

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

föredraget den 9 september 2008 ¹

1. Den tvist som gett upphov till i målet aktuell begäran om förhandsavgörande ger domstolen tillfälle att klargöra förutsättningarna för när tredjelandsmedborgare ska betraktas som skyddsbehövande i övrigt enligt artikel 15 i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (nedan kallat direktivet) ². Den hänskjutande domstolens begäran om förhandsavgörande är formulerad på ett sätt som uppmanar gemenskapsdomstolen att göra en komparativ studie av omfattningen av det skydd som ges enligt gemenskapsrätten och det skydd som ges enligt artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad den 4 november 1950 i Rom (nedan kallad Europakonventionen eller konventionen). En sådan fråga ger anledning att uttala sig om förhållandet mellan nämnda två rättsordningar, ett förhållande som man inte kan bortse från vid strävandet efter målet att inrätta ett europeiskt område med skydd för de grundläggande rättigheterna såsom rätten till asyl. Än viktigare är den grundläggande fråga som framträder i detta mål och som syftar till att fastställa i vilken grad en person ska vara utsatt för en verklig risk som har ett samband med vederbörandes person för att han eller

hon ska betecknas som skyddsbehövande i övrigt enligt direktivet.

I — De faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, de tillämpliga bestämmelserna och tolkningsfrågorna

2. Den tvist som föranlett de tolkningsfrågor som har ställts till domstolen uppkom efter det att Staatssecretaris van Justitie (statssekreteraren vid justitieministeriet) avslagit ansökningarna från de irakiska medborgarna makarna. Elgafaji om tidsbegränsat uppehållstillstånd i Nederländerna.

3. Staatssecretaris van Justitie, som har ställning som motpart i målet vid den nationella domstolen, motiverade sitt avslagsbeslut av den 20 december 2006 med att klagandena i målet vid den nationella domstolen inte hade förebringat tillräcklig bevisning för att de löpte en verklig och personlig risk att lida allvarlig skada i sitt ursprungsland. Till stöd för beslutet åberopades särskilt bestämmel-

¹ — Originalspråk: franska.

² — EUT L 304, s. 12.

serna i artikel 29.1 b och 29.1 d i den nederländska utlänningslagen från år 2000 (Vreemdelingenwet 2000) (nedan kallad Vw 2000) och den tolkning som har gjorts därav.

d) det på grund av det allmänna läget i hans eller hennes ursprungsland [av Staatssecretaris] bedöms som särskilt farligt för vederbörande att återvända dit.”

4. Artikel 29.1 b och 29.1 d i Vw 2000 har följande lydelse:

”Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt artikel 28 skall beviljas till en utlänning om

...

b) han eller hon visar att det föreligger grundad anledning att förmoda att vederbörande vid en avvisning skulle löpa en verklig risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

...

5. I punkt 4.3.1 i kapitel C 1 i utlänningscirkuläret från år 2000 (Vreemdelingen-circulaire 2000, nedan kallat Vc 2000), i den lydelse som gällde den 20 december 2006, anges följande:

”Enligt artikel 29.1 b i [Vw 2000] skall ett uppehållstillstånd beviljas till en utlänning om han eller hon visar att det föreligger grundad anledning att förmoda att vederbörande vid en avvisning skulle löpa en verklig risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.” I Vc 2000 klargörs att denna bestämmelse har sitt ursprung i artikel 3 i Europakonventionen enligt vilken ”[i]ngen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Att återsända en person till ett land där han eller hon löper en verklig risk att utsättas för en sådan behandling utgör således en överträdelse av denna artikel. Om en sådan verklig risk har visats föreligga skall de behöriga nederländska myndigheterna i princip utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (asyl).

6. Klagandena anser sig ha visat att de löper en verklig risk om de avvisas till Irak. De har till stöd för sin argumentation åberopat de särskilda faktiska omständigheter som föreligger i deras enskilda fall. De har anfört att

Herr Elgafaji är shiit och har arbetat under ungefär två år som säkerhetsman i Bagdad i den brittiska organisationen Janusian security som ansvarar för säkerheten vid persontransporter mellan den ”gröna zonen” och flygplatsen. Herr Elgafajis farbror arbetade i samma företag och blev utvald som måltavla av milismän. Enligt dödsfallsintyget avled han i en terroristattack. Några dagar därefter var ett hotbrev fäst på dörren till M. Elgafaji och hans maka N. Elgafaji, som är sunnit. I hotbrevet stod ”död åt kollaboratorerna”. Med anledning av dessa händelser ansökte makarna Elgafaji om asyl i Nederländerna, där fadern, modern och systrarna till Herr Elgafaji redan bodde.

