



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremsat den 30. juni 2022¹

Sag C-280/21

P.I.

procesdeltager

Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2011/95/EU – betingelser for anerkendelse af flygtningestatus – risiko for forfølgelse – grundene til forfølgelse – begrebet »politisk anskuelse« – modstand mod en korrupt gruppe, som har indflydelse på statsniveau«

I. Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører fortolkningen af begrebet »politisk anskuelse« som defineret 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 beskyttelse².

2. Ved besvarelsen af det forelagte spørgsmål vil Domstolen kunne præcisere, hvilken politisk anskuelse der kan begrunde en ansøgning om anerkendelse af flygtningestatus, når ansøgeren ikke har påberåbt sig denne anskuelse, men har fået den tillagt af den aktør, der står bag forfølgelsen.

3. Jeg foreslår Domstolen at svare, at denne tillagte politiske anskuelse både skal være i overensstemmelse med definitionen i artikel 10, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/95, skal være fastlagt på de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 4, og skal kunne medføre repressalier fra de statslige myndigheder.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2011, L 337, s. 9.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

4. Konventionen om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951³, som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967⁴ (herefter »Genèvekonventionen«), bestemmer i kapitel I, artikel 1, afsnit A, stk. 2, første afsnit, at udtrykket »flygtning« skal finde anvendelse på enhver person, der »som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og [...] befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil«.

B. EU-retten

5. Følgende fremgår af 12. betragtning til direktiv 2011/95:

»Hovedformålet med dette direktiv er dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater.«

6. Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

d) »flygtning«: en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrunnet 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, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

[...]«

³ – *De Forenede Nationers traktatsamling*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954). Konventionen trådte i kraft den 22.4.1954.

⁴ – Protokollen trådte i kraft den 4.10.1967.

7. Direktivets artikel 4, stk. 5, bestemmer:

»Hvis medlemsstaterne anvender princippet om, at ansøgeren har pligt til at underbygge sin ansøgning om international beskyttelse, og hvis der er aspekter af ansøgerens forklaringer, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter ikke bekræftes, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) ansøgeren har oprigtigt bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning
- b) alle de relevante elementer, som ansøgeren råder over, er blevet forelagt, og der er givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende relevante elementer
- c) ansøgerens forklaringer anses for sammenhængende og troværdige og strider ikke imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag
- d) ansøgeren har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse så tidligt som muligt, medmindre vedkommende kan godtgøre at have haft god grund til ikke at gøre dette, og
- e) ansøgerens almindelige troværdighed er slået fast.«

8. Samme direktivs artikel 6 med overskriften »Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast« fastsætter:

»Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast, omfatter:

- a) staten

[...]

- c) ikke-statslige aktører, hvis det kan påvises, at de i litra a) og b) nævnte aktører, herunder internationale organisationer, ikke kan eller ikke vil tilbyde beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast som defineret i artikel 7.«

9. Artikel 9 i direktiv 2011/95 med overskriften »Forfølgelse« har følgende ordlyd:

»1. For at anses for forfølgelse som omhandlet i artikel 1, afsnit A, i Genèvekonventionen skal adfærd:

- a) være tilstrækkelig alvorlig på grund af sin karakter eller gentagne forekomst til at udgøre en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til artikel 15, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [⁵], eller
- b) bestå i anvendelse af flere foranstaltninger, herunder krænkelse af menneskerettighederne, der er tilstrækkelig alvorlige til at berøre et menneske på en tilsvarende måde som omhandlet i litra a).

⁵ – Undertegnet i Rom den 4.11.1950, herefter »EMRK«.

2. Forfølgelse i henhold til stk. 1 kan f.eks. tage form af:

[...]

b) juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger, der i sig selv er diskriminerende eller gennemføres på en diskriminerende måde

c) uforholdsmæssig eller diskriminerende retsforfølgning eller straf

[...]

3. I overensstemmelse med artikel 2, litra d), skal der være en sammenhæng mellem de i artikel 10 nævnte grunde og forfølgelse i henhold til nærværende artikels stk. 1 eller den manglende beskyttelse mod en sådan forfølgelse.«

10. Artikel 10 i direktiv 2011/95 med overskriften »Grundene til forfølgelse« bestemmer i stk. 1, litra e), og artikel 10, stk. 2:

»1. Ved vurderingen af grundene til forfølgelse tager medlemsstaterne hensyn til følgende elementer:

[...]

e) begrebet politisk anskuelse omfatter navnlig det forhold, at en person har en bestemt mening, overbevisning eller tro med hensyn til anliggender, der vedrører de i artikel 6 definerede aktører, der kan stå bag forfølgelse, og deres politik eller metoder, uanset om ansøgeren har handlet i overensstemmelse med denne mening, overbevisning eller tro.

2. Ved vurdering af, om en ansøger har en velbegrundet frygt for forfølgelse, er det irrelevant, om ansøgeren faktisk har de racemæssige, religiøse, nationale, sociale eller politiske karakteristiske træk, der fører til forfølgelse, hvis et sådant karakteristisk træk tillægges den pågældende af den aktør, der står bag forfølgelsen.«

C. Litauisk ret

11. I Litauen reguleres flygtningestatus og subsidær beskyttelse ved Lietuvos Respublikos įstatymas »Dėl užsieniečių teisinės padėties« Nr. IX-2206 (Republikken Litauens lov om udenlandske statsborgeres retlige status nr. IX-2206)⁶ af 29. april 2004 i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag, og som bl.a. gennemfører direktiv 2011/95 i national ret.

12. Denne lovs artikel 71, stk. 3, nr. 4, bestemmer:

»[Det påhviler] asylansøgeren på tidspunktet for ansøgningens behandling at fremlægge alle de dokumenter, som vedkommende er i besiddelse af, og detaljerede forklaringer, der stemmer overens med virkeligheden, vedrørende grundene til vedkommendes asylansøgning, vedkommendes identitet og omstændighederne omkring vedkommendes indrejse og ophold i Republikken Litauen samt at overholde forpligtelsen til at samarbejde med de kompetente myndigheders ansatte og embedsmænd.«

⁶ – Žin., 2004, nr. 73-2539.

13. Lovens artikel 83, der regulerer vurderingen af asylansøgningen, fastsætter i stk. 1, 2 og 5:

»1. Asylansøgningen og de oplysninger, som ansøgeren har fremlagt til støtte for sin ansøgning, vurderes i samarbejde med asylansøgeren.

2. Hvis det under behandlingen af ansøgningen fastslås, at elementerne vedrørende fastlæggelsen af asylansøgerens status ikke kan dokumenteres ved hjælp af skriftlige beviser på trods af ansøgerens helhjertede indsats, vurderes disse elementer til fordel for ansøgeren, og asylansøgningen anses for at være velbegrundet, hvis ansøgningen er blevet indgivet så tidligt som muligt, medmindre ansøgeren kan godtgøre at have haft god grund til ikke at gøre dette, hvis asylansøgeren har forelagt alle de relevante elementer, som den pågældende råder over, og har givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende elementer, og hvis ansøgerens forklaringer anses for troværdige og sammenhængende og ikke strider imod specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag.

[...]

5. Denne artikels stk. 2 finder ikke anvendelse, og de elementer, der ikke kan bekræftes ved hjælp af skriftlige beviser, afvises, hvis ansøgeren under asylansøgningens behandling vildleder undersøgelsen, forsinker den ved sine handlinger eller undladelser eller forsøger at omgå den, eller hvis der konstateres uoverensstemmelser mellem de faktiske omstændigheder, som ansøgeren har påberåbt sig, som har afgørende betydning for tildelingen af asyl.«

14. Samme lovs artikel 86, stk. 1, er affattet således:

»Flygtningestatus tildeles en asylansøger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politisk anskuelse opholder sig uden for den stat, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller frygter at påberåbe sig denne stats beskyttelse, eller som ikke er statsborger i nogen anden stat og opholder sig uden for den stat, hvor vedkommende tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, og af samme grunde som anført ovenfor ikke kan eller frygter at vende tilbage til denne stat, for så vidt som vedkommende ikke er omfattet af de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i denne lovs artikel 88, stk. 1 og 2.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15. P.I. anfægtede det afslag, som Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (migrationsafdelingen under Republikken Litauens indenrigsministerium, herefter »migrationsafdelingen«) ved afgørelse af 21. september 2020 havde givet på at indrømme ham flygtningestatus i Litauen med den begrundelse, at han ikke opfyldte de betingelser for indrømmelse af en sådan status, der er fastsat i artikel 86 i Republikken Litauens lov om udenlandske statsborgeres retlige status nr. IX-2206 og i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A.

16. Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Vilnius, Litauen) forkastede P.I.s klage den 21. januar 2021, hvorefter P.I. iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (Litauens øverste forvaltningsdomstol).

17. Den forelæggende ret har anført, at appellanten den 15. juli 2019 indgav en asylansøgning, hvori han forklarede, at han i 2010 havde indgået en aftale i et tredjeland, hvor han er statsborger, med en virksomhed, der tilhørte en person, som havde forbindelser til magtstrukturerne og efterretningstjenesterne, og at han i henhold til denne aftale havde betalt denne virksomhed 690 000 USD (ca. 647 500 EUR), som han havde krævet tilbagebetalt, da hans medkontrahent ikke havde overdraget de aktier, der var modydelsen herfor.

18. Den forelæggende ret har tilføjet, at appellanten i oktober-november 2015 var genstand for aktive foranstaltninger inden for rammerne af en strafferetlig efterforskning, som var blevet indledt på foranledning af ejeren af den virksomhed, som han havde indgået aftale med, at han af denne grund i december 2015 opgav størstedelen af sit projekt på ugunstige betingelser, og at kontrollen med hans virksomhed blev overtaget af virksomheder tilhørende to andre personer. Den forelæggende ret har præciseret, at straffesagen blev indstillet i januar 2016, og at appellanten forsøgte at forsvare sig ved domstolene mod den ulovlige overtagelse af hans projekt. Den forelæggende ret har anført, at straffesagen blev genåbnet i april 2016, efter at en mand, der havde tilknytning til de nye ejere af hans virksomhed, havde afgivet vidneudsagn mod ham, hvilket i december 2016 og januar 2017 førte til afgørelser om tiltale og varetægtsfængsling, og at han blev frataget den sidste del af projektet, der fortsat tilhørte ham.

19. Den forelæggende ret har for det første forklaret, at appellanten har anfægtet migrationsafdelingens konstatering af, at der ikke foreligger en sandsynlighed for, at han risikerer forfølgelse som følge af sin politiske anskuelse, til trods for at han er genstand for en straffesag, der er blevet kunstigt fabrikeret af personer, der tilhører det øverste kleptokratiske lag, og som har besluttet at overtage og udplyndre hans firma, og for det andet, at han ikke har nogen chance for at forsvare sine ejendomsrettigheder, selv om hans frihed, sikkerhed og liv er i fare. Den forelæggende ret har tilføjet, at appellanten har gjort gældende, at han ikke er aktiv inden for politik, men at han driver erhvervsvirksomhed, og at han i denne forbindelse har modsat sig personer, der er tæt forbundet med myndighederne, og at han som følge heraf er i risiko for strafferetlig forfølgning på grund af sin politiske anskuelse. Ifølge den forelæggende ret har appellanten anfægtet migrationsafdelingens analyse, hvorefter det system, som han er offer for, er et civiliseret retsligt og politisk system, og at der ikke er nogen sammenhæng mellem det forhold, at virksomhedens ejer ikke har overholdt aftalen, og en krænkelse af menneskerettighederne, selv om han står over for en strafferetlig forfølgning, der må betegnes som korrupt, og en af hans forhandlingspartnere arbejder sammen med embedsmænd i fængselsvæsenet.

20. Den forelæggende ret har anført, at migrationsafdelingen var af den opfattelse, at appellanten hverken opfyldte betingelserne for at opnå flygtningestatus eller betingelserne for at opnå subsidær beskyttelse med den begrundelse, at risikoen for strafferetlig forfølgning kun kan give adgang til flygtningestatus, hvis denne er støttet på en af de i Genèvekonventionen fastsatte grunde, og altså i den foreliggende sag på en reel eller tillagt politisk anskuelse. Den forelæggende ret har tilføjet, at migrationsafdelingen henviste til, at dens undersøgelse fastslog, at påviselige og stiltiende realistiske motiver skal være forbundet med økonomiske interesser, økonomisk vinding og/eller korruption.

21. Efter at have erindret om, at der i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2011/95 skal være en sammenhæng mellem de i direktivets artikel 10 nævnte grunde og forfølgelsen, er den forelæggende ret i tvivl om, hvad der skal forstås ved »politisk overbevisning« i det nævnte direktivs forstand.

