen for den forelæggende ret, og som Domstolen råder over, at selv om det fremgår af det forelagte spørgsmåls ordlyd, at den beskyttelsesstatus, som Mohammed Bilali var blevet tildelt, blev tilbagekaldt som følge af, at forbundskontorets »kendskab« havde ændret sig, er denne ændring ikke et resultat af nye oplysninger eller faktiske omstændigheder, men et resultat af de mere omfattende efterforskningsforanstaltninger, som forbundskontoret iværksatte, for at afhjælpe de utilstrækkeligheder, der kendetegnede forbundskontorets første undersøgelse, og for at korrigere den »fejl« og den »fejlagtige antagelse«, som det havde fremsat med hensyn til hans hjemland¹¹.

¹¹ – Jf. bl.a. punkt 7, 20 og 22 i forelæggelsesafgørelsen.

36. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at forbundskontoret ikke fastlagde Mohammed Bilalis statsborgerskab korrekt som følge af den utilstrækkelige eller u hensigtsmæssige efterforskning, som forbundskontoret gennemførte, idet der først blev opnået kendskab til de faktiske omstændigheder, efter at afgørelsen var blevet truffet. Som den forelæggende ret har anført, var »betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelse *ikke på noget tidspunkt* opfyldt«¹². Det er i den foreliggende sag derfor ubestridt, at forbundskontoret fra sagens begyndelse ikke burde have tildelt Mohammed Bilali denne beskyttelsesstatus, idet han under hensyn til sit hjemland ikke var berettiget til denne internationale beskyttelse.

37. På baggrund af disse betragtninger er det derfor min opfattelse, at det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, nærmere bestemt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten og navnlig artikel 19, stk. 1, og stk. 3, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, når den kompetente nationale myndighed har begået en fejl, som den alene er ansvarlig for, med hensyn til de omstændigheder, der lå til grund for tildelingen af denne beskyttelsesstatus.

V. Bedømmelse

38. Besvarelsen af det forelagte spørgsmål skal efter min opfattelse opdeles i to led. For det første er det væsentligt at redegøre for grundene til, at artikel 19 i direktiv 2011/95, når der henses til betydningen og rækkevidden af denne artikel, er til hinder for, at den subsidiære beskyttelsesstatus tilbagekaldes som følge af en fejl, som den kompetente nationale myndighed har begået med hensyn til de omstændigheder, der lå til grund for tildelingen af den nævnte beskyttelsesstatus. For det andet er det nødvendigt at undersøge arten af den afgørelse, der skal træffes i en situation som den i denne sag omhandlede, og den retlige ordning, der finder anvendelse på denne afgørelse.

A. Rækkevidden af den i artikel 19 i direktiv 2011/95 fastsatte procedure for tilbagekaldelse

39. Det fælles europæiske asylsystem er baseret på et fuldstændigt sæt af harmoniserede regler på EU-plan. Det fremgår af artikel 78, stk. 1, TEUF og artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at dette system bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen, som udgør »hovedhjørnesteinen« i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge¹³.

40. Direktiv 2011/95 har således til formål at vejlede de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med anvendelsen af denne konvention, idet det tager udgangspunkt i fælles begreber og kriterier for tildeling og fratagelse af international beskyttelse¹⁴.

41. Det fremgår af fast retspraksis, at bestemmelserne i direktiv 2011/95 derfor skal fortolkes ikke alene i lyset af dette direktivs generelle opbygning og formål, men også under iagttagelse af Genèvekonventionen¹⁵, idet konsultationerne med De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge¹⁶ i denne forbindelse udgør en nyttig kilde til oplysninger¹⁷.

12 – Min fremhævelse.

13 – Jf. tredje og fjerde betragtning til direktiv 2011/95.

14 – Jf. 23. og 24. betragtning til direktiv 2011/95.

15 – Jf. analogt dom af 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, præmis 41 og 42 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Herefter »UNHCR«.

17 – Jf. 22. betragtning til direktiv 2011/95.

42. De regler om fratagelse af international beskyttelse, der er fastsat inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem, bygger således først og fremmest på de principper, der er fastsat i Genèvekonventionen om ophør af og udelukkelse fra international beskyttelse. Eftersom Genèvekonventionen ikke indfører processuelle mekanismer, der gør det muligt at fratage denne beskyttelse, bygger disse regler for det andet på de procedurer, der er præciseret i artikel 14 og 19 i direktiv 2011/95, og i hvilken forbindelse der er fastsat nærmere bestemmelser i artikel 44 og 45 i direktiv 2013/32.

1. Grundene til fratagelse af den internationale beskyttelse

43. Artikel 19 i direktiv 2011/95 fastsætter de processuelle mekanismer, der gør det muligt at sikre, at den subsidiære beskyttelsesstatus fratages¹⁸ under overholdelse af Genèvekonventionen. Denne artikel indeholder således en udtømmende opregning af de grunde, som giver medlemsstaterne mulighed for eller pligt til at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge denne beskyttelsesstatus.

44. Disse grunde følger af dels de ophørsklausuler, der er nævnt i Genèvekonventionens artikel 1 C, dels de udelukkelsesklausuler, der er nævnt i denne konventions artikel 1 D-F.

45. Det fremgår af UNHCR's retningslinjer, at der er givet en udtømmende opregning af disse klausuler, og at de skal fortolkes strengt, idet ophør af og udelukkelse fra retten til international beskyttelse indebærer, at denne beskyttelse og de dertil knyttede rettigheder, bringes til ophør. Ud over de klausuler, der udtrykkeligt er nævnt i Genèvekonventionens artikel 1 C-F, er det ikke muligt at påberåbe sig andre klausuler som begrundelse for, at den internationale beskyttelse ikke længere er nødvendig¹⁹.

46. EU-lovgiver har gennemført de nævnte klausuler i EU-retten som artikel 11 og 12 i direktiv 2011/95, der omhandler henholdsvis grundene til ophør af og udelukkelse fra flygtningestatus.

47. Eftersom EU-retten giver mulighed for en subsidiær form for international beskyttelse, har EU-lovgiver endvidere i artikel 16 og 17 i direktiv 2011/95 fastsat bestemmelser om de grunde, der kan føre til ophør af og udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus, og som ligger tæt op ad de grunde, der er nævnt i dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra e) og f), og artikel 11, stk. 2, samt artikel 12, stk. 2 og 3.

48. Eftersom EU-lovgiver har ønsket at sikre sammenhæng og ensartethed mellem de to former for international beskyttelse²⁰, skal fortolkningen af grundene til at fratage den subsidiære beskyttelse også ske i lyset af Genèvekonventionen. De grunde til, at en medlemsstat kan eller skal fratage denne beskyttelsesstatus, skal derfor i overensstemmelse med denne konvention fortolkes strengt.

49. Som det vil fremgå af det følgende, giver ingen af de grunde, som EU-lovgiver har anført i artikel 19 i direktiv 2011/95, imidlertid en medlemsstat mulighed for at fratage den internationale beskyttelse af andre grunde end dem, som denne lovgiver udtrykkeligt og udtømmende har fastsat, og navnlig ikke i tilfælde af fejl, som denne medlemsstats administration alene er ansvarlig for.

18 – Jeg anvender begrebet »fratagelse af international beskyttelse« for at sikre overensstemmelse med den definition, som EU-lovgiver har valgt i artikel 2, litra o), i direktiv 2013/32, idet dette begreb henviser til de forskellige procedurer, der er omhandlet i artikel 19 i direktiv 2011/95, nemlig »tilbagekaldelse«, »afslutning« eller »afslag på forlængelse« af subsidiær beskyttelsesstatus.

19 – UNHCR's Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967 om flygtninges retsstilling (punkt 116 og 117). Jf. ligeledes om fortolkningen af ophørsklausulen: UNHCR's retningslinjer om international beskyttelse: Ophør af flygtningestatus i henhold til artikel 1 C, nr. 5) og 6), i konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling (klausuler om »omstændigheder, som ikke længere forligger«).

20 – EU-lovgiver har inden for rammerne af direktiv 2011/95 indført en enkelt procedure for undersøgelse af behovene for international beskyttelse og tilstræber at fjerne de eksisterende niveauforskelle mellem rettighederne for flygtninge og rettighederne for de personer, der er berettigede til subsidiær beskyttelse.

50. For det første kan den subsidiære beskyttelsesstatus i henhold til artikel 19, stk. 1, i direktiv 2011/95 tilbagekaldes, når den berørte person ikke længere opfylder betingelserne for at være berettiget til denne internationale beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 16.

51. Jeg erindrer om, at det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, bestemmer:

»En tredjelandsstatsborger eller statsløs er ikke længere berettiget til subsidiær beskyttelse, når de forhold, der førte til tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, ikke længere eksisterer eller har ændret sig i en sådan grad, at beskyttelse ikke længere er påkrævet.«

52. Denne bestemmelse indarbejder den femte og den sjette ophørsklausul, der er fastsat i Genèvekonventionens artikel 1 C, i EU-retten.

53. Det fremgår endvidere af artikel 16, stk. 2, i direktiv 2011/95, at »[v]ed anvendelsen af stk. 1 skal medlemsstaterne tage hensyn til, hvorvidt ændringen af forholdene er af en så væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, at den person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, ikke længere er udsat for nogen reel risiko for alvorlig overlast«.

54. I den foreliggende sag har den forelæggende ret anlagt en bred fortolkning af begrebet »forholdene«, idet den er af den opfattelse, at den situation, der er omhandlet i dette direktivs artikel 19, stk. 1, kan omfatte det tilfælde, hvor en berørt person ikke længere er berettiget til subsidiær beskyttelse som følge af, at »myndighedernes kendskab til de faktiske omstændigheder har ændret sig«.

55. Denne fortolkning skal straks forkastes, idet den er i strid med den meget strenge fortolkning af ophørsklausulerne, der er fastsat i Genèvekonventionens artikel 1 C.

56. Som UNHCR udtrykkeligt har anført i sine retningslinjer²¹, »indeholder ophørsklausulerne negative betingelser, og den opregning, som fremgår deri, er udtømmende. Disse klausuler skal derfor fortolkes indskrænkende, og det er ikke muligt at påberåbe sig andre grunde analogt som begrundelse for fratagelse af flygtningestatus«²². UNHCR har i tilfælde af, at det senere måtte vise sig, at en person aldrig burde have været anerkendt som flygtning, endvidere tilføjet, at hvis det senere viser sig, at tildelingen af flygtningestatus er foretaget på grundlag af en fejlagtig opfattelse af de faktiske omstændigheder, eller at den berørte person har et andet statsborgerskab, skal der ikke træffes afgørelse om ophør, men om ophævelse, af flygtningestatusen²³.

57. Den af den forelæggende ret foreslåede fortolkning er i strid med den meget præcise betydning af begrebet »forholdene«, der er anvendt i forbindelse med ophørsklausulen, og opbygningen af og formålet med den bestemmelse, som dette begreb indgår i.

58. Disse »forhold« er dem, der i overensstemmelse med artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95 har givet en kompetent national myndighed anledning til at tildele subsidiær beskyttelsesstatus²⁴. Der er tale om objektive forhold, der eksisterer i den berørte persons hjemland, på grundlag af hvilke der foretages en vurdering af, om der foreligger en reel risiko for at lide alvorlig overlast, såfremt den pågældende vender tilbage til dette land.

21 – Jf. fodnote 19 i dette forslag til afgørelse.

22 – Punkt 116 i disse retningslinjer.

23 – Jf. ligeledes UNHCR's retningslinjer om international beskyttelse, hvortil der er henvist i fodnote 19 i dette forslag til afgørelse (punkt 4).

24 – Jf. analogt dom af 2.3.2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105), som vedrører fortolkningen af den klausul om ophør af flygtningestatus, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, litra e), i direktiv 2004/83.

59. Disse forhold er således afgørende for tildelingen af subsidiær beskyttelse, idet de viser, at ansøgerens hjemland ikke har mulighed for at yde beskyttelse mod en sådan overlast, og idet de er årsagen til den pågældendes frygt²⁵. En ændring af disse forhold har tilsvarende afgørende betydning for, om den nævnte beskyttelse skal bringes til ophør²⁶.

60. I lighed med Genèvekonventionens artikel 1 C, nr. 5) og 6), og for at sikre integriteten i den internationale beskyttelsesordning foreskriver artikel 16 i direktiv 2011/95 derfor, at den subsidiære beskyttelse skal bringes til ophør, når de forhold, der førte til tildeling af denne beskyttelsesstatus, »ikke længere eksisterer« eller »har ændret sig« på en sådan måde, at de grunde, der førte til en anerkendelse af denne beskyttelsesstatus, ikke længere foreligger. EU-lovgiver har således stillet krav om, at ændringen er af »en så væsentlig og ikke blot midlertidig karakter« for at undgå, at der konstant rejses tvivl om den subsidiære beskyttelsesstatus, som er blevet tildelt, som følge af kortvarige ændringer af situationen i disse personers hjemland, og de sikres derved en stabil situation.

61. Når der henses til disse elementer, er det klart, at et ophør af den subsidiære beskyttelsesstatus kun kan vedrøre de personer, som lovligt er blevet tildelt denne beskyttelsesstatus som følge af forholdene i deres hjemland, men som af objektive grunde, der vedrører en ændring af disse forhold, ikke længere har behov for international beskyttelse. Ophør af den subsidiære beskyttelsesstatus har derfor ikke til formål at korrigere administrationens fejl og kan naturligvis ikke afhænge af et så subjektivt og foranderligt kriterium som den kompetente nationale myndigheds kendskab til disse forhold.

62. På baggrund af disse betragtninger er det min opfattelse, at den tilbagekaldelsesgrund, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, i direktiv 2011/95, ikke giver den kompetente nationale myndighed mulighed for at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor denne myndighed i forbindelse med fastlæggelsen af den berørte persons hjemland har begået en fejl, som den alene er ansvarlig for.

63. For det andet er det i henhold til artikel 19, stk. 2, og stk. 3, litra a), i direktiv 2011/95 muligt at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, såfremt den berørte person, selv om vedkommende opfylder de betingelser, der kræves for at blive anerkendt som en person, der er berettiget til denne beskyttelsesstatus, alligevel er udelukket herfra som følge af, at den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i en medlemsstat, eller som følge af, at den pågældende har begået eller deltaget i de særligt alvorlige forbrydelser, der er nævnt i dette direktivs artikel 17 (udelukkelsesklause).

64. Denne bestemmelse indarbejder Genèvekonventionens artikel 1 F i EU-retten.

65. Det er klart, at det ikke er relevant at foretage en prøvelse i henhold til denne bestemmelse, såfremt Mohammed Bilali ikke har udvist en kriminel adfærd eller ikke på nogen måde udgør en trussel mod Østrig.

66. For det tredje og endelig kan den subsidiære beskyttelsesstatus tilbagekaldes som følge af, at den berørte person har udvist en svigagtig adfærd.

67. Det fremgår af artikel 19, stk. 3, litra b), i direktiv 2011/95, som den forelæggende ret udtrykkeligt har henvist til, at medlemsstaterne nemlig har en forpligtelse til at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, såfremt den kompetente nationale myndighed med urette har tildelt denne beskyttelsesstatus som følge af, at den berørte person har gjort sig skyldig i at give forkerte oplysninger eller har fortiet faktiske forhold.

25 – EU-lovgiver har i artikel 15 i direktiv 2011/95 i øvrigt indledningsvis præciseret den »alvorlige overlast«, der kan føre til tildeling af denne beskyttelsesstatus.

26 – Jf. dom af 2.3.2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 68).

68. Eftersom den tilbagekaldelsesgrund, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke er relevant i den foreliggende sag, idet Mohammed Bilali hverken har givet forkerte oplysninger eller fortiet faktiske forhold, som vedrører ham, er det klart, at ordlyden af denne bestemmelse ikke gør det muligt at tilbagekalde hans beskyttelsesstatus.

69. Det skal derfor konstateres, at ingen af de tilbagekaldelsesgrunde, der udtrykkeligt og udtømmende er fastsat i artikel 19 i direktiv 2011/95, i lighed med de grunde, der er nævnt i Genèvekonventionens artikel 1 D-F, giver den kompetente nationale myndighed mulighed for at tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, der er tildelt den berørte person som følge af, at denne myndighed har begået en fejl i forbindelse med fastlæggelsen af den pågældendes hjemland, som den alene er ansvarlig for.

2. De processuelle mekanismer, der er fastsat med henblik på fratagelse af international beskyttelse

70. Som det fremgår ovenfor, har artikel 19 i direktiv 2011/95 til formål at fastsætte bestemmelse om de processuelle mekanismer, der gør det muligt at fratage den subsidiære beskyttelsesstatus under overholdelse af reglerne i Genèvekonventionen. Denne artikel opregner således udtømmende de grunde, som giver medlemsstaterne mulighed for eller pligt til at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge den nævnte beskyttelsesstatus, idet de processuelle regler, der finder anvendelse, er præciseret i artikel 44 og 45 i direktiv 2013/32.

71. Det fremgår meget klart af ordlyden af artikel 19 i direktiv 2011/95 og af arten af de afgørelser, som EU-lovgiver har henvist til, at disse afgørelser vedrører de personer, der lovligt er blevet tildelt beskyttelsesstatus, men som på grund af ændrede forhold i deres hjemland (ophørsklausul), eller deres egen adfærd (udelukkelsesklausul), ikke længere kan påberåbe sig at være omfattet af denne beskyttelse. De afgørelser, som EU-lovgiver har henvist til i artikel 19 i direktiv 2011/95, har således ikke til formål at regulere situationen for de personer, der ikke burde være blevet tildelt international beskyttelse f.eks. som følge af en fejlagtig fastlæggelse af deres behov for international beskyttelse. En situation som den omhandlede kan derfor a priori ikke være omfattet af direktivets artikel 19.

72. De processuelle bestemmelser, der vedrører »fratagelse af international beskyttelse«, og som er fastsat i kapitel IV i direktiv 2013/32, gør heller ikke dette muligt.

73. Jeg erindrer om, at det fremgår af dette direktivs artikel 44, at medlemsstaterne »sikrer, at der kan indledes en undersøgelse med henblik på fratagelse af en bestemt persons internationale beskyttelse, hvis der fremkommer nye elementer eller oplysninger, som viser, at der er grund til at tage det berettigede i vedkommendes internationale beskyttelse op til fornyet overvejelse«.

74. Selv om det er korrekt, at EU-lovgiver i denne forbindelse har anvendt et retligt begreb (begrebet »fratagelse«), der adskiller sig fra de begreber, som er anvendt i artikel 14 og 19 i direktiv 2011/95, og at denne lovgiver meget bredt har henvist til »nye elementer eller oplysninger«, skal det konstateres, at begrebet »fratagelse af international beskyttelse« er defineret i artikel 2, litra o), i direktiv 2013/32 som »en afgørelse truffet af en kompetent myndighed om at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en persons flygtningestatus eller subsidiære beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95[...]«.

75. Dette bekræftes udtrykkeligt af henvisningen i artikel 45, stk. 1, og artikel 46, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32.

76. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger skal det efter min opfattelse konkluderes, at de eneste situationer, hvori EU-lovgiver har ønsket at give medlemsstaterne mulighed for at tilbagekalde eller fratage den subsidiære beskyttelsesstatus, er de situationer, der er nævnt i artikel 19 i direktiv 2011/95.

77. Denne bestemmelse er således til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som gør det muligt for den kompetente nationale myndighed at tilbagekalde den nævnte beskyttelsesstatus af andre grunde end de grunde, som EU-lovgiver udtrykkeligt og udtømmende har anført i den nævnte bestemmelse.

78. På baggrund af samtlige disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå, at artikel 19 direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en medlemsstat kan tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, når den kompetente nationale myndighed har begået en fejl, som den alene er ansvarlig for, med hensyn til de omstændigheder, der lå til grund for tildelingen af denne beskyttelsesstatus.

B. De anvendelige retsregler

79. For at give den forelæggende ret alle de oplysninger, der er relevante for at afgøre den for denne ret indbragt tvist, er det for at undersøge det forelagte spørgsmål efter min opfattelse nødvendigt at præcisere formålet med og arten af den afgørelse, som den kompetente nationale myndighed skal træffe, når den berørte person som følge af en fejl, der skal tilregnes denne myndighed, med urette er blevet tildelt subsidiær beskyttelsesstatus. Den retlige ordning, der finder anvendelse på denne afgørelse, afhænger nemlig af den retlige kvalificering heraf.

80. Forbundskontoret har i den foreliggende sag ex officio tilbagekaldt den nævnte beskyttelsesstatus i henhold til § 9, stk. 1, nr. 1), i AsylG 2005.

81. Det er imidlertid ubestridt, at forbundskontoret fra sagens begyndelse ikke burde have tildelt Mohammed Bilali subsidiær beskyttelsesstatus. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at forbundskontoret ikke fastlagde Mohammed Bilalis hjemland korrekt, idet det ikke gennemførte en hensigtsmæssig efterforskning og fremsatte en »fejlagtig antagelse«, hvilket indebar, at »betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus ikke på noget tidspunkt har været opfyldt«²⁷.

82. Under omstændigheder som de i denne sag omhandlede, hvor afgørelsen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus er blevet truffet i strid med retsregler, og navnlig de kriterier for anerkendelse, der er nævnt i kapitel II og V i direktiv 2011/95, og hvor denne tilsidesættelse har haft en afgørende betydning for udfaldet af behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, skal den subsidiære beskyttelsesstatus efter min opfattelse ophæves.

83. Denne løsning har den fordel, at der ikke skal anlægges en udvidende fortolkning af de meget strenge bestemmelser i Genèvekonventionen, og at ordlyden af og formålet med artikel 19 i direktiv 2011/95 således ikke forvrænges, idet en person, der ikke på nogen måde er ansvarlig for den fejl, som administrationen har begået, samtidig sikres maksimale processuelle garantier og en retfærdig behandling.

84. Denne løsning er endvidere nødvendig for at sikre integriteten i det fælles europæiske asylsystem, idet det er nødvendigt at korrigere samtlige fejlagtige anerkendelser for at sikre, at den internationale beskyttelse kun tildeles personer, der reelt har behov herfor. I en situation, hvor der med urette er tildelt beskyttelsesstatus som følge af, at den instans, der har behandlet sagen, har begået en faktisk eller retlig fejl, har UNHCR anbefalet, at den afgørelse, hvorved denne beskyttelsesstatus er blevet tildelt, ophæves eller erklæres ugyldig inden for rammerne af en procedure, der overholder de generelle

27 – Jf. punkt 7 i forelæggelsesafgørelsen.

retsprincipper. Selv om Genèvekonventionen ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om ophævelse eller ugyldighed, er det UNHCR's opfattelse, at disse muligheder fuldt ud er i overensstemmelse med denne konventions formål, og at de er nødvendige for at sikre opretholdelsen af en sammenhængende definition af en flygtning²⁸.

85. Denne ophævelsesprocedure er så meget desto mere nødvendig i den foreliggende sag, idet de antagelser, som den kompetente nationale myndighed støttede sig på, påvirkede hele proceduren for behandling af ansøgningen om international beskyttelse, dvs. ikke kun lovligheden af afgørelsen om afslag på flygtningestatus, men også lovligheden af afgørelsen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus. Det skal nemlig erindres, at artikel 10, stk. 2, i direktiv 2013/32 indfører en enkelt procedure, inden for rammerne af hvilken den kompetente nationale myndighed skal behandle en ansøgning i lyset af de to former for international beskyttelse først og fremmest på grundlag af de betingelser, der er fastsat for at opnå flygtningestatus, og derefter på grundlag af de betingelser, der er fastsat for tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus, idet fastlæggelsen af ansøgerens hjemland i øvrigt indgår som et fælles referencekriterium i begge former for international beskyttelse²⁹.

86. Asylgerichtshof (domstol i asylsager) ophævede i øvrigt i forbindelse med den sag, som var indbragt for den, den afgørelse, hvorved forbundskontoret havde afslået at tildele Mohammed Bilali flygtningestatus netop som følge af de antagelser, der havde ligget til grund for dette kontors behandling.

87. Under sådanne omstændigheder, hvor hele proceduren for behandling af ansøgningen om international beskyttelse var behæftet med en mangel, og hvor den pågældende i sidste ende ikke var berettiget til subsidiær beskyttelse, ville det efter min opfattelse have været mere korrekt at ophæve afgørelsen om tildeling af den nævnte beskyttelsesstatus.

88. EU-retten indeholder ikke særlige bestemmelser om de nærmere processuelle regler, der gælder for ophævelse af den subsidiære beskyttelsesstatus som følge af, at administrationen har begået en fejl.

89. I mangel af udtrykkelige bestemmelser i EU-retten henhører disse regler derfor i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi under den nationale retsorden og navnlig denne retsordens forvaltningsretlige bestemmelser. En sag som den omhandlede udgør derfor en klassisk sag om ophævelse af en retsakt, der medfører rettigheder som følge af, at administrationen har begået en fejl.

90. Retsakten har imidlertid en særlig karakter, idet den i henhold til EU-retten giver en international beskyttelse, som bl.a. er knyttet til retten til ophold og til familiesammenføring ligeledes i henhold til EU-retten.

91. Denne henvisning til medlemsstaternes procesautonomi modereres derfor af forpligtelsen til at overholde dels de grundlæggende rettigheder, dels ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet³⁰.

28 – Jf. UNHCR's notat af 22.11.2004 om ophævelse af flygtningestatus, S. Kapferer, »Cancellation of refugee Status«, UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series*, marts 2003, og UNHCR's Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4.9.2003 [kapitel I, litra F)].

29 – Artikel 10, stk. 2, i direktiv 2013/32 bestemmer, at »[v]ed behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidiær beskyttelse«. Det er indvidere, at det fremgår af artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95, at »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«, bl.a. er en person, der ikke anerkendes som flygtning.

30 – Jf. analogt dom af 15.1.2013, Krizan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis), af 10.9.2013, G. og R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis), af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis), af 26.9.2018, Belastingdienst mod Toeslagen (opsættende virkning af appel) (C-175/17, EU:C:2018:776, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis), og af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 123 ff. og den deri nævnte retspraksis).

92. Hvad angår ækvivalensprincippet skal det bemærkes, at personer, som påberåber sig rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, ikke skal stilles ringere end personer, som udelukkende henholder sig til rettigheder i henhold til national ret.

93. I en situation som den foreliggende kræver overholdelsen af dette princip derfor, at de nærmere processuelle regler, der gælder for ophævelse af en retsakt om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, ikke er mindre gunstige end dem, der regulerer ophævelsen af en retsakt, hvorved der tildeles en tilsvarende status i henhold til national ret.

94. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om de to former for status er sammenlignelige, idet der bl.a. skal tages hensyn til de formål, der forfølges med disse former for status, og de rettigheder og fordele, der følger heraf, herunder navnlig økonomiske og sociale fordele, såsom udstedelsen af opholdstilladelse, adgang til sociale ydelser, sundhedsydelser og arbejdsmarkedet. Eftersom direktiv 2011/95 medfører en fuldstændig harmonisering inden for området for international beskyttelse, er det nødvendigt at henvise til en beskyttelsesstatus, som medlemsstaterne på grundlag af et skøn tildeler af medfølelse eller humanitære hensyn³¹.

95. Hvad endvidere angår de nærmere processuelle regler, der finder anvendelse, er det velkendt, at de fleste medlemsstater fastsætter strenge betingelser for ophævelse af en retsakt, der medfører rettigheder som følge af en fejl, som den administrative myndighed alene er ansvarlig for. Når ansøgeren har indgivet sin ansøgning i god tro og har samarbejdet i forbindelse med behandlingen, og når den pågældende med rette kunne have tillid til, at afgørelsen var korrekt og gyldig, vejer retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning normalt tungere end den interesse, som en stat kan have i at berigtige de fejl, som dens afgørelsesmyndigheder begår.

96. Det tilkommer under disse omstændigheder den forelæggende ret især at sikre, at en ophævelse af den internationale beskyttelsesstatus sker under streng overholdelse af garantierne for en retfærdig procedure og proportionalitetsprincippet. For at undgå, at ophævelsen ikke medfører uforholdsmæssige følger, som alvorligt kan skade den berørte person, er det efter min opfattelse nødvendigt at tage hensyn til alle relevante omstændigheder og navnlig de rettigheder og fordele, som den pågældende har haft siden tildelingen af beskyttelsesstatusen, herunder om den pågældende har udnyttet retten til familiesammenføring, varigheden af vedkommendes ophold og den pågældendes sociale og økonomiske integration i medlemsstaten og de vanskeligheder, som vedkommende risikerer at blive udsat for, såfremt den beskyttelsesstatus, som den pågældende er blevet tildelt, ophæves.

97. Hvad angår effektivitetsprincippet kræver overholdelsen af dette princip, at de nærmere processuelle bestemmelser, der gælder for ophævelsen af en retsakt om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, ikke i praksis umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt i henhold til Unionens retsorden³².

98. Effektivitetsprincippet er tæt forbundet med retten til effektiv domstolsbeskyttelse og forudsætter, at hvis en borger i henhold til EU-retten er tillagt en rettighed, har medlemsstaterne pligt til at sikre en effektiv beskyttelse heraf, hvilket i princippet indebærer, at der skal findes et retsmiddel.

99. Selv om det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om dette princip er overholdt, vil jeg med hensyn til hovedsagen nævne, at Mohammed Bilali havde mulighed for at anlægge sag ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) og derefter iværksætte en ekstraordinær *revisionsanke* ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) vedrørende den procedure for tilbagekaldelse af den subsidiære beskyttelsesstatus, som han var blevet tildelt i forhold til Algeriet som hjemland.

31 – Jf. i denne forbindelse 15. betragtning til direktiv 2011/95.

32 – Jf. bl.a. dom af 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

100. På baggrund af samtlige disse betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå, at medlemsstaten under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor afgørelsen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus er truffet i strid med retsregler og navnlig de kriterier for anerkendelse, der er fastsat i kapitel II og V i direktiv 2011/95, og hvor denne tilsidesættelse har haft en afgørende betydning for udfaldet af behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, har pligt til at ophæve den subsidiære beskyttelsesstatus.

101. Såfremt der ikke findes udtrykkelige bestemmelser i EU-retten, skal det endvidere præciseres, at de nærmere processuelle regler, der gælder for ophævelsen af subsidiær beskyttelsesstatus som følge af, at administrationen har begået en fejl, i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi henhører under den nationale retsorden, dog med forbehold af iagttagelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

VI. Forslag til afgørelse

102. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

- »1) Artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en medlemsstat kan tilbagekalde den subsidiære beskyttelsesstatus, når den kompetente nationale myndighed har begået en fejl, som den alene er ansvarlig for, med hensyn til de omstændigheder, der lå til grund for tildelingen af denne beskyttelsesstatus
- 2) Medlemsstaten har under omstændigheder som de i denne sag omhandlede, hvor afgørelsen om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus er truffet i strid med retsregler og navnlig de kriterier for anerkendelse, der er fastsat i kapitel II og V i direktiv 2011/95, og hvor denne tilsidesættelse har haft en afgørende betydning for udfaldet af behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, pligt til at ophæve den subsidiære beskyttelsesstatus.

Såfremt der ikke findes udtrykkelige bestemmelser i EU-retten, henhører de nærmere processuelle regler, der gælder for ophævelsen af subsidiær beskyttelsesstatus som følge af, at administrationen har begået en fejl, i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi under den nationale retsorden, med forbehold af iagttagelsen af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.«