7. Staatssecretaris van Justitie bedömde emellertid, utifrån de handlingar som klagandena hade gett in och än mer i avsaknad av officiella dokument, att det inte förelåg tillräckliga bevis för att de skulle var utsatta för hot vid avvisning till sitt ursprungsland. Deras situation omfattades därför inte av tillämpningsområdet för artikel 29.1 b och 29.1 d i Vw 2000.

8. De överklagade detta beslut och åberopade till stöd härför artikel 15 c jämförd med artikel 2 e i direktivet.

9. I artikel 2.e i direktivet definieras en person som uppfyller kraven för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt som ”en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som

flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15...”

10. I artikel 15 anges att ”[a]llvarlig skada utgörs av

a) dödsstraff eller avrättning,

b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller

c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt”.

11. Klagandena framhöll att artikel 29.1 b i Vw 2000 endast täcker innehållet i artikel 15. b i direktivet och har en i det närmaste identisk ordalydelse som denna bestämmelse. Klagandena menade att det hot som avses i artikel 15 c skiljer sig från nyss nämnda bestämmelser och att deras fall omfattades av denna bestämmelse, varför deras ansökningar om asyl borde ha beviljats eller i vart fall borde ha kunnat beviljas.

12. Staatssecretaris van Justitie avfärdade denna grund. Enligt Staatssecretaris van Justitie gäller samma beviskrav oavsett om det är fråga om skydd med stöd av artikel 15 b eller artikel 15 c i direktivet. Staatssecretaris van Justitie framhöll att dessa två bestämmelser i likhet med artikel 29.1 b i Vw 2000 innebär att det åligger asylsökanden att lägga fram tillräckliga bevis för att han eller hon riskerar att lida allvarlig och personlig skada om vederbörande tvingas att återvända till sitt hemland. Klagandena hade inte heller förebringat sådan bevisning, som krävs enligt artikel 29.1 b i Vw 2000, och kunde därmed inte med framgång åberopa artikel 15 c i direktivet, som kräver motsvarande bevisning.

13. Efter detta beslut överklagade klagandena sålunda till Rechtbank (Nederländerna). Denna domstol gjorde en annan tolkning av de aktuella bestämmelserna i direktivet. Domstolen bedömde särskilt att kravet på ett det skall föreligga ett hot som är i hög grad personligt enligt såväl artikel 15 b i direktivet

som enligt den omtvistade nationella bestämmelsen inte är lika uttalat enligt artikel 15 c i direktivet, som rör situationer av väpnad konflikt i ursprungslandet. Det var således enligt denna domstol enklare för en klagande att visa att det förelåg ett allvarligt och personligt hot enligt artikel 15 c i direktivet jämfört med enligt artikel 15 b. Rechtbank upphävde följaktligen besluten av den 20 december 2006 att inte beteckna klagandena som skyddsbehövande i övrigt i den mån som artikel 15 c i direktivet hade prövats med tillämpning av det beviskrav som gäller enligt artikel 15 b i direktivet, såsom den återgetts i artikel 29.1 b i Vw 2000. Det nederländska justitieministeriet borde enligt denna domstol ha prövat om det fanns skäl att bevilja klagandena ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av artikel 29.1 d i Vw 2000 på den grunden att det förelåg en allvarlig skada enligt artikel 15 c i direktivet.

14. Beslutet överklagades till den hänskjutande domstolen, Nederlandse Raad van State, som också funnit det svårt att tolka de aktuella bestämmelserna i direktivet. Svårigheten kommer till uttryck i de olika ställningstaganden som motparten och domstolen i första instans gjort. Till detta kommer att artikel 15 c i direktivet inte hade införlivats med den nederländska lagstiftningen per den 20 december 2006, när makarna Elgafaji gav in sina ansökningar. Nederlandse Raad van State, som även vill kunna ta ställning till om ett sådant införlivande var nödvändigt, har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Skall artikel 15 ... c i direktivet ... tolkas så att bestämmelsen endast ger skydd i en situation som även omfattas av artikel 3 i [Europakonventionen] såsom denna tolkats i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, eller ger förstnämnda bestämmelse ett skydd som kompletterar eller skiljer sig från det skydd som ges med stöd av artikel 3 i [Europakonventionen]?”
- 2) Om artikel 15 ... c i direktivet ger ett skydd som kompletterar eller skiljer sig från det skydd som ges med stöd av artikel 3 i [Europakonventionen], vilka kriterier skall i så fall användas för att bedöma huruvida en person som hävdar att han eller hon skall betecknas som skyddsbehövande i övrigt löper en verklig risk att utsättas för sådant allvarligt och personligt hot på grund av urskillningslöst våld som avses i artikel 15 ... c, jämförd med artikel 2 ... e i direktivet?”

II — Rättslig bedömning

15. Den nationella domstolen vill med sin första fråga i huvudsak få klarhet i om artikel 15 c i direktivet ger asylsökanden ett skydd som kompletterar eller endast motsvarar det som följer av artikel 3 i Europakonventionen. Den andra frågan avser vilka kriterier som ska ligga till grund för att en asylsökande ska betecknas som skyddsbehövande i övrigt.

16. Med andra ord har domstolen att uttala sig om omfattningen av det skydd som ges enligt artikel 15 c i direktivet jämfört med det som ges med stöd av artikel 3 i Europakonventionen. Parternas yttranden rör i huvudsak denna fråga. Dessa yttranden ger emellertid framför allt vid handen att medlemsstaterna gör olika tolkningar av artikel 3 och den rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) som rör denna bestämmelse. Detta visar sig genom att det, även bland de medlemsstater som anser att artikel 15 c i direktivet inte ger ett skydd som kompletterar det som redan följer av Europakonventionen, finns vissa som icke desto mindre anser att det skydd som konventionen redan ger i enlighet med Europadomstolens praxis omfattar situationer som andra medlemsstater försöker att utesluta från direktivets tillämpningsområde, med motiveringen just att skyddet enligt direktivet för dem som betecknas som skyddsbehövande i övrigt är begränsat till det som kan ges enligt Europakonventionen.

17. Dessa olika uppfattningar om räckvidden av artikel 3 i Europakonventionen kan inte dölja den verkliga kärnfrågan som i själva verket rör vilket skydd en asylsökande ska ges med stöd av gemenskapsrätten. Med hänsyn till parternas yttranden förefaller det dock lämpligt att, före den egentliga rättsliga bedömningen av det skydd som gemenskapsrätten ger asylsökanden, återkomma till de olika uppfattningar som råder om tolkningen av artikel 3 i Europakonventionen och om beaktandet av denna bestämmelse, vid besvandet av tolkningsfrågorna.

A — *Klargöranden inom ramen för det svar som ska lämnas till den hänskjutande domstolen avseende räckvidden av artikel 3 i Europakonventionen och beaktandet av denna bestämmelse*

18. Utöver att jämföra tillämpningsområdet för artikel 3 i Europakonventionen respektive artikel 15 i direktivet tillfrågas domstolen, i första hand och i huvudsak, huruvida skyddet enligt direktivet endast omfattar situationer där en person riskerar att få sina grundläggande rättigheter överträdna på ett synnerligen allvarligt sätt till följd av omständigheter som gäller specifikt i hans eller hennes enskilda fall, eller om detta skydd också omfattar allmänna situationer av urskillningslöst våld som innebär att en person är utsatt för en motsvarande risk.

19. Jag är övertygad om att svaret på denna fråga inte kan utläsas av artikel 3 i Europakonventionen utan i första hand måste sökas i artikel 15 c i direktivet. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna ges nämligen en självständig tolkning oavsett vilken bestämmelse som avses. Tolkningen härav kan följaktligen inte förändras utifrån och/eller bero på utvecklingen av Europadomstolens rättspraxis.

20. Det kan för övrigt läggas till att Europadomstolens tolkning av konventionen är dynamisk och progressiv. Tolkningen av artikel 3 i Europakonventionen har inte varit linjär. För närvarande ger Europadomstolen denna artikel ett mer omfattande innehåll och således även en större räckvidd.³ Dessutom kommer tolkningen av denna bestämmelse att fortskrida och kan därför inte fastställas. Mot denna bakgrund ankommer det inte på gemenskapsdomstolen att fastställa hur artikel 3 i konventionen ska tolkas.

21. Det kan emellertid inte bortses från att Europakonventionen kan få betydelse vid tolkningen av nu aktuella gemenskapsrättsliga bestämmelser. Direktivets mål är att skapa en grundläggande rättighet i form av rätten till asyl som följer av allmänna gemenskapsrättsliga principer, vilka i sin tur har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner eller i Europakonventionen. Dessa principer har för övrigt återgetts i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som kungjordes i Nice den 7 november 2000 (EGT C 364, s. 1)⁴. Såsom jag emellertid har haft tillfälle att understryka i ett tidigare mål, gäller att "stadgan, även om den inte i sig kan utgöra en rättslig grund som är tillräcklig för att ge upphov till rättigheter som enskilda direkt kan göra gällande, dock inte helt saknar effekt vid tolkningen av de skyddsmekanismer för rättigheter som nämns

3 — Se, för ett motsvarande synsätt, bland annat Europadomstolens dom av den 30 oktober 1991 i mål *Vilvarajah m.fl. mot Förenade kungariket* (ansökan nr 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 och 13448/87), § 37, och av den 11 januari 2007, *Salah Sheekh mot Nederländerna* (ansökan nr 1948/04), § 148.

4 — I skäl 10 i direktivet erinras i detta avseende om att "[d]etta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl."

i artikel 6.2 EU. Ur detta perspektiv kan stadgan ha dubbla funktioner. Den kan för det första skapa en presumtion för att det finns en rättighet, som således kan bekräftas antingen i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner eller i Europakonventionens bestämmelser. För det fall en rättighet identifieras som en grundläggande rättighet som skyddas av gemenskapsrätten, är stadgan för det andra ett särskilt användbart instrument för att bestämma innehållet, tillämpningsområdet och vilken räckvidd rättigheten skall ha.⁵

mindre tillämpliga på samma faktiska omständigheter. I ett sådant sammanhang är det viktigt för varje befintligt system för skydd av de grundläggande rättigheterna att bevara sin självständighet och ha kännedom om hur samma grundläggande rättigheter tolkas och utvecklas i de andra systemen. Detta gäller inte endast i syfte att minimera risken för konflikter, utan också för att vara delaktig i en process där det på informell väg skapas ett europeiskt område med skydd för de grundläggande rättigheterna. Det europeiska område som på detta sätt skapas kommer i stora delar att vara en produkt av olika enskilda bidrag från de olika system för skydd av de grundläggande rättigheterna som existerar på europeisk nivå.

22. Europakonventionen förekommer i gemenskapens rättspraxis av två huvudsakliga skäl. Först och främst då samtliga medlemsstater påtagit sig att följa konventionen, vilket visar att dessa rättigheter har en ställning som motsvarar för medlemsstaterna gemensamma värderingar. Det är därför som medlemsstaterna söker skydda dessa rättigheter och återger dem i ett sammanhang som rör Europeiska unionen. Vidare gäller att skyddet för de grundläggande rättigheterna i gemenskapens rättsordning existerar parallellt med andra europeiska system för skydd av dessa grundläggande rättigheter. Sistnämnda system omfattar såväl dem som utvecklats inom ramen för de nationella rättsordningarna som de system som utvecklats på grundval av Europakonventionen. Visserligen gäller att var och en av dessa skyddsmechanismer är avsedd att uppnå olika mål och att dessa mekanismer bygger på rättsliga instrument som skiljer sig åt. Ibland är de icke desto

23. Även om Europadomstolens rättspraxis inte utgör en tvingande källa vid tolkningen av de gemenskapsrättsliga grundläggande rättigheterna, utgör den likväl en utgångspunkt vid fastställandet av innebörden och räckvidden av dessa rättigheter inom Europeiska unionen. Ett sådant beaktande är för övrigt oundgängligt för att säkerställa att unionen, som bygger på respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁶, bidrar till att utöka skyddet för dessa rättigheter inom det europeiska området. Det är i detta avseende helt naturligt att det i stadgan om de grundläggande rättigheterna erkänns att i den mån som denna ”omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd

5 — Se punkt 48 i mitt förslag till avgörande i mål C-305/05, *Ordre des barreaux francophones och germanophone m.fl.*, i vilket domstolen meddelade dom den 26 juni 2007 (REG 2007, s. I-5305).

6 — Se artikel 6.1 och 6.2 EU.

för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen”⁷, och samtidigt tilläggs att ”denna bestämmelse [inte] hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd”⁸.

24. Av det anförda följer att det är mindre viktigt att avgöra huruvida skyddet för skyddsbehövande i övrigt enligt direktivet är mer eller mindre detsamma som det skydd som ges med stöd av konventionen, och mer viktigt att fastställa det förstnämnda skyddets gemenskapsrättsliga innehåll. Detta mål utesluter inte på något sätt beaktandet av den rättspraxis som rör tillämpningen av Europakonventionen.

B — *Tolkningen av artikel 15 c i direktivet*

25. Tolkning är ingen lätt sak och ger upphov till diskussion i sådan grad att den kan anses utgöra en konst, hermeneutiken (läran om texttolkning). Det är emellertid ovanligt att då tolkningen gjorts på grundval av en i stort sett liknande argumentation och på grundval av samma typ av argument, resultatet [av tolkningen] skiljer sig åt i sådan utsträckning att det finns anledning att återkomma till själva tolkningsmetoden.

7 — Artikel 52.3 i stadgan. Det kan likaledes framhållas att artikel 18 i stadgan befäster och bekräftar rätten till asyl.

8 — *Ibidem*.

1. Motsatta tolkningar utifrån en liknande argumentation

26. Det är slående att skälen 25–26 i direktivet åberopas av parterna till stöd för diametralt motsatta tolkningar av artikel 15 c. Enligt en första rådande mening följer det av dessa skäl att det skall föreligga ett samband i det enskilda fallet mellan det urskillningslösa våldet och hotet mot en civilpersons liv eller lem. Detta förutsätter att en asylsökande visar att han eller hon är drabbad till följd av förhållanden eller egenskaper som utmärker hans eller hennes enskilda fall. Enligt en andra rådande mening leder dessa skäl till ett minskat krav på ett sådant personligt samband. Somliga, som inte nödvändigtvis är desamma som anser att det inte kan ställas ett lika högt krav på ett personligt samband enligt artikel 15 c i direktivet som vid tillämpningen av artikel 3 i Europakonventionen, anser att artikel 15 c ger ett skydd som kompletterar skyddet enligt artikel 3 i Europakonventionen medan andra bedömer att dessa bestämmelser ger ett motsvarande skydd.

27. Skäl 25, enligt vilket ”... Kriterierna [som sökande av internationellt skydd måste uppfylla för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt] bör hämtas från de internationella förpliktelserna enligt instrumenten för mänskliga rättigheter och från medlemsstaternas praxis”, används till stöd för en läsning av artikel 15 c som skiljer väsentligt mellan de två huvudsakliga argumentationslinjerna. Den nederländska regeringen och Förenade kungariket utläser sålunda av detta skäl att artikel 15 i direktivet, och särskilt bestämmelsen i punkt c, bygger på artikel 3 i Europakonventionen. Enligt dessa stater visar rättspraxis rörande konventionen att

det krävs ett uttalat personligt samband.⁹ I varje fall anser de med stöd av detta skäl att gemenskapslagstiftaren inte haft för avsikt att ålägga medlemsstaterna nya förpliktelser som ger tredjelandsmedborgare ett mer omfattande skydd i fråga om rätten till asyl. Därigenom minimerar de betydelsen av eller till och med bortser från hänvisningen i skäl 25 till såväl andra internationella och europeiska instrument för skydd av de mänskliga rättigheterna som befintlig praxis i medlemsstaterna. Medlemsstaterna har förvisso antagit skyddssystem som skiljer sig starkt åt, men avsaknaden av enhetlighet ska inte föranleda att deras tolkningsvärde förkastas. Det kan inte heller bortses från att vissa stater i sin interna rättsordning har infört ett mer omfattande skydd än det som gäller enligt artikel 3 i Europakonventionen.¹⁰ Den svenska regeringen har enligt ett liknande resonemang understrukit precis att skäl 25 hänvisar till medlemsstaternas praxis, för att härav dra slutsatsen att det skydd som avses i artikel 15 c med nödvändighet utgör en komplettering av skyddet enligt artikel 15 a och 15 b. Skyddet enligt artikel 15 c i direktivet kompletterar enligt den svenska regeringen det skydd som redan säkerställs av Europakonventionen och framför allt artikel 3 däri, som för övrigt återges enligt sin ordalydelse i artikel 15 b i direktivet.

hot som kan betecknas som allvarlig skada”, till stöd för sin tolkning av artikel 15 c, har de ändå lyckats göra motsatta tolkningar av denna bestämmelse. För majoriteten av parterna innebär detta skäl att det med nödvändighet åligger en asylsökande att visa att det föreligger ett personligt samband. Detta genom att dessa parter med stöd av hänvisningen till begreppet ”i normalfallet” principiellt anser att den risk som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för inte kan utgöra ett personligt hot. Direktivet avser i så fall inte att omfatta sådana situationer av urskillningslöst våld som avses i artikel 15 c i direktivet. Vid denna tolkning är det endast en asylsökande som visar att det föreligger ett hot till följd av förhållanden eller egenskaper som utmärker hans eller hennes enskilda fall som skulle kunna betecknas som skyddsbehövande i övrigt. Republiken Italien har å andra sidan gjort gällande att begreppet ”i normalfallet” innebär att under vissa omständigheter, såsom vid extraordinära omständigheter som avviker från ”normalfallet”, kan den risk som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för betecknas som ett ”personligt hot”. Det är möjligt att med stöd av denna tolkning göra gällande att dessa extraordinära omständigheter är vad som omfattas av artikel 15 c i direktivet.

28. Även om parterna har åberopat skäl 26 i direktivet, enligt vilket ”[r]isker som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för i normalfallet [inte] i sig [utgör] ett personligt

⁹ — Se Europadomstolens domar i målen *Vilvarajah m.fl. mot Förenade kungariket* (ovan fotnot 3) och i målet *Salah Sheekh mot Nederländerna* (ovan fotnot 3), och dess dom av den 28 februari 2008 i mål *Saadi mot Italien* (ansökan nr 37201/06).

¹⁰ — Se bland annat UNHCRs studie *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, november 2007, www.unhcr.org.

29. På samma sätt kan lagstiftningshistoriken bakom direktivet, beroende på om man utgår från att det i enlighet med Europeiska

gemenskapernas kommissions ursprungliga förslag har införts ett uttryckligt krav på att det ska föreligga ett personligt hot, eller om man utgår från viljan att efterlikna de bästa nationella skyddssystemen, ge stöd för båda tolkningarna.

30. Det kan därför slutligen slås fast att ordalydelsen av artikel 15 c i direktivet ger lika stöd för de två tolkningarna. Att det föreligger likvärdiga argument innebär inte att urskiljandet av den tolkning som är ägnad att säkerställa den grundläggande rättighet, som rätten till asyl utgör, kan underlåtas.

2. Tolkningsmetod

31. Det skall medges att i ett sådant sammanhang är tolkningen dömd att försöka förena det som vid en första anblick är oförenligt. Vägledande i detta arbete måste vara att tillgodose huvudsyftet med den aktuella lagstiftningen. Med andra ord gäller det att finna en tolkning som erkänner att begreppet "urskillningslöst våld" hänger intimt samman med artikel 15 c, men som samtidigt beaktar kravet att det skall föreligga ett personligt hot.¹¹

11 — Vissa författare beklagar att artikel 15 är tvetydig och anser att begreppet urskillningslöst våld framstår som oförenligt med begreppet personligt hot, se bland annat McAdam, J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, s. 70.

32. Det förefaller i mina ögon som om en tolkning enligt vilken artikel 15 c skulle omfatta varje situation av urskillningslöst våld skulle bortse från att det är två villkor som skall vara uppfyllda vid tolkningen. På samma sätt gäller att en tolkning enligt vilken begreppet "personligt hot" skulle avse ett hot mot en person till följd av förhållanden eller egenskaper som utmärker hans eller hennes enskilda fall (eller den samhällsgrupp som vederbörande tillhör) skulle strida mot artikel 15 c. Denna bestämmelse syftar nämligen till och är dessutom uttryckligen tillämplig på situationer av urskillningslöst våld.¹² Det skulle med hänsyn härtill vara ologiskt att i likhet med vissa medlemsstater anse att artikel 15 c inte ger ett skydd som går utöver det som föreskrivs i artikel 15 a och 15 b. Det är svårt att förstå varför artikel 15 c endast skulle klargöra att den möjlighet att åtnjuta det skydd som gäller för skyddsbehövande i övrigt i de fall som avses i punkterna a och b även gäller i situationer av urskillningslöst våld, om punkterna a och b är allmänt tillämpliga oberoende av om det föreligger en sådan situation. Det skulle i själva verket vara absurt att ha en särskild bestämmelse som klargör att det skydd som gäller enligt en allmän bestämmelse även gäller i sådana fall där skyddet skulle vara än mer oundgängligt.

33. I själva verket förutsätter tolkningen av artikel 15 c, såsom det har framhållits, att man utgår från huvudsyftet med direktivet och den grundläggande rättighet som rätten till asyl

12 — Se, för ett motsvarande synsätt, likaledes kommissionens yttranden, där den anför att "betydelsen av tillägget av villkoret i punkt c i förhållande till villkoret i punkt b [i artikel 15] beror emellertid på att detta [personliga] samband inte förutsätter att det är fråga om särskilda former av våld som är så att säga direkt riktade mot den berörda personen, utan att det vid en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet kan anses finnas ett hot mot personen i fråga".

utgör. Det mål som eftersträvas genom denna bestämmelse är att ge ett internationellt skydd till en person som befinner sig i en situation där det finns en risk för att hans eller hennes grundläggande rättigheter (såsom rätten till liv, rätten att inte utsättas för tortyr...) överträds. Det kriterium som har införts genom direktivet för att erhålla antingen flyktingstatus eller betecknas som skyddsbehövande i övrigt skall förstås som ett instrument som gör det möjligt att bedöma sannolikheten för att denna risk förverkligas och för att en persons grundläggande rättigheter kränks. Betydelsen och arten av det personliga samband som krävs för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt skall således bedömas mot denna bakgrund.

34. Kravet på ett personligt samband leder nämligen till en presumtion för att en person som är drabbad av omständigheter som gäller specifikt i hans eller hennes enskilda fall, eller för att vederbörande tillhör en viss samhällsgrupp, är utsatt för en särskild risk för, att hans eller hennes grundläggande rättigheter kränks. Dessutom gäller att den diskriminering, som hänger intimt samman med, och således utgör en del av, ett sådant personligt samband eller tillhörigheten till en samhällsgrupp förvärrar kränkningen av hans eller hennes grundläggande rättigheter. Det är emellertid svårt att bortse från att det, enligt en motsvarande logik, kan finnas omständigheter under vilka en allvarlig överträdelse av en persons grundläggande rättigheter kan äga rum även om det inte förekommer någon diskriminering. I det sistnämnda fallet är man hänvisad till de situationer som artikel 15 och i synnerhet artikel 15 c har för avsikt att omfatta, nämligen situationer av urskillningslöst våld som är så allvarliga att, i förekommande fall, varje person som befinner sig inom räckhåll för detta våld riskerar att utsättas för allvarlig skada till liv eller lem.

I själva verket är denna risk, om den ska uppskattas, av samma omfattning som den som personer, vilka kan åberopa flyktingstatus eller tillämpningen av artikel 15 a eller 15 b, är utsatta för.

35. Mot denna bakgrund finner kravet att hotet ska vara "personligt" sitt rättfärdigande. Detta krav tjänar till att göra klart att det urskillningslösa våldet måste vara av sådant slag att det med nödvändighet utgör ett sannolikt och allvarligt hot mot asylsökanden. Det blir då viktigt att göra åtskillnad mellan en i hög grad personlig risk och en risk som grundas på förhållandena i en persons enskilda fall. Även om en person inte är drabbad till följd av omständigheter som gäller specifikt i hans eller hennes enskilda fall är denna person icke desto mindre personligen berörd, om ett urskillningslöst våld på ett betydande sätt ökar risken för att han eller hon ska drabbas av allvarlig skada till liv eller lem, eller med andra ord att vederbörandes grundläggande rättigheter ska trädas förnär.

36. För att besvara den andra frågan mer specifikt, och särskilt vilket beviskrav som gäller för en asylsökande, ska det anmärkas att beviskravet i fråga om personligt samband med säkerhet är mindre betungande för en person som prövas enligt artikel 15 c jämfört med vad som gäller vid en prövning enligt artikel 15 a och 15 b. Beviskravet blir emellertid mer betungande när det gäller att visa att det föreligger en situation av allmänt urskillningslöst våld (i den meningen att det ska vara icke-diskriminerande) som är så allvarligt att det skapar en stark presumtion för att den aktuella personen kommer att

drabbas därav. Vid en läsning av skäl 26 i direktivet påminns man om att detta våld ska innebära en högre risk än de som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för.

37. Dessa två aspekter kan i själva verket hänga intimt samman: ju mer en person är personligen berörd (exempelvis till följd av sin tillhörighet till en viss samhällsgrupp), desto mindre nödvändigt blir det att visa att det råder en situation av urskillningslöst våld i hans eller hennes land eller i en del av landet som är så allvarligt att vederbörande är utsatt för en verklig risk att personligen drabbas därav. På motsvarande sätt gäller att ju mindre en person kan visa att han eller hon är personligen berörd, desto mer allvarligt och icke-diskriminerande måste våldet vara för att vederbörande ska kunna åtnjuta sökt skydd och anses som skyddsbehövande i övrigt.

38. Slutligen är det endast denna tolkning som möjliggör att huvudsyftet med direktivet uppnås. Alla andra tolkningar skulle medföra en oberättigad diskriminering av asylsökandena i fråga om det skydd som de kan erhålla. Man skulle få det absurda resultatet att ju mer urskillningslöst våld och, följaktligen, desto större antal personer som kan antas drabbas av angrepp till liv eller lem, desto mindre omfattande skulle det gemenskapsrättsliga skyddet bli. Om det personliga sambandet således skulle förstås som ett krav på att en

person ska vara drabbad till följd av förhållandena i hans eller hennes enskilda fall, skulle resultatet bli, även i situationer av urskillningslöst våld som är så allvarliga att den risk som personer från ett visst territorium löper är större än den risk som de som ansöker om flyktingstatus är utsatta för, att endast de senare skulle åtnjuta skydd trots att de skulle komma från ett territorium där kränkningen av deras grundläggande rättigheter inte skulle vara lika allvarlig och våldet inte lika "urskillningslöst". Med andra ord skulle det skydd som ges enligt direktivet bero på frågan huruvida personen är utsatt för diskriminering med avseende på hans eller hennes grundläggande rättigheter eller inte, men inte på i vilken grad det föreligger ett hot mot dessa grundläggande rättigheter. Det skulle vara detsamma som att säga att det enda målet med flyktingstatus är att ge personer utsatta för diskriminering skydd för vissa grundläggande rättigheter, men inte att skydda andra personer som är utsatta för motsvarande, eller till och med grövre, kränkningar av samma grundläggande rättigheter, i den mån som dessa kränkningar kan generaliseras.

39. Slutligen ska det påpekas att det framgår av Europadomstolens senaste rättspraxis,¹³ enligt vilken en person i en situation av urskillningslöst våld kan åtnjuta internationellt skydd under förutsättning att han eller hon visar att vederbörande är personligen berörd till följd av förhållanden eller egenskaper som utmärker hans eller hennes

13 — Se Europadomstolens dom i målet Salah Sheekh (ovan fotnot 3), § 148.

enskilda fall, att den inte avser beviljande av status som skyddsbehövande i övrigt, utan av flyktingstatus. Dessutom är nämnda domstols eftersträvade mål att utöka det skydd som enligt artikel 3 i Europakonventionen ges till personer som hotas av tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Följaktligen förefaller det inte endast strida mot Europadomstolens rättspraxis att vilja begränsa det internationella skyddet för asylsökande, utan dessutom svårt att införliva villkor som i själva verket endast är tillämpliga på den som ansöker om beviljande av flyktingstatus med stöd av artikel 3 eller i vissa fall även med stöd av artikel 2 i Europakonventionen.

40. Sammanfattningsvis ska artikel 15 c i direktivet tolkas på så sätt att en person ska betecknas som skyddsbehövande i övrigt om han eller hon visar att vederbörande, på grund

av urskillningslöst våld som är så allvarligt att det med nödvändighet utgör ett sannolikt och allvarligt hot mot denna person, löper en verklig risk för hot mot liv eller lem i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Det ankommer på de nationella domstolarna att försäkra sig om att dessa villkor är uppfyllda.

41. Detta innebär vidare i fråga om beviskrav att det inte krävs samma styrka på bevisningen för att det föreligger ett hot av personligt slag enligt artikel 15 c i direktivet som enligt punkterna a och b i samma artikel. Det ska emellertid föreligga sådan bevisning för att våldet är allvarligt att det inte kvarstår något tvivel om att det våld som den som ansöker om att betecknas som skyddsbehövande i övrigt är måltavla för är icke-diskriminerande och allvarligt.

III — Förslag till avgörande

42. Tolkningsfrågorna bör sammanfattningsvis besvaras på följande sätt.

- 1) Artikel 15 c i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet ska tolkas på så sätt, att en person ska betecknas som skyddsbehövande i övrigt om han eller hon visar att vederbörande, på grund av urskillningslöst våld som är så allvarligt att det med nödvändighet utgör ett sannolikt och allvarligt hot mot denna person, löper en verklig risk för hot mot liv eller lem i situationer av internationell eller intern

väpnad konflikt. Det ankommer på de nationella domstolarna att försäkra sig om att dessa villkor är uppfyllda.

- 2) Detta innebär vidare i fråga om beviskrav att det inte krävs samma styrka på bevisningen för att det föreligger ett hot av personligt slag enligt artikel 15 c i direktivet som enligt punkterna a och b i samma artikel. Det ska emellertid föreligga sådan bevisning för att våldet är allvarligt att det inte kvarstår något tvivel om att det våld som den som ansöker om att betecknas som skyddsbehövande i övrigt är måltavla för är icke-diskriminerande och allvarligt.