

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 mars 2010*

I de förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artiklarna 68 EG och 234 EG, från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), av den 7 februari respektive den 31 mars 2008 som inkom till domstolen den 29 april 2008, i målen

Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08),

Kamil Hasan (C-176/08),

Ahmed Adem och

Hamrin Mosa Rashi (C-178/08),

Dler Jamal (C-179/08)

* Rättegångsspråk: tyska.

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta och P. Lindh samt domarna C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (referent), T. von Danwitz och A. Arabadjev,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 juni 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Aydin Salahadin Abdulla, genom A. Lex, Rechtsanwältin,

— Kamil Hasan och Dler Jamal, genom T. Grüner, Rechtsanwalt,

- Ahmed Adem och Hamrin Mosa Rashi, genom C. Heidemann, Rechtsanwalt,

- Tysklands regering, genom M. Lumma, C. Blaschke och N. Graf Vitzthum, samtliga i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom I. Bruni, i egenskap av ombud, biträdd av G. Albenzio, avvocato dello Stato,

- Cyperns regering, genom D. Lysandrou, i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom V. Jackson, i egenskap av ombud, biträdd av T. Ward, barrister,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Condou-Durande, F. Erlbacher och F. Hoffmeister, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 september 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11.1 e 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 (EUT L 304, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24) (nedan kallat direktivet) jämförd med artikel 2 c i samma direktiv.
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Aydin Salahadin Abdulla, Kamil Hasan, Ahmed Adem och hans maka Hamrin Mosa Rashi respektive Dler Jamal (nedan tillsammans kallade klagandena i de nationella målen), samtliga irakiska medborgare, och å andra sidan Bundesrepublik Deutschland, företrädd av Bundesministerium des Innern (Tysklands inrikesministerium), i sin tur företrädd av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (den federala myndigheten för migration och flyktingar, nedan kallad Bundesamt), angående Bundesamts beslut att återkalla nämnda personers flyktingstatus.

Tillämpliga bestämmelser

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning

- 3 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954))

och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet om flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, som trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

- 4 Enligt artikel 1.A punkt 2 första stycket i Genèvekonventionen ska begreppet flykting tillämpas på den som ”i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit”.

- 5 I artikel 1.C punkt 5 i nämnda konvention föreskrivs följande:

”Denna konvention skall upphöra att vara tillämplig på den som omfattas av bestämmelserna under A ovan men som

...

5. icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga,

dock att denna bestämmelse icke avser flykting hänförlig under A 1) ovan, som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare.”

Unionslagstiftningen

- 6 I artikel 6.1 första stycket i FEU föreskrivs följande:

”Unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.”

- 7 Artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) har följande lydelse:

”Rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i [Genèvekonventionen] och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

8 I skälen 2 och 3 i direktivet anges följande:

”(2) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen ... , och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om non-refoulement bekräftas.

(3) Genèvekonventionen ... utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.”

9 I skäl 10 i direktivet anges följande:

”Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan]. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl.”

10 Skälen 16 och 17 i direktivet har följande lydelse:

”(16) Det bör fastställas miniminormer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.

- (17) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande skall erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.”

11 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att införa miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd och innehållet i det beviljade skyddet.”

12 Enligt artikel 2 a, c–e och g i direktivet används i direktivet följande beteckningar med de betydelser som här anges:

”a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden d och f.

...

c) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort

och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.

- d) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- e) *person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare ... 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 ... , skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 ... och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

...

- g) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare ... och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ...”

¹³ I artiklarna 13 och 18 i direktivet föreskrivs det att medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare status som flykting respektive som alternativt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven i kapitlen II och III respektive II och V i samma direktiv.

- 14 Artikel 4 i direktivet ingår i kapitel II, som har rubriken ”Bedömning av ansökningar om internationellt skydd”. I denna artikel återfinns villkoren för bedömning av fakta och omständigheter. Artikel 4.1 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.”

- 15 I artikel 4.3 i direktivet anges de faktorer som ska beaktas vid den individuella bedömningen av ansökan om skydd.
- 16 I artikel 4.4 i direktivet föreskrivs följande: ”Det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse ... eller för direkta hot om sådan förföljelse ... är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad ... , såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse ... inte kommer att upprepas.”
- 17 I artikel 5.1 i direktivet, som också ingår i kapitel II, föreskrivs det att en välgrundad fruktan för förföljelse kan grunda sig på händelser som har ägt rum efter det att sökanden lämnade ursprungslandet.
- 18 Artikel 6 i direktivet, som återfinns i kapitel II och har rubriken ”Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada”, har följande lydelse:

”Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada omfattar

- a) staten,

- b) parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,

- c) grupper som inte företräder staten, om det kan bevisas att aktörer enligt a och b, inklusive internationella organisationer, är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt artikel 7.”

¹⁹ I artikel 7.1 och 7.2, som återfinns i samma kapitel och har rubriken ”Aktörer som ger skydd”, föreskrivs följande:

”1. Skydd kan ges av

- a) staten,

- b) parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium.

2. Skydd ges normalt när aktörerna enligt punkt 1 vidtar rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada, bl.a. genom att ombesörja att

det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse eller allvarlig skada, och sökanden har tillgång till detta skydd.”

20 I artikel 9.1 och 9.2 i direktivet, som ingår i kapitel III i detsamma, vilket har rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting”, definieras förföljelse. Enligt artikel 9.3 måste det finnas ett samband mellan skälen till förföljelsen enligt artikel 10 i direktivet och förföljelsen.

21 Artikel 10.1 i direktivet, som också ingår i kapitel III, har rubriken ”Skäl till förföljelsen”. I denna artikel stadgas de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av de fem olika skälen till förföljelse.

22 Artikel 11 återfinns i samma kapitel och har rubriken ”Upphörande”. Den har följande lydelse:

”1. En tredjelandsmedborgare ... skall upphöra att vara en flykting om han eller hon:

...

e) inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger,

...

2. Vid tillämpningen av punkt 1 e ... skall medlemsstaterna beakta huruvida omständigheterna har ändrats så väsentligt och varaktigt att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad.”

²³ Artikel 14 i direktivet har rubriken ”Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus” och ingår i kapitel IV i direktivet, som har rubriken ”Flyktingstatus”. Artikeln har följande lydelse:

”1. När det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter detta direktivs ikraftträdande skall medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares ... flyktingstatus som beviljats av ett [behörigt] organ om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11.

2. Utan att det påverkar flyktingens skyldighet enligt artikel 4.1 att uppge alla relevanta fakta och lämna alla relevanta handlingar som han eller hon förfogar över, skall den medlemsstat som har beviljat flyktingstatus i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen har upphört att vara eller aldrig har varit flykting enligt punkt 1 i denna artikel.

...”

²⁴ I artikel 15 i direktivet, som har rubriken "Allvarlig skada" och ingår i kapitel V, vars rubrik lyder "Förutsättningar för att betraktas som alternativt skyddsbehövande", föreskrivs följande:

"Allvarlig 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."

²⁵ I enlighet med artiklarna 38 och 39 i direktivet trädde detta i kraft den 20 oktober 2004, och den sista dagen för införlivande var den 10 oktober 2006.

Den nationella lagstiftningen

- 26 I 3 § första stycket i lagen om asylförfarande (Asylverfahrensgesetz, nedan kallad AsylVfG) föreskrivs följande:

”En utlänning är en flykting i [Genèvekonventionens] mening när vederbörande är utsatt för hot enligt 60 § första stycket i lagen om uppehållsrätt för utlänningar [Aufenthaltsgesetz], i den stat där utlänningen är medborgare ...”

- 27 60 § i lagen om uppehållsrätt för utlänningar ingår i ett kapitel som rör upphörande av uppehållsrätt och har rubriken ”Förbud mot avvisning eller utvisning”. I första stycket i nämnda bestämmelse föreskrivs följande:

”I enlighet med [Genèvekonventionen] får en utlänning inte avvisas eller utvisas till en stat där vederbörandes liv eller frihet hotas på grund av utlänningens ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. ...”

- 28 I 73 § första stycket första och andra meningarna AsylVfG, i dess lydelse enligt lag om införlivande av Europeiska unionens direktiv om uppehållsrätt och asylrätt (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) av den 19 augusti 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970), föreskrivs följande:

”Beviljad rätt till asyl och flyktingstatus ska utan dröjsmål återkallas om de förutsättningar som låg till grund för beviljandet inte längre är uppfyllda. Detta är särskilt

fallet om en utlänning inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där vederbörande är medborgare, på grund av att de omständigheter som ledde till att utlänningen beviljades asyl eller flyktingstatus inte längre föreligger ...”

- 29 Enligt 73 § första stycket tredje meningen AsylVfG ska beviljande av rätt till asyl och flyktingstatus inte återkallas ”om utlänningen kan återropa på tidigare förföljelse grundade tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare ...”

Tvisterna vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 30 Klagandena i de nationella målen reste till Tyskland mellan åren 1999 och 2002 och sökte asyl där.
- 31 Till stöd för sina respektive asylansökningar anförde de olika skäl till varför de fruktade att utsättas för förföljelse i Irak av Saddam Husseins Baathpartis regim.
- 32 Bundesamt beviljade dem flyktingstatus år 2001 och år 2002.
- 33 Under åren 2004 och 2005 inledde Bundesamt förfaranden för återkallande av klagandenas flyktingstatus till följd av den förändrade situationen i Irak.

- 34 Dessa förfaranden resulterade i att Bundesamt, under perioden januari–augusti 2005, faktiskt beslutade om sådana återkallanden.
- 35 Genom domar som meddelades mellan juli och oktober år 2005 upphävde de behöriga förvaltningsdomstolarna återkallandebesluten. De fann i huvudsak att det med hänsyn till den extremt instabila situationen i Irak inte var möjligt att dra slutsatsen att omständigheterna hade ändrats så väsentligt och varaktigt att det var motiverat att återkalla beviljad flyktingstatus.
- 36 Förbundsrepubliken Tyskland överklagade nämnda domar, varpå de behöriga förvaltningsdomstolarna i nästa instans, genom domar som meddelades under mars och augusti år 2006, upphävde de lägre instansernas domar och avslog överklagandena avseende återkallandebesluten. De fann med hänvisning till den grundläggande förändringen av situationen i Irak att klagandena i de nationella målen inte längre hade anledning att frukta de förföljelser som de hade utsatts för under den tidigare regimen och att det inte heller av andra skäl fanns en betydande sannolikhet för att de var underkastade nya hot om förföljelse.
- 37 Klagandena i de nationella målen överklagade överinstansernas domar till Bundesverwaltungsgericht och yrkade att underinstansernas domar skulle fastställas.
- 38 Bundesverwaltungsgericht anser att en person upphör att vara flykting när, för det första, situationen i flyktingens ursprungsland har ändrats på ett väsentligt och varