



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. PIKAMÄE  
fremsat den 8. juni 2023<sup>1</sup>

**Sag C-125/22**

X,  
Y,  
**deres seks mindreårige børn**  
**mod**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles politik for asyl og subsidiær beskyttelse – direktiv 2011/95/EU – betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelse – artikel 15 – hensyntagen til elementer vedrørende ansøgerens personlige stilling og forhold samt den generelle situation i hjemlandet – humanitære omstændigheder«

## I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch, Nederlandene) i henhold til artikel 267 TEUF, vedrører fortolkningen af artikel 15 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<sup>2</sup>.

2. Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem ægtefællerne X og Y samt deres seks mindreårige børn, der alle er syriske statsborgere (herefter under ét »sagsøgerne«), og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) (herefter »staatssecretaris«) om sidstnævntes afgørelser om afslag på sagsøgenes ansøgninger om international beskyttelse. Tvistens centrale spørgsmål er, hvorvidt sagsøgerne kan nyde subsidiær beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> – EUT 2011, L 337, s. 9.

3. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt en præcisering af den måde, hvorpå dels en ansøgers personlige stilling og forhold, dels den generelle situation i hjemlandet skal tages i betragtning ved behandlingen af ansøgningen efter artikel 15 i direktiv 2011/95. Den ønsker endvidere oplyst, om humanitære omstændigheder på visse betingelser ligeledes skal tages i betragtning ved vurderingen af retten til subsidiær beskyttelse. Domstolen vil med sin dom, hvori den vil fortolke de fælles kriterier for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som berettigede til subsidiær beskyttelse, bidrage til retssikkerheden og en øget sammenhæng i anvendelsen af reglerne i det fælles europæiske asylsystem.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

4. Artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Den menneskelige værdighed« fastsætter:

»Den menneskelige værdighed er ukrænkelig. Den skal respekteres og beskyttes.«

5. Chartrets artikel 4 med overskriften »Forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf« bestemmer:

»Ingen må underkastes tortur, ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«

6. Chartrets artikel 19 med overskriften »Beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering« fastsætter i stk. 2:

»Ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.«

#### 2. Direktiv 2011/95

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

»I dette direktiv forstås ved:

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

[...]

- f) »person, der er berettiget til subsidær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse
- g) »subsidær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidær beskyttelse
- h) »ansøgning om international beskyttelse«: en anmodning, der indgives af en tredjelandstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt
- i) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[...]

8. Det nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder«, som er indeholdt i direktivets kapitel II med overskriften »Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse«, fastsætter:

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

[...]

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

- a) alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen [...]
- b) relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast
- c) ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn og alder, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om de handlinger, som vedkommende har været eller kan blive udsat for, kan udgøre forfølgelse eller alvorlig overlast

[...]

4. Hvis en ansøger allerede har været udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast eller direkte trusler om sådan forfølgelse eller sådan overlast, er der god grund til at formode, at ansøgeren

har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, medmindre der er god grund til at antage, at sådan forfølgelse eller sådan overlast ikke vil gentage sig.

5. 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) [A]nsøgeren har oprigtigt bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning.
- b) [A]lle de relevante elementer, som ansøgeren råder over, er blevet forelagt, og der er givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende relevante elementer.
- c) [A]nsøgerens forklaringer anses for sammenhængende og troværdige og strider ikke imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag.

[...]

e) [A]nsøgerens almindelige troværdighed er slået fast.«

9. 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
- b) parter eller organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område
- 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.«

10. Artikel 8 i samme direktiv med overskriften »National beskyttelse« bestemmer i stk. 2:

»Ved undersøgelsen af, om ansøgeren har grund til at nære en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast eller har adgang til beskyttelse mod forfølgelse og alvorlig overlast i en del af hjemlandet, jf. stk. 1, tager medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 4 hensyn til de generelle forhold, der hersker i den pågældende del af landet, samt til ansøgerens personlige forhold på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen. Med henblik herpå sikrer medlemsstaterne, at der indhentes præcise og aktuelle oplysninger fra relevante kilder, såsom De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge og Det Europæiske Asylstøttekontor.«

11. Samme direktivs artikel 15 med overskriften »Alvorlig overlast«, som er indeholdt i direktivets kapitel V med overskriften »Berettigelse til subsidiær beskyttelse«, har følgende ordlyd:

»Ved alvorlig overlast forstås:

- a) dødsstraf eller henrettelse, eller
- b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland, eller
- c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.«

12. Det nævnte direktivs artikel 18 med overskriften »Tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus« bestemmer:

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

### **B. *Nederlandsk ret***

13. Artikel 29, stk. 1, i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (lov om generel ændring af lov om udlændinge (lov af 2000 om udlændinge)) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 496) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, fastsætter:

»1. Midlertidig opholdstilladelse [...] kan meddeles en udlænding, der:

- a) er konventionsflygtning, eller som
- b) i tilstrækkelig grad godtgør, at han har rimelig grund til at antage, at han i tilfælde af udvisning vil løbe en reel risiko for at blive underkastet:

1°. dødsstraf eller henrettelse

2°. tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf, eller

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

2. Midlertidig opholdstilladelse som omhandlet i artikel 28 kan ligeledes meddeles de nedenfor opregnede familiemedlemmer, såfremt disse på tidspunktet for den i stk. 1 omhandlede udlændings indrejse var en del af dennes familie og indrejste samtidig med udlændingen i Nederlandene, eller såfremt de sluttede sig til udlændingen inden for tre måneder efter, at den pågældende blev meddelt midlertidig opholdstilladelse [...]

[...]

4. Midlertidig opholdstilladelse [...] kan ligeledes meddeles et familiemedlem i henhold til stk. 2, som blot ikke har sluttet sig til den i stk. 1 omhandlede udlænding inden for tre måneder fra

meddelelsen af [en] opholdstilladelse til denne, hvis dette familiemedlem inden for denne frist på tre måneder har indgivet, eller der på dennes vegne er blevet indgivet en ansøgning om visum til ophold af mere end tre måneders varighed.«

### **III. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

14. Ægtefællerne X og Y, sagsøgere i hovedsagen, har oprindelse i Libyen. Den 28. januar 2018 indgav de tillige med og på vegne af deres seks mindreårige børn ansøgninger om international beskyttelse i Nederlandene.

15. Til støtte for deres ansøgninger har de anført følgende elementer: X arbejdede flere år i Tripoli som livvagt for højtstående politikere. Han blev engang beskudt, mens han løbetrænede efter arbejde. Han blev ramt i hovedet og fik en splint af et projektil i venstre kind. Herefter modtog X telefontrusler i to omgange henholdsvis omtrent fem måneder efter at der blev skudt mod ham og igen et til to år efter skudepisoden. Under disse telefonopkald blev det bl.a. sagt, at X arbejdede for regeringen, at han ville blive dræbt, og at hans børn ville blive bortført. X havde en mistanke om, hvem den ansvarlige for skuddene og truslerne var, men kunne ikke bevise det. Desuden har sagsøgerne gjort gældende, at ud over de humanitære omstændigheder i Libyen (bl.a. mangel på adgang til drikkevand og elektricitet) er det forhold, at de har seks mindreårige børn, ligeledes af betydning ved bedømmelsen efter artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95.

16. Ved særskilte afgørelser, der alle er dateret den 24. december 2020, gav staatssecretaris afslag på ansøgningerne om international beskyttelse med den begrundelse, at de var ugrundede. Ifølge afgørelserne fik sagsøgerne endvidere ikke tildelt opholdstilladelse af almindelige grunde, og de fik heller ikke udsættelse med udrejsen. Endelig besluttede staatssecretaris, at disse afgørelser ligeledes gjaldt som afgørelser om tilbagesendelse, og at sagsøgerne fik en frist på fire uger til at efterleve dette pålæg.

17. Sagsøgerne anlagde sag ved Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch) til prøvelse af afslaget på deres ansøgninger om international beskyttelse, som de anfægtede som ugrundede.

18. Denne ret nærer tvivl om fortolkningen af artikel 15 i direktiv 2011/95. Den ønsker oplyst, om bestemmelserne i artikel 15, litra b), på den ene side og bestemmelserne i artikel 15, litra c), på den anden side skal bedømmes strengt adskilt, eller om den nævnte artikel 15 derimod skal fortolkes således, at alle relevante elementer vedrørende både ansøgerens personlige stilling og forhold og den generelle situation i hjemlandet altid skal vurderes fuldt ud og samlet, inden det fastslås, hvilket udslag af alvorlig overlast disse elementer gør det muligt at underbygge. Den forelæggende ret har anført, at afgørelsen om at tildele sagsøgerne i hovedsagen beskyttelse eller ej afhænger af den måde, hvorpå disse bestemmelser bør fortolkes.

19. Derfor har Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 15 i [direktiv 2011/95], sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra g), og artikel 4 [samt artikel 4] og artikel 19, stk. 2, i [chartret], fortolkes således, at før afgørelsen af spørgsmålet, om en ansøger har behov for subsidiær beskyttelse, skal alle relevante elementer vedrørende ansøgerens individuelle situation og personlige omstændigheder samt den generelle situation i oprindelseslandet altid undersøges og bedømmes fuldt ud og i den indbyrdes sammenhæng, før det bestemmes, hvilke former for alvorlig overlast der frygtes, og som kan begrundes med disse elementer?
- 2) Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål benægtende, er bedømmelsen af ansøgerens individuelle situation og personlige omstændigheder efter [artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95], som der, hvilket Domstolen allerede har præciseret, skal tages hensyn til, [da] mere omfattende end prøvelsen efter individualiseringskravet som omhandlet i dommen fra den europæiske menneskerettighedsdomstol [af 17. juli 2008] i sagen NA mod Det Forenede Kongerige [(CE:ECHR:2008:0717JUD002590407)<sup>3</sup>]? Kan disse elementer tages i betragtning ved den samme ansøgning om subsidiær beskyttelse såvel ved bedømmelsen efter artikel 15, litra b), som ved bedømmelsen efter artikel 15, litra c), i direktiv [2011/95]?
- 3) Skal [artikel 15 i direktiv 2011/95] fortolkes således, at ved bedømmelsen af behovet for subsidiær beskyttelse skal den såkaldte glidende skala, som Domstolen allerede har præciseret skal finde anvendelse, når det gøres gældende, at der er frygt for alvorlig overlast som omhandlet i [dette direktivs] artikel 15, litra c), også finde anvendelse ved bedømmelsen af, om der er frygt for alvorlig overlast som omhandlet i [samme direktivs] artikel 15, litra b)?
- 4) Skal [artikel 15 i direktiv 2011/95], sammenholdt med artikel 1[, artikel 4] og artikel 19, stk. 2, i [chartret], fortolkes således, at humanitære omstændigheder, der er en (in)direkte følge af en handling eller undladelse fra en aktør, der står bag alvorlig overlast, skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, om en ansøger har behov for subsidiær beskyttelse?«

#### IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

20. Forelæggelsesafgørelsen, der er dateret den 22. februar 2022, indgik til Domstolens Justitskontor samme dag.

21. Sagsøgerne i hovedsagen, den nederlandske, den belgiske, den tyske, og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden udløbet af den frist, som er fastsat i artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

22. De befuldmægtigede for sagsøgerne i hovedsagen, for den nederlandske regering samt for Kommissionen deltog i retsmødet den 23. marts 2023, hvori de afgav mundtlige indlæg.

<sup>3</sup> – Herefter »dommen i sagen NA mod Det Forenede Kongerige«.

## V. Retlig bedømmelse

### A. Indledende bemærkninger

23. Genèvekonventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtnings retsstilling<sup>4</sup> er de primære internationale retlige instrumenter på området for international beskyttelse, bl.a. for så vidt angår flygtnings retsstilling og princippet om non-refoulement. Med vedtagelsen af direktiv 2011/95 blev en ny form for beskyttelse indført i EU, nemlig »subsidiær beskyttelse«. Idet dette direktiv blev vedtaget af EU-lovgiver på grundlag af navnlig artikel 78, stk. 2, litra b), TEUF, udgør det en af foranstaltningerne vedrørende et fælles europæisk asylsystem med »en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået europæisk asyl, men har *behov for international beskyttelse*« (min fremhævelse).

24. Ved »en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse« som omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95 forstås »en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, *vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15*« (min fremhævelse). Denne bestemmelse fastsætter tre typer »alvorlig overlast«, som efter deres karakter kan udløse tildeling af subsidiær beskyttelse til den person, som er udsat for dem. Konkret er der tale om dødsstraf [litra a)], tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf af en ansøger i dennes hjemland [litra b)] og alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt [litra c)].

25. Direktiv 2011/95 fastsætter således de fælles kriterier for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som berettigede til subsidiær beskyttelse, og sikrer dermed, at alle medlemsstater anvender disse kriterier. Som Domstolen med rette har udtalt, har dette direktiv til formål at indføre en *ensartet ordning for subsidiær beskyttelse*<sup>5</sup>. Det er de nationale myndigheder, som det tilkommer at bedømme de faktiske omstændigheder og under iagttagelse af den vejledning, der kan udledes af retspraksis, fastslå, om disse kriterier er opfyldt i den foreliggende sag. For så vidt som den forelæggende ret har udtrykt tvivl om fortolkningen af dette direktivs artikel 15 og beklaget den forskelligartede praksis i anvendelsen af disse kriterier, finder jeg det tvingende nødvendigt, at Domstolen tager stilling til de forelagte spørgsmål i klare vendinger for at garantere en sammenhængende anvendelse af det fælles europæiske asylsystems regler.

26. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt præciseret, hvordan dels en ansøgers personlige stilling og forhold, dels den generelle situation i hjemlandet skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, hvorvidt denne ansøger skal tildeles subsidiær beskyttelse efter artikel 15 i direktiv 2011/95 (det første til det tredje spørgsmål). Denne ret ønsker ligeledes oplyst, om humanitære omstændigheder på visse betingelser ligeledes skal tages i betragtning ved vurderingen af den nævnte ansøgers ret til subsidiær beskyttelse (det fjerde spørgsmål). Spørgsmålene vil blive behandlet i den rækkefølge, hvori de er stillet.

<sup>4</sup> – Konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28.7.1951 (United Nations Treaty Series, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som suppleret ved protokollen vedrørende flygtnings retsstilling, indgået i New York den 31.1.1967.

<sup>5</sup> – Dom af 10.6.2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:472, præmis 22).



## ***B. Om det første præjudicielle spørgsmål***

27. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 15 i direktiv 2011/95, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra g), og artikel 4 samt chartrets artikel 4 og artikel 19, stk. 2, skal fortolkes således, at det for at fastslå, om en ansøger er udsat for risikoen for at lide alvorlig overlast som omhandlet i denne artikel 15, tilkommer de kompetente myndigheder at foretage en systematisk undersøgelse af alle relevante elementer vedrørende både ansøgerens »personlige stilling og forhold« og »den generelle situation« i hjemlandet, før det bestemmes, hvilken type alvorlig overlast der kan underbygges med disse elementer.

*1. Forpligtelsen til at foretage en individuel bedømmelse af ansøgningen om international beskyttelse, hvor der tages hensyn til alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet såvel som ansøgerens personlige stilling og forhold*

28. Indledningsvis bør det påpeges, at det, således som det fremgår af artikel 10, stk. 3, i direktiv 2013/32/EU<sup>6</sup>, tilkommer den besluttende myndighed i den berørte medlemsstat at træffe afgørelse om en ansøgning om international beskyttelse efter en passende behandling, jf. bl.a. det nævnte stykke. Den behandling af ansøgningen, der foretages af den besluttende myndighed, som skal råde over særlige midler og et på området specialiseret personale, udgør en væsentlig fase i de ved det nævnte direktiv indførte fælles procedurer<sup>7</sup>.

29. Dernæst gør jeg opmærksom på, at i henhold til artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 foretages vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse ud fra det »specifikke« sagsforhold, idet der bl.a. tages hensyn til de i nævnte artikel angivne elementer<sup>8</sup>. Litra a) henviser til »alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet«, mens litra c) henviser til »ansøgerens personlige stilling og forhold«. Denne bestemmelse finder ligeledes anvendelse på bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren skal tildeles subsidiær beskyttelsesstatus, når vedkommende ikke skal anerkendes som flygtning. Selv om en ansøgning om international beskyttelse ikke er underbygget med elementer, der er relevante for ansøgerens forhold, kræver denne bestemmelse med andre ord, at der tages hensyn til både »ansøgerens personlige stilling og forhold«.

30. Endvidere påpeger jeg, at i modsætning til, hvad den franske regering har gjort gældende, gælder der ingen indbyrdes rangorden eller kronologisk rækkefølge for de forskellige typer alvorlig overlast, der er defineret i artikel 15 i direktiv 2011/95<sup>9</sup>, hvorfor der ikke heraf kan udledes noget argument for at påberåbe sig, at ansøgerens »personlige stilling og forhold« mangler relevans (i forhold til situationen i hjemlandet) som et element, der skal tages hensyn til med henblik på vurderingen af ansøgningen om international beskyttelse i henhold til dette direktivs artikel 15, litra c). Tværtimod synes denne konstatering at understøtte en fortolkning, der netop kræver en hensyntagen hertil i forbindelse med den vurdering, som den kompetente myndighed skal foretage.

<sup>6</sup> – 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).

<sup>7</sup> – Dom af 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 64).

<sup>8</sup> – Dom af 10.6.2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:472, præmis 41).

<sup>9</sup> – Jf. i denne henseende Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), *Praktisk vejledning fra EASO om ret til international beskyttelse*, april 2018, s. 27.

31. Det er derfor min opfattelse, at det af ovennævnte bestemmelser fremgår, at for at vurdere, om ansøgeren i tilfælde af tilbagevenden til hjemlandet løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast som omhandlet i dette direktivs artikel 15, *bør der altid tages hensyn* til såvel ansøgerens »personlige stilling og forhold« som til *alle relevante kendsgerninger* vedrørende hjemlandet og følgelig ligeledes i givet fald den »generelle situation« i det omhandlede land.

2. *Udslagene af alvorlig overlast kan på samme tid opfylde flere af de kriterier, der skal vurderes ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse*

32. Når dette er sagt, er det vigtigt at præcisere, at denne iagttagelse ikke indebærer, at den betydning, der skal tillægges de to førnævnte elementer (dels ansøgerens personlige stilling og forhold, dels den generelle situation i hjemlandet), nødvendigvis er den samme i forbindelse med en vurdering i henhold til artikel 15, litra a), b) og c), i direktiv 2011/95. Domstolen har i sin praksis henledt opmærksomheden på det forhold, at der var nogle forskelle på disse punkter, som kort burde berøres af hensyn til en bedre forståelse af bedømmelsen.

33. På den ene side for så vidt angår de grunde, der er indeholdt i litra a), nemlig »dødsstraf eller henrettelse«, og i litra b), »tortur [eller umenneskelig] behandling«, dækker disse former for alvorlig overlast situationer, hvor den person, der søger om subsidær beskyttelse, specifikt er udsat for risikoen for en *bestemt* form for overlast<sup>10</sup>. På den anden side omfatter den form for overlast, der er defineret i dette direktivs artikel 15, litra c), og består i en »alvorlig og individuel trussel mod [ansøgerens] liv eller fysiske integritet«, en *mere generel* risiko. Der sigtes således til en »trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet« i en videre forstand end bestemte former for vold. Desuden er denne trussel uløseligt forbundet med en generel situation i form af en væbnet konflikt, som afstedkommer »vilkårlig vold«, hvilket udtryk indebærer, at volden kan ramme personer uden hensyn til deres personlige situation<sup>11</sup>.

34. Disse forskelle udelukker imidlertid ikke, at der findes *overlap*, hvorved udslagene af alvorlig overlast i visse tilfælde *på samme tid kan opfylde flere af de kriterier*, der skal vurderes ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse<sup>12</sup>. Det er derfor min opfattelse, at *alle relevante elementer* vedrørende ansøgerens personlige stilling og forhold og den generelle situation i hjemlandet *skal undersøges og bedømmes samlet*, inden det fastslås, hvilket udslag af alvorlig overlast der bedst svarer til de foreliggende tilfælde i henhold til artikel 15, litra a), b) eller c), i direktiv 2011/95.

35. Jeg vil i øvrigt gøre opmærksom på, således som Domstolen har fastslået, at udtrykket »alvorlig og *individuel* trussel« (min fremhævelse) som anført i dette direktivs artikel 15, litra c), skal forstås således, at det dækker overlast, som er rettet mod civilpersoner uden hensyn til deres identitet, når graden af vilkårlig vold, som karakteriserer den igangværende væbnede konflikt – som bedømmes af de kompetente nationale myndigheder, der skal tage stilling til en ansøgning om subsidær beskyttelse, eller af de retter i en medlemsstat, for hvilke et afslag på en sådan ansøgning er blevet indbragt – når et niveau, der er så højt, at der er alvorlig grund til at antage, at en civilperson, der sendes tilbage til det pågældende land, eller i givet fald den pågældende

<sup>10</sup> – Dom af 10.6.2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:472, præmis 25).

<sup>11</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 32-34).

<sup>12</sup> – Jf. i denne retning EASO, *Article 15(c) Qualification Directive (2011/95/EU) A judicial analysis*, januar 2015, s. 16.

region, alene som følge af sin tilstedeværelse på dette lands eller denne regions område vil løbe en reel risiko for at være udsat for en alvorlig trussel som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 15, litra c)<sup>13</sup>.

36. Selv om artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 ganske vist kan omfatte en usædvanlig situation som den i det foregående punkt beskrevne, har Domstolen dog præciseret, at den nævnte bestemmelse ligeledes vil kunne omfatte andre situationer, hvor graden af vilkårlig vold er lavere, men hvor *en sådan risiko følger af ansøgerens personlige forhold*. Således som Domstolen har fastlagt i sin praksis med hensyn til anvendelsen af direktivets artikel 15, litra c), gælder det nemlig, »at i jo højere grad en ansøger eventuelt er i stand til at godtgøre, at han er *specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder vedrørende [sin] personlige situation*, desto mindre er kravet til graden af vilkårlig vold, for at han kan være berettiget til subsidiær beskyttelse«<sup>14</sup> (min fremhævelse).

37. Alle disse elementer fører til den konklusion, at der i forbindelse med bedømmelsen af, om ansøgeren skal tildeles subsidiær beskyttelse i henhold til artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, nødvendigvis skal tages hensyn til ikke alene den »generelle situation« i hjemlandet, men også i givet fald de elementer, der vedrører denne ansøgers »personlige stilling og forhold«.

### 3. Principper, der kan tjene som retningslinjer for de nationale myndigheder i varetagelsen af deres opgaver

38. Endelig skal det påpeges, at medlemsstaterne – for så vidt som hverken direktiv 2011/95, direktiv 2013/32 eller nogen anden EU-retlig bestemmelse indeholder udtrykkelige og detaljerede regler for, hvordan bedømmelsesprocessen skal struktureres eller tilrettelægges for så vidt angår den indbyrdes afhængighed mellem og rækkefølgen i bedømmelsen af de forskellige former for alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2011/95 – principielt er tillagt en vis *skønsmargen* i denne forbindelse.

39. Ovenstående betragtninger, der er baseret på en fortolkning af de relevante bestemmelser under hensyntagen til Domstolens praksis, gør det efter min opfattelse ikke desto mindre muligt at fastlægge en række *principper, der vil kunne begrænse medlemsstaternes skønsmargen*. I det omfang disse principper kan tjene som retningslinjer for de nationale myndigheder i varetagelsen af deres opgaver, finder jeg det hensigtsmæssigt at præsentere dem i det følgende.

40. For det første fremgår det af artikel 15 i direktiv 2011/95, at EU-lovgiver bevidst har sondret mellem de forskellige former for alvorlig overlast, der kan forekomme. Hver af de i denne artikel nævnte tre former for alvorlig overlast udgør en *selvstændig begrundelse* for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus. Følgelig skal *alle* de krav, der følger af det relevante litra i artikel 15, være opfyldt, for at denne status kan tildeles. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at ansøgeren *delvist* opfylder kravene i ét litra i artikel 15 og *delvist* i et andet litra i artikel 15. Ikke desto mindre kan der i givet fald være tale om en reel risiko for *flere* samtidige udslag af alvorlig overlast som omhandlet i denne bestemmelse.

<sup>13</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 35), og af 10.6.2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:472, præmis 28).

<sup>14</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 39), og af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 31).

41. For det andet og med forbehold af det ovenstående kan visse elementer i en situation, hvori der kan være tale om flere udslag af alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2011/95, være relevante samtidig for flere former for alvorlig overlast. I et sådant tilfælde *bør der tages hensyn til de pågældende relevante elementer ved bedømmelsen af alle de former for alvorlig overlast, der kan være tale om*. Som jeg har forklaret ovenfor i punkt 29 i dette forslag til afgørelse, kræver artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 nemlig, at der altid tages hensyn til »alle relevante elementer«, der her er nævnt, herunder ansøgerens personlige stilling og forhold samt den generelle situation i hjemlandet. I overensstemmelse med dette krav kan det ikke tillades, at den besluttende myndighed i en given medlemsstat undlader at undersøge og bedømme visse potentielt relevante elementer alene med den formelle begrundelse, at ansøgeren har fremlagt disse elementer i henseende til den ene af de potentielt relevante former for alvorlig overlast, som vedkommende frygter, men ikke til den anden.

42. For det tredje fremgår det af Domstolens praksis, at der bør sondres mellem de to etaper ved vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse<sup>15</sup>. Den første etape vedrører *fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder*, som kan udgøre beviselementer til støtte for ansøgningen, mens den anden etape vedrører *den retlige vurdering* af disse elementer og består i ud fra de forhold, der kendetegner det enkelte foreliggende tilfælde, at afgøre, hvorvidt de materielle betingelser for meddelelse af international beskyttelse er opfyldt. Kravet om samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95, finder anvendelse på første etape, men ikke på anden etape. Denne *sondring mellem vurderingens to etaper*, hvor ansøgeren og den besluttende myndighed har forskelligt ansvar, bekræfter, at denne myndighed ikke kan foregribe den mulige retlige kvalificering ved at se bort fra visse potentielt relevante elementer. Denne fremgangsmåde ville stride mod princippet om, at der findes to særskilte etaper, som logisk nok skal følge efter hinanden.

43. For det fjerde skal der tages hensyn til et særlig vigtigt aspekt ved vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse i lyset af artikel 15 i direktiv 2011/95 – som vil blive forklaret nærmere i forbindelse med bedømmelsen af det andet præjudicielle spørgsmål – nemlig spørgsmålet om, i hvilket omfang ansøgeren *specifikt er udsat for en risiko for en bestemt form for overlast*. Som Domstolen har fastslået, er denne »individualisering« vigtig for afgørelsen af, om ansøgerens situation ikke alene svarer til definitionen af alvorlig overlast i litra a) og b), men også de i denne artikels litra c) nævnte former. I overensstemmelse med den såkaldt »glidende« skala, der er opstillet gennem retspraksis og finder anvendelse i henseende til litra c), gælder det, at »i jo højere grad en ansøger eventuelt er i stand til at godtgøre, at [den pågældende] er *specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder vedrørende [sin] personlige situation*, desto mindre er kravet til graden af vilkårlig vold, for at [vedkommende] kan være berettiget til subsidær beskyttelse«<sup>16</sup> (min fremhævelse). Følgelig skal den kompetente myndighed fastslå den grad af »individualisering«, der kræves i den foreliggende sag.

44. I overensstemmelse med kompetencefordelingen under en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 TEUF tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om den tilgang, der er blevet anvendt i den foreliggende sag af den kompetente myndighed ved behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som sagsøgerne i hovedsagen har indgivet, opfylder de ovenfor gennemgåede EU-retlige krav.

<sup>15</sup> – Dom af 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis), og af 2.12.2014, A m.fl. (C-148/13 – C-150/13, EU:C:2014:2406, præmis 58).

<sup>16</sup> – Jf. punkt 36 i dette forslag til afgørelse.

#### 4. *Besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål*

45. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første spørgsmål med, at artikel 15 i direktiv 2011/95, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, heri, skal fortolkes således, at der ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse for hvert litra i denne artikel, som hver for sig kan være omhandlet i en given sag, navnlig skal tages hensyn til samtlige elementer, der er opregnet i artikel 4, stk. 3, herunder ansøgerens personlige stilling og forhold og alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet, og at behandlingen tilrettelægges således, at der sondres mellem de to etaper, der omfatter henholdsvis fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, som kan udgøre beviselementer til støtte for ansøgningen, og den retlige bedømmelse af disse elementer, uden at det er nødvendigt at foretage en samlet bedømmelse af de forskellige litraer i artikel 15.

#### C. *Om det andet præjudicielle spørgsmål*

##### 1. *Relevansen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende EMRK's artikel 3*

46. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at der i forbindelse med undersøgelsen af, om der kan fastslås en risiko for alvorlig overlast som omhandlet i denne bestemmelse, bør foretages en vurdering af aspekterne af denne ansøgers personlige stilling og forhold, og om denne vurdering er mere vidtrækkende end prøvelsen af, om betingelsen om »individualisering« er opfyldt, jf. dommen i sagen NA mod Det Forenede Kongerige.

47. Det fremgår navnlig af forelæggelsesafgørelsen, at denne ret bl.a. ønsker opklaret, om andre personlige forhold end blot den omstændighed, at ansøgeren kommer fra et område kendetegnet ved »most extreme case of general violence« som omhandlet i den nævnte dom – dvs. hvor graden af vold i et givet land når et sådant omfang, at udvisningen af en person til dette land udgør en overtrædelse af det forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling, der er fastlagt i artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) – kan tjene som et relevant element, der er nødvendigt for at underbygge en frygt for alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95.

48. I denne henseende gør jeg opmærksom på, at Domstolen har fastslået, at artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 ikke alene kan omfatte situationer, hvor der foregår en given grad af vilkårlig vold, men også andre situationer, hvor graden af vold er mindre, men hvor en sådan risiko følger af ansøgerens personlige forhold. Som nævnt i min undersøgelse af det første præjudicielle spørgsmål<sup>17</sup> har Domstolen i sin praksis præciseret, at »i jo højere grad en ansøger eventuelt er i stand til at godtgøre, at [den pågældende] er *specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder vedrørende [sin] personlige situation*, desto mindre er kravet til graden af vilkårlig vold, for at [vedkommende] kan være berettiget til subsidiær beskyttelse« (min fremhævelse). Det følger heraf, at det ved den analyse, der skal foretages i medfør af denne bestemmelse, er muligt at anvende en »glidende skala« baseret på en differentiering mellem de mulige grader af vilkårlig vold og ansøgerens personlige forhold til at vurdere, hvorvidt ansøgeren kan nyde beskyttelse i henhold til den nævnte bestemmelse.

<sup>17</sup> – Jf. punkt 36 i dette forslag til afgørelse.

49. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt vurderingen af aspekterne af ansøgerens personlige stilling og forhold i forbindelse med undersøgelsen af, om der kan fastslås en risiko for alvorlig overlast som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, er mere vidtrækkende end prøvelsen af, om betingelsen om »individualisering« er opfyldt, sådan som fastslået af Menneskerettighedsdomstolen i dommen i sagen NA mod Det Forenede Kongerige, påpeger jeg, at Domstolen i dom af 17. februar 2009, Elgafaji (C-456/07, EU:C:2009:94), fastslog, at artikel 15, litra b), i direktiv 2011/95 i det væsentlige svarer til EMRK's artikel 3. I det omfang dette direktivs artikel 15, litra c), adskiller sig fra den nævnte bestemmelse i EMRK, *skal fortolkningen heraf derimod foretages selvstændigt, om end under overholdelse af de grundlæggende rettigheder, således som de er sikret ved EMRK*<sup>18</sup>. Domstolen har under henvisning til den førnævnte dom i sagen NA mod Det Forenede Kongerige tilføjet, at den fortolkning, der blev anlagt heri af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, sammenholdt med samme direktivs artikel 2, litra e), er fuldt ud forenelig med EMRK, herunder retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen vedrørende EMRK's artikel 3<sup>19</sup>.

50. Med Lissabontraktatens ikrafttræden blev chartret retligt bindende og fik samme retlige værdi som traktaterne, jf. artikel 6, stk. 1, TEU. Chartret er således blevet den primære målestok for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i Unionens retsorden. Dette er netop, hvad der fremgår af 16. betragtning til direktiv 2011/95. Det er imidlertid vigtigt at præcisere, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EMRK – og følgelig ved Menneskerettighedsdomstolens praksis i denne henseende – *bevarer sin fulde betydning* i Unionens retsorden. Det fastsættes nemlig i chartrets artikel 52, stk. 3, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i EMRK.

51. Hvad nærmere bestemt angår EMRK's artikel 3 svarer den deri indeholdte grundlæggende rettighed til den grundlæggende rettighed, der er knæsat i chartrets artikel 4. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i Bundesrepublik Deutschland-sagen (begrebet »alvorlig og individuel trussel«), har sidstnævnte bestemmelse som sådan samme betydning og samme rækkevidde som den førstnævnte<sup>20</sup>. Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende især EMRK's artikel 3, som dommen i sagen NA mod Det Forenede Kongerige omhandler, kan således være relevant for fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2011/95.

## 2. Andre aspekter af ansøgerens personlige stilling og forhold, der skal tages i betragtning

52. Når dette er sagt, er det vigtigt at præcisere, at for så vidt som fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 skal foretages *selvstændigt*, således som Domstolen har udtalt, er bedømmelsen af de personlige forhold i henseende til denne bestemmelse ikke begrænset til prøvelsen af betingelsen om »individualisering« som omhandlet i Menneskerettighedsdomstolens førnævnte dom. Jeg er følgelig af den opfattelse, at vurderingen af de personlige forhold i henseende til artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 er mere vidtrækkende end prøvelsen af, om den nævnte betingelse om »individualisering« er opfyldt.

<sup>18</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 28).

<sup>19</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 44).

<sup>20</sup> – C-901/19 (EU:C:2021:116, punkt 49).

53. Som jeg allerede har anført i mit forslag til afgørelse i Bundesrepublik Deutschland-sagen (begrebet »alvorlig og individuel trussel«)<sup>21</sup>, følger det klart af Domstolens praksis, at selv om anvendelsen af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 ikke i første omgang indebærer en undersøgelse af ansøgerens personlige situation, skal denne bestemmelse i anden omgang sammenholdes med samme direktivs artikel 4, stk. 4, således at elementer af personlig karakter i givet fald kan tages i betragtning ved vurderingen af, om der foreligger en alvorlig og individuel trussel som omhandlet i denne artikel 15, litra c)<sup>22</sup>.

54. Det er i artikel 4, stk. 4, i direktiv 2011/95 fastsat, at »[h]vis en ansøger allerede har været udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast eller direkte trusler om sådan forfølgelse eller sådan overlast, er der god grund til at formode, at ansøgeren har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, medmindre der er god grund til at antage, at sådan forfølgelse eller sådan overlast ikke vil gentage sig« (min fremhævelse). Det kan følgelig ikke udelukkes, at den eventuelle identificering af »alvorlig og individuel trussel« som omhandlet i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 kan baseres på *elementer, der er identiske* med dem, der er blevet taget i betragtning i forbindelse med identificeringen af udslag af »tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf«, som ansøgeren skal bevise at være udsat for som omhandlet i artikel 15, litra b).

55. Endvidere må jeg medgive, at jeg er modtagelig over for den tyske regerings foreslåede fortolkning, hvorefter der ligeledes skal tages hensyn til visse faktorer vedrørende ansøgerens personlige stilling og forhold, *der kan forhøje risikoen for at blive udsat for vold* i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt<sup>23</sup>. Blandt sådanne faktorer kan bl.a. nævnes den pågældendes *erhverv*, f.eks. når en læge, en advokat eller en tolk udsættes for bestemte risici på grund af deres arbejde. Selv om det er *umuligt udtømmende at opregne* alle de faktorer, der kan forhøje en persons risiko for at blive udsat for vold, finder jeg tilgangen tilstrækkelig klar, til at den kan bevidstgøre de kompetente myndigheder.

### 3. *Besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål*

56. Af de ovenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 15 i direktiv 2011/95, sammenholdt med artikel 4, stk. 3 og 4, heri, skal fortolkes således, at ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder den pågældendes *erhverv*, skal tages i betragtning ved undersøgelsen i lyset af dette direktivs artikel 15, litra c), for så vidt som disse elementer *forhøjer* denne persons specifikke risiko for at blive udsat for alvorlig og individuel trussel mod sit liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

### D. *Om det tredje præjudicielle spørgsmål*

57. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den førnævnte »glidende skala«, der anvendes ved den vurdering, der foretages i henseende til denne artikels litra c), ligeledes skal anvendes ved vurderingen i henseende til det nævnte litra b).

<sup>21</sup> – C-901/19 (EU:C:2021:116, punkt 24).

<sup>22</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 39 og 40).

<sup>23</sup> – Jf. i denne retning H. Storey, *EU immigration and asylum law* (Kay Hailbronner og Daniel Thym, red.), München, 2016, del D III, artikel 15, s. 1238, punkt 16, som mener, at artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 kan tjene til at beskytte personer, hvis disse formår at bevise, at de er truede på grund af deres »individuelle karakteristika«.

58. I denne henseende skal det påpeges, at denne »glidende skala« vedrører *graden af vilkårlig vold* i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt og gør det muligt at fastslå, om graden af en sådan vilkårlig vold, som kan medføre alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet, i et givet tilfælde er af et sådant omfang, at der i henseende til den berørte person er alvorlig grund til at antage, at hvis ansøgeren sendes tilbage det pågældende hjemland, løber vedkommende en *reel risiko for at lide den form for alvorlig overlast*, der er omhandlet i artikel 2, litra f), i direktiv 2011/95, sammenholdt med artikel 15, litra c), heri.

59. De former for alvorlig overlast, der er omhandlet i dette direktivs artikel 15, litra a) og b), dækker derimod andre situationer, hvori ansøgeren *specifikt er udsat for risikoen for en form for overlast*, der kræver en vis grad af individualisering på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes personlige situation.

60. Da artikel 15, litra b), ikke omfatter et krav om en situation, hvori der optræder en vis grad af vilkårlig vold, er det min opfattelse, at denne »glidende skala« er *uden relevans* for vurderingen i henseende til dette litra b).

61. Af disse grunde bør det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 15, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den »glidende skala«, som ifølge Domstolens praksis anvendes ved vurderingen i lyset af denne artikels litra c), *ikke finder anvendelse* på førstnævnte bestemmelse.

#### ***E. Om det fjerde præjudicielle spørgsmål***

62. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det i forbindelse med bedømmelsen af, om ansøgeren skal tildeles beskyttelse i henhold til artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, er muligt at *tage hensyn til en humanitær nødsituation* i hjemlandet.

63. Ifølge fast retspraksis er den ved artikel 267 TEUF indførte procedure et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist<sup>24</sup>. Under dette samarbejde er den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag bedst i stand til at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Ikke desto mindre er Domstolen med henblik på at efterprøve sin egen kompetence i givet fald beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder en national domstol har forelagt sagen, og navnlig at *undersøge, om den fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har anmodet om, har forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand*, således at Domstolen ikke foranlediges til at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål. Såfremt det viser sig, at det forelagte spørgsmål klart ikke er relevant for tvistens afgørelse, må Domstolen fastslå, at den ikke kan træffe afgørelse<sup>25</sup>. Som jeg vil forklare i det følgende, volder undersøgelsen af det fjerde præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse vanskeligheder, som jeg finder uoverstigelige i henseende til at afgøre, om det nævnte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, selv hvis forelæggelsesafgørelsen læses med opmærksomhed og velvilje.

<sup>24</sup> – Dom af 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 17).

<sup>25</sup> – Dom af 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, præmis 38).



64. For det første har den forelæggende ret ikke udtrykkeligt angivet, hvilket litra i artikel 15 i direktiv 2011/95 dette spørgsmål vedrører. Det fremgår imidlertid af den sammenhæng, hvori spørgsmålet er forelagt, at dette vedrører fortolkningen af denne artikels litra c). Endvidere har den forelæggende ret ikke forklaret, *hvad der skal forstås ved henvisningen til de »humanitære omstændigheder«*. Forklaringerne i forelæggelsesafgørelsen gør det dog muligt at udlede, at den forelæggende ret henviser til situationer, der er kendetegnet ved en *desperat mangel på basale fornødenheder som mad, vand og lægehjælp*, hvorfor det tilsyneladende drejer sig om en »humanitær nødsituation«. Når dette er sagt, må det konstateres, at selv om den forelæggende ret netop måtte have sådanne omstændigheder i tankerne, *fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne befinder sig i præcis den beskrevne situation*. En generel henvisning alene til internationale organisationers rapporter om den overordnede situation i hjemlandet kan ikke træde i stedet for en individuel vurdering af ansøgerens situation.

65. Selv om sagsøgerne har oplyst, at »de vanskelige levevilkår, f.eks. mangel på brændstof, drikkevand og elektricitet, var en af grundene til, at [de] forlod landet«, forholder det sig nemlig således, at direktiv 2011/95 stiller *høje krav til risikoen for at blive udsat for alvorlig overlast*<sup>26</sup>. Som Domstolen gentagne gange har fremhævet, pålægger dette direktiv medlemsstaterne en forpligtelse til at identificere de »personer, som *reelt har behov* for international beskyttelse«<sup>27</sup> (min fremhævelse). Det er på denne baggrund, at Domstolen i henseende til risikoen for en forværring af en tredjelandstatsborgers helbred har lagt til grund, at »den generelle utilstrækkelighed af hjemlandets sundhedsvæsen« *ikke er omfattet af dette direktivs artikel 15, litra c)*<sup>28</sup>. Domstolen har ligeledes fundet, at den omstændighed i sig selv, at det objektivt fastslås, at der foreligger en »risiko, som er forbundet med den generelle situation i et land«, i princippet ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt for en bestemt persons vedkommende<sup>29</sup>.

66. Denne fortolkning styrkes af 35. betragtning til direktivet, hvoraf det fremgår, at »risici, som et lands befolkning eller et udsnit heraf almindeligvis er udsat for, *normalt ikke* i sig selv kan siges at *udgøre* en individuel trussel, der kan kvalificeres som alvorlig overlast« (min fremhævelse). Det følger af det ovenfor anførte, at en situation som den af sagsøgerne beskrevne ikke kan anses for at falde ind under en af de situationer, der er omfattet af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95, hvor vanskelige omstændighederne for de berørte personer end måtte være. Af disse grunde kan det i hvert fald diskuteres, hvad forbindelsen er mellem det af den forelæggende ret stillede spørgsmål og sagens faktiske omstændigheder. Det fjerde spørgsmål har derfor efter min opfattelse hypotetisk karakter.

67. For det andet må jeg påpege, at det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede humanitære omstændigheder er *den direkte eller indirekte følge af en handling og/eller unndladelse fra en aktør, der står bag alvorlig overlast*, sådan som det forelagte spørgsmål forudsætter. I forelæggelsesafgørelsen er det ikke præciseret, hvem den pågældende aktør er, hvori denne aktørs konkrete handlinger og/eller unndadelser består, om disse er sket med eller uden forsæt, eller hvilken forbindelse der præcist foreligger mellem de humanitære omstændigheder og disse handlinger og/eller unndadelser. Som bekendt i denne forbindelse kan subsidiær beskyttelse ifølge Domstolens praksis imidlertid kun tildeles, hvis *truslerne er en følge af en forsætlig adfærd* udvist af en af de aktører, der er omhandlet i artikel 6 i direktiv

<sup>26</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 37).

<sup>27</sup> – Dom af 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 33), af 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 37), og af 10.6.2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:472, præmis 44).

<sup>28</sup> – Dom af 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 31).

<sup>29</sup> – Dom af 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 37).

2011/95<sup>30</sup>. Domstolen har fastslået, at den omstændighed, at denne bestemmelse indeholder en liste over de aktører, der kan stå bag alvorlig overlast, »underbygger det synspunkt, at *sådan overlast skal udgøres af tredjemands adfærd*«<sup>31</sup> (min fremhævelse).

68. I forbindelse med dette direktivs artikel 15, litra c), betyder dette, at en sådan beskyttelse kan tildeles, når en alvorlig og individuel trussel er *den tilstrækkeligt direkte følge* af vilkårlig vold. I mangel af de nødvendige oplysninger om sagsøgernes specifikke situation, bl.a. *den angiveligt involverede aktørs nøjagtige identitet*, er det i den foreliggende sag ikke muligt at besvare det forelagte spørgsmål, medmindre der anlægges hypotetiske betragtninger, hvilket er udelukket i henhold til den retspraksis, som jeg har nævnt i punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

69. For det tredje kan jeg ikke løsrive mig fra det indtryk, at anmodningen om præjudiciel afgørelse reelt har til formål at få Domstolen til at *indlæse supplerende krav* i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 trods denne bestemmelses klare og udtømmende ordlyd. Det er nemlig ubestrideligt, at denne bestemmelse ikke som sådan henviser til den »humanitære nødsituation« som en situation, der kan give ret til subsidiær beskyttelse. Først og fremmest er ordlyden af denne bestemmelse til hinder for en fortolkning, der kan omfatte en sådan situation. Jeg er derfor af den opfattelse, at en »humanitær nødsituation« *ikke falder ind under denne bestemmelses anvendelsesområde*<sup>32</sup>.

70. Endvidere mener jeg, at en sådan fortolkning, såfremt Domstolen skulle anlægge den, ikke alene vil være problematisk på baggrund af de ovennævnte argumenter, men også vil volde de *nationale myndigheder vanskeligheder med anvendelsen* heraf, så meget desto mere som man ikke tydeligt kan se, hvordan de supplerende krav – som Domstolen i givet fald så ville indlæse – skulle kunne integreres i artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95. Navnlig ville forholdet mellem den »humanitære nødsituation« og de i denne bestemmelse udtrykkeligt angivne krav rejse mange spørgsmål. De vanskeligheder, der er forbundet med en sådan tilgang, forekommer mig at godtgøre, at EU-lovgivers hensigt ikke kan have været at acceptere en sådan udvidelse af anvendelsesområdet for den ovennævnte bestemmelse uden at foretage en ændring<sup>33</sup>. Efter min opfattelse tilkommer det alene EU-lovgiver at sikre retssikkerheden ved om nødvendigt at ændre direktiv 2011/95.

71. Af de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen at afvise det fjerde spørgsmål.

<sup>30</sup> – Dom af 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 31).

<sup>31</sup> – Dom af 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 35).

<sup>32</sup> – Der kan udledes en vis analogi med den retspraksis, som jeg har henvist til i punkt 65 i dette forslag til afgørelse, hvorefter specifikke situationer ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95.

<sup>33</sup> – I mit forslag til afgørelse Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:116, punkt 56) har jeg anført, at ordlyden af artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 er resultatet af et kompromis mellem medlemsstaterne. Denne bestemmelses tilblivelseshistorie viser nemlig, at bestemmelsen var genstand for heftig diskussion i Rådet (jf. i denne henseende H. Storey, op.cit, s. 1235, punkt 6).

## VI. Forslag til afgørelse

72. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som er forelagt af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch, Nederlandene), således:

- »1) Artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 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, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, heri,

skal fortolkes således, at

der ved behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse for hvert litra i denne artikel, som hver for sig kan være omhandlet i en given sag, navnlig skal tages hensyn til samtlige elementer, der er opregnet i dette direktivs artikel 4, stk. 3, herunder ansøgerens personlige stilling og forhold og alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet, og at behandlingen tilrettelægges således, at der sondres mellem de to etaper, der omfatter henholdsvis fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, som kan udgøre beviselementer til støtte for ansøgningen, og den retlige bedømmelse af disse elementer, uden at det er nødvendigt at foretage en samlet bedømmelse af de forskellige litraer i artikel 15.

- 2) Artikel 15 i direktiv 2011/95, sammenholdt med artikel 4, stk. 3 og 4, heri,

skal fortolkes således, at

ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder den pågældendes erhverv, skal tages i betragtning ved undersøgelsen i lyset af artikel 15, litra c), for så vidt som disse elementer forhøjer denne persons specifikke risiko for at blive udsat for alvorlig og individuel trussel mod sit liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

- 3) Artikel 15, litra b), i direktiv 2011/95

skal fortolkes således, at

den »glidende skala«, som ifølge Domstolens praksis anvendes ved vurderingen i lyset af denne artikels litra c), ikke finder anvendelse på førstnævnte bestemmelse.

- 4) Det fjerde spørgsmål afvises.«