22. Den forelæggende ret har anført, at appellanten under hele undersøgelsen med samstemmende oplysninger bekræftede, at personer med korrupte forbindelser til myndighederne havde overtaget hans ejendom på ugunstige betingelser, at der efter, at han havde modsat sig disse dispositioner, var blevet indledt en straffesag mod ham af en af disse forretningsmænd, og at denne sag, efter at den var blevet indstillet, blev genoptaget, da appellanten forsøgte at gøre sine rettigheder gældende ved domstolene, hvilket udmøntede sig i, at yderligere proceduremæssige afgørelser blev truffet, og der blev truffet afgørelse om at frihedsberøve appellanten.

23. Den forelæggende ret har anført, at den strafferetlige forfølgning eller straf i henhold til national ret udgør forfølgelse, hvis den er uforholdsmæssig eller diskriminerende, dvs. begrundet i bl.a. politisk anskuelse, og at det forekommer den, at det i overvejende grad er sandsynligt, at appellanten er i risiko for forfølgelse.

24. Den forelæggende ret har tilføjet, at forfølgelse ikke er tilstrækkelig, og at den skal være støttet på en af grundene i Genèvekonventionen, samt at der skal bestå en årsagssammenhæng mellem denne og forfølgelsen. Den forelæggende ret har præciseret, at denne grund ifølge appellanten er dennes politiske anskuelse, et begreb, der er bredt præciseret i artikel 10, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/95.

25. Den forelæggende ret har anført, at Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) har påpeget, at politisk anskuelse skal fortolkes bredt for at sikre den fulde virkning af Genèvekonventionen, og at begrebet kan udgøre enhver holdning til et ethvert spørgsmål, som stats-, regerings- og politikapparatet kan være beskæftiget med. Den forelæggende ret har heraf udledt, at handlinger inden for rammerne af direktiv 2011/95 kan anses for politiske i det pågældende hjemland, selv om de kan være på et lavt niveau eller endog ikke åbenlyst politiske.

26. Den forelæggende ret har tilføjet, at begrebet »politisk anskuelse« i henhold til de af De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (herefter »UNHCR«) udarbejdede retningslinjer ligeledes skal fortolkes bredt, således at det omfatter enhver holdning til et spørgsmål, som stats-, regerings- og politikapparatet er beskæftiget med, og har anført, at det centrale spørgsmål er, om der er tale om holdninger, som myndighederne eller samfundet tolererer. Den forelæggende ret har anført, at det af en håndbog⁷ udgivet af UNHCR og opdateret i februar 2019 fremgår, at det ikke altid er muligt at fastslå en årsagssammenhæng mellem en ansøgers meningstilkendegivelser og de foranstaltninger, behandling, som denne har lidt eller frygter træffes over for vedkommende, og at disse foranstaltninger langt oftere består i foranstaltninger i form af sanktioner for angivelige strafbare handlinger mod statsmagten.

27. Den forelæggende ret har påpeget, at i henhold til retslitteraturen, canadisk retspraksis og UNHCR sidestilles modstand mod en gruppe, som handler ulovligt og har indflydelse som følge af korruption, og som undertrykker en ansøger gennem statsapparatet, og i forhold til hvilken det er umuligt at fremføre et legitimt forsvar som følge af omfattende korruption i staten, med tillagt politisk anskuelse, og at ofret for en sådan forfølgelse skal tildeles flygtningestatus.

⁷ – Jf. UNHCR's *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Genève, 2019, s. 24, tilgængelig på: <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951>

28. På denne baggrund har Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal modstand mod en gruppe, som handler ulovligt og har [indflydelse som følge af korrupktion], og som undertrykker en asylansøger gennem statsapparatet, og i forhold til hvilken det er umuligt at fremføre et legitimt forsvar som følge af omfattende korrupktion i staten, sidestilles med tillagt politisk anskuelse som omhandlet i artikel 10 i [direktiv 2011/95]?«

29. Der er indgivet skriftlige indlæg af P.I., den litauiske regering og af Europa-Kommissionen.

IV. Bedømmelse

30. Indledningsvis skal det erindres, at når der anmodes om en fortolkning af direktiv 2011/95, skal den foretages i lyset af direktivets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante aftaler som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF. Denne fortolkning skal endvidere foretages, således som det følger af 16. betragtning til direktivet, under iagttagelse af de rettigheder, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁸. Meningsfriheden er således beskyttet ved dette charters artikel 11 og EMRK's artikel 10.

31. Artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95 definerer en flygtning som 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.

32. Det følger af direktivets artikel 9 og 10, at forfølgelse omfatter to elementer, mellem hvilke der skal være en sammenhæng:

- et materielt element, nemlig »forfølgelsen« som defineret i nævnte direktivs artikel 9, der ligger til grund for appellantens frygt eller for, at han ikke vil eller kan påberåbe sig beskyttelse i sit hjemland, og
- et intellektuelt element, nemlig »grunden« som defineret i direktivets artikel 10, der ligger til grund for denne forfølgelse.

33. Hverken det første element eller sammenhængen mellem de to elementer er omhandlet i den foreliggende sag, om end de skal godtgøres for den forelæggende ret. Det er kun begrundelsen for forfølgelsen, som den forelæggende ret har anmodet om Domstolens fortolkning af, ud fra en meget præcis synsvinkel, dvs. om tillagt politisk anskuelse.

34. Da Genèvekonventionen ikke indeholder nogen definition af begrebet »politisk anskuelse«, som udgør en af de fem grunde til, at flygtningestatus kan tildeles, udgør direktiv 2011/95 nemlig et fremskridt med henblik på at muliggøre en mere ensartet vurdering af denne grund i medlemsstaterne⁹. Direktivet har dels foreslået en definition af denne politiske anskuelse i

⁸ – Jf. dom af 5.9.2012, Y og Z (C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

⁹ – Jf. 25. betragtning til direktiv 2011/95.

artikel 10, stk. 1, litra e), dels i samme artikels stk. 2 præciseret, at det er tilstrækkeligt, at den aktør, der står bag forfølgelsen, tillægger ansøgeren den nævnte politiske anskuelse, uden at det er ansøgerens reelle politiske anskuelse.

35. Den forelæggende rets spørgsmål vil give Domstolen lejlighed til at præcisere rammerne for disse to begreber, og hvorledes de kommer til udtryk.

36. Med hensyn til den politiske anskuelse indeholder artikel 10, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/95 en ikke-udtømmende definition, i hvilken det er anført, at dette begreb »[navnlig omfatter] det forhold, at en person har en bestemt mening, overbevisning eller tro med hensyn til anliggender, der vedrører de [...] definerede aktører, der kan stå bag forfølgelse, og deres politik eller metoder, uanset om ansøgeren har handlet i overensstemmelse med denne mening, overbevisning eller tro«.

37. Denne definition omfatter fire særskilte, kumulative elementer:

- det forhold, at en person har en bestemt mening, overbevisning eller tro med hensyn til anliggender, der vedrører
- de aktører, der kan stå bag forfølgelsen, som defineret i dette direktiv
- deres politik eller metoder og
- uanset om ansøgeren har handlet i overensstemmelse med denne mening, overbevisning eller tro.

38. Det tilkommer den kompetente nationale myndighed på området at efterprøve og vurdere de beviser, den får forelagt for hvert enkelt element, på de betingelser, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 2011/95.

39. Retslitteraturen har klassificeret de politiske flygtninge i to kategorier: dels politiske lovovertrædere, hvor der tages hensyn til motivet for lovovertrædelsen, dens grovhed og den politiske kontekst, hvori den indgår¹⁰, dels personer, der forfølges for at have givet udtryk for en afvigende politisk anskuelse¹¹.

40. Det er denne anden kategori af ansøgere, som er vokset betydeligt i kraft af anerkendelsen i national retspraksis og senere i EU-retten af teorien om tillagt politisk anskuelse.

¹⁰ – Jf. M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1. udgave, Bruylant, Bruxelles, 2016, s. 94-99, punkt 58-60.

¹¹ – Jf. M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1. udgave, Bruylant, Bruxelles, s. 100-107, punkt 61-64.

41. Efter at være blevet bekræftet i retspraksis i bl.a. USA¹², Canada¹³, Frankrig¹⁴ og Belgien¹⁵ blev teorien om tillægelse af politisk anskuelse indført i EU-retten ved artikel 10, stk. 2, i direktiv 2011/95 og anvendt af Domstolen i dom af 4. oktober 2018, Ahmedbekova¹⁶.

42. I denne dom fastslog Domstolen, at »ansøgeren om international beskyttelses deltagelse i et sagsanlæg ved Menneskerettighedsdomstolen mod sit hjemland [...] skal anses for at være en forfølgelsesgrund som »politisk anskuelse« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra e), [i direktiv 2011/95,] såfremt der er velbegrundet frygt for, at det nævnte land opfatter deltagelsen i dette sagsanlæg som politisk systemkritik, over for hvilken styret kunne overveje at udøve repressalier«¹⁷.

43. Begrebet »politisk anskuelse« skinner igennem i Domstolens afgørelse, eftersom den påpeger, at sagsanlægget ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) af landet skal opfattes som politisk systemkritik, hvilket indebærer, at ikke alle dette lands statsborgere, der anlægger sag ved Menneskerettighedsdomstolen, kan klassificeres som »politiske modstandere« i det pågældende land. Den omstændighed alene, at der anlægges sag ved Menneskerettighedsdomstolen, kan således ikke udgøre en »politisk anskuelse« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/95.

44. Jeg er af den opfattelse, at det princip, som Domstolen har fastlagt i Ahmedbekova-dommen, skal præciseres i den foreliggende sag.

45. Det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, gør det således muligt at belyse rammerne for begrebet »politisk systemkritik«, som Domstolen anvendte i Ahmedbekova-dommen i en kontekst, der var meget anderledes end den, der gør sig gældende i den foreliggende sag.

46. En aserbajdsjansk statsborger gjorde nemlig gældende, at hun ud over at have deltaget i et søgsmål mod Aserbajdsjan ved Menneskerettighedsdomstolen også deltog i forsvaret af menneskerettighedsaktivister, som blev forfulgt af de nationale myndigheder, og desuden bidrog til et audiovisuelt medie, som førte en oppositionskampagne mod styret¹⁸. Alle disse elementer skulle gøre det muligt for den forelæggende ret at kvalificere disse aktiviteter som »politisk systemkritik«.

47. I den foreliggende sag har P.I. imidlertid ifølge den forelæggende ret anført, at han indgik en aftale, som ikke blev indfriet af medkontrahenten. Han søgte i første omgang at få den indfriet på en ikke nærmere angivet måde og derefter endnu en gang ved domstolene. Han opgav sit søgsmål, da der blev indledt en straffesag mod ham efter hans første klage. Denne sag blev som følge af hans

¹² – Jf. dom afsagt af United States Court of Appeals for the Ninth Circuit (USA's appeldomstol for niende retskreds) af 7.3.1998, Desir mod Ilchert (840 F.2d 723), om en haitiansk fisker, som blev afpresset af de haitianske sikkerhedsstyrker, benævnt »tontons macoutes«.

¹³ – Jf. dom afsagt af Cour Suprême du Canada (Canadas øverste domstol) af 30.6.1993, Canada (Procureur général) mod Ward ((1993) 2 RCS 689), om et medlem af Irish Republican Army (den irske republikanske hær), som i smug hjalp med at få befriet civile gidsler, som han selv havde været med til at bortføre, da det gik op for ham, at de ville blive henrettet.

¹⁴ – Jf. dom afsagt af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) af 27.4.1998, 10/ 7 SSR (nr. 168335, offentliggjort i Recueil Lebon).

¹⁵ – Jf. dom afsagt af Conseil du Contentieux des Étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) af 18.12.2008 (nr. 20772) om en afghansk ansøger, der blev betragtet som talebaner.

¹⁶ – C-652/16, herefter »Ahmedbekova-dommen«, EU:C:2018:801. Jf. ligeledes dom af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 60).

¹⁷ – Ahmedbekova-dommen (præmis 90 og domskonklusionen).

¹⁸ – Jf. Ahmedbekova-dommen (præmis 41).

sagsanlæg genoptaget på foranledning af hans medkontrahent og dem, der havde overtaget hans ejendom. Under den nævnte straffesag blev der truffet en afgørelse om varetægtsfængsling. P.I. påberåber sig ikke nogen politisk anskuelse, men er af den opfattelse, at et sagsanlæg med henblik på at få tilbageleveret sit tilgodehavende og sin ejendom udgør modstand mod et korrupt system. Denne modstand kan af den aktør, der står bag forfølgelsen, betragtes som politisk systemkritik og dermed som en politisk anskuelse.

48. Fra det øjeblik, hvor appellanten tillægges en politisk anskuelse af den aktør, der står bag forfølgelsen, som efter sidstnævntes opfattelse udgør politisk systemkritik, er det nemlig uden betydning, at appellantens ikke er enig i disse politiske ansøkelser, for at antage, at han forfølges af denne grund.

49. Skal denne politiske anskuelse så til gengæld være i overensstemmelse med definitionen i direktiv 2011/95?

50. Jeg er overbevist om, at eftersom der er udarbejdet en definition af politisk anskuelse i direktiv 2011/95, skal den anvendes på samme måde til at kvalificere en politisk anskuelse, uanset om denne er reel eller tillagt. De fire elementer, der er nævnt i punkt 37 i dette forslag til afgørelse, nemlig det forhold, at en person har en bestemt mening med hensyn til et anliggende, der vedrører den aktør, der står bag forfølgelsen, eller som kritiserer dennes politik eller metoder, uanset om den pågældende har handlet i overensstemmelse med denne mening, skal således underbygges i henhold til bestemmelserne i direktivets artikel 4.

51. Det er således kombinationen af disse fire elementer, der gør det muligt at sondre mellem forfølgelse på grund af tillagt politisk anskuelse og en handelstvist, der fører til en straffesag, som har til formål at lægge pres på en af medkontrahenterne, hvilket kan ske uden nogen form for politisk anskuelse, herunder hvis der er tale om korruption. Ikke alle ofre for forbrydelser er politiske modstandere, heller ikke selv om de tillægges en bestemt mening, og selv i dette tilfælde skal der være tale om en politisk anskuelse.

52. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at det vil være i strid med den generelle opbygning af og formålene med direktiv 2011/95 at give den status, som direktivet fastsætter, til tredjelandstatsborgere, der befinder sig i situationer, som savner enhver forbindelse med rationalet bag international beskyttelse¹⁹. Den har ligeledes præciseret, at nægtelsen af at gøre militærtjeneste kan have politiske eller andre grunde, som ikke er knyttet til de grunde, der er nævnt i direktivet²⁰, hvilket indebærer, at den internationale beskyttelse derfor ikke gennemføres.

53. Det er korrekt, således som den forelæggende ret har anført, at retspraksis i visse lande har anerkendt, at anmeldelse af korruption kan udgøre en tillagt politisk anskuelse²¹, og at UNHCR i visse af sine retningslinjer har anført, at narkokarteller – ud over ren profit – kan have til formål at »konsolidere eller styrke gruppens magt i samfundet«²², hvilket kan gøre det muligt at kvalificere modstand mod deres profitorienterede kriminelle krav som »politisk«.

¹⁹ – Jf. dom af 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰ – Jf. dom af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 47 og 48).

²¹ – I Canada, jf. dom afsagt af Canadian Federal Court of Appeal (den canadiske forbundsappeldomstol) af 16.4.1998, Klinko mod Canada (Minister of Citizenship and Immigration) ((1998) 148 F.T.R. 69 (TD)), om en offentlig klage vedrørende udbredt korruption i det ukrainske statslige system.

²² – Jf. UNHCR, »Guidelines on International Protection No 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions«, 2.12.2016 (HCR/GIP/16/12), punkt 36, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>

54. I begge disse tilfælde er den politiske karakter imidlertid kendetegnet ved enten aktiv anmeldelse i form af indgivelse af en klage over korruption, som anerkendes at være udbredt, eller ved konstatering af, at den væbnede gruppe har politiske mål, der kan føre til, at modstand mod dens profitorienterede kriminelle krav kan anses for en politisk anskuelse. Disse situationer vil således kunne opfylde betingelserne i definitionen af politisk anskuelse i direktiv 2011/95, hvilket gør det muligt at sondre mellem dem og tilfælde af profitorienterede kriminelle krav, der udelukkende er baseret på økonomiske interesser.

55. Desuden er det i retspraksis i visse lande fastslået, at »nægtelse af at underkaste sig korruption kan sidestilles med en kritisk politisk anskuelse, hvis hele det politiske system er baseret på korruption«²³. En nægtelse af at medvirke til korruption, uden en udtrykkelig anmeldelse, når således kun et politisk niveau, når korruptionen er udbredt, og den ikke kun kan henføres til nogle få enkeltpersoner. Det forekommer mig, at denne situation ligeledes er i overensstemmelse med definitionen af »politisk anskuelse« i direktiv 2011/95 og ikke kan sidestilles med en situation, hvor der blot er tale om et forsvar af formueinteresser, herunder ved domstolene, uden »at der er tale om et spørgsmål af større samfundsmæssig eller kollektiv betydning«²⁴.

56. I alle disse sager er det blevet fastslået, at der forelå en politisk grund. Vanskeligheden ligger således på bevisområdet.

57. Når en person tillægges en politisk anskuelse, skal det nemlig godtgøres, at den aktør, der står bag forfølgelsen, betragter modstanden eller anmeldelsen som en politisk anskuelse. Den aktør, der står bag forfølgelsen, er imidlertid ikke til stede ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse og kan ikke afhøres. For at forhindre, at begrebet »tillagt politisk anskuelse« fører til en uforholdsmæssig udvidelse af kategorien af politisk systemkritiske flygtninge, stiller nogle stater – som USA har gjort siden 2005 – krav om, at ansøgeren skal føre direkte beviser for, at den aktør, der står bag forfølgelsen, tillægger ansøgeren en politisk anskuelse²⁵.

58. Dette spørgsmål om omfanget af de krævede beviser er imidlertid allerede blevet behandlet af Domstolen, som har fortolket kravene i artikel 4 i direktiv 2011/95. Den har fastslået, at »dette direktivs artikel 4, stk. 1, for det første kun [giver] medlemsstaterne mulighed for at pålægge ansøgeren »hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse«, og pålægger den medlemsstat, der behandler ansøgningen, at vurdere de relevante elementer i ansøgningen. For det andet anerkender artikel 4, stk. 5, i direktiv 2011/95 [...], at ansøgeren ikke altid kan underbygge sin ansøgning med dokumentation eller andre beviser og opregner de kumulative betingelser, hvorunder sådanne beviser ikke er påkrævet. I denne henseende udgør grundene til at nægte at gøre militærtjeneste og dermed den retsforfølgning, som han udsætter sig for, subjektive elementer i ansøgningen, som det kan være særligt vanskeligt at føre direkte bevis for«²⁶.

59. Dette ræsonnement kan overføres til spørgsmålet om bevis for en forfølgelsesgrund. Det tilkommer således i den foreliggende sag den forelæggende ret at vurdere, om den tillagte politiske anskuelse i P.I.s situation, henset til samtlige omstændigheder, er troværdig.

²³ – M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1. udgave, Bruylant, Bruxelles, s. 111, punkt 66 og den retspraksis, der er nævnt i fodnote 287 og 288.

²⁴ – »Recommandations de Michigan sur le risque en raison d'opinions politiques«, *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, bind 27, nr. 3, s. 508-511, punkt 11.

²⁵ – M. Tissier-Raffin, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, 1. udgave, Bruylant, Bruxelles, 2016, s. 107, punkt 65 og den retspraksis, der er nævnt i fodnote 245 og 284.

²⁶ – Dom af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 55).

60. Den omstændighed, at et søgsmål vedrørende misligholdelse af en aftale, der har medført et betydeligt formuetab, skal opgives som følge af en straffesag, der er indledt af medkontrahenten, som har forbindelser til fængselsvæsenet, og i forbindelse med hvilken der er blevet truffet afgørelse om aktive foranstaltninger, er ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at den tillagte anskuelse er politisk. Det er endvidere nødvendigt, at den aktør, der står bag forfølgelsen, betragter dette søgsmål som politisk systemkritik, som han ikke tolererer, dvs. som en kritik af hans metoder eller politik. Dette indebærer, at denne aktør handler på et højt politisk plan, eller at korruptionen er udbredt i det pågældende land, og at han ikke betragter det nævnte søgsmål som et simpelt krav om opfyldelse af aftalen. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere den situation, den har fået forelagt, på baggrund af disse kriterier.

61. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

Artikel 10, stk. 1, litra e), og artikel 10, stk. 2, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at et søgsmål anlagt af en person mod ikke-statslige aktører til forsvar af personens formueinteresser kan anses for en »politisk anskuelse«, såfremt der, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, er velbegrundet frygt for, at dette sagsanlæg kan betragtes som modstand og af de statslige myndigheder kan opfattes som politisk systemkritik, over for hvilken de kunne overveje at udøve repressalier.

V. Forslag til afgørelse

62. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) har stillet, således:

»Artikel 10, stk. 1, litra e), og artikel 10, stk. 2, 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 subsidier beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at et søgsmål anlagt af en person mod ikke-statslige aktører til forsvar af personens formueinteresser kan anses for en »politisk anskuelse«, såfremt der, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, er velbegrundet frygt for, at dette sagsanlæg kan betragtes som modstand og af de statslige myndigheder kan opfattes som politisk systemkritik, over for hvilken de kunne overveje at udøve repressalier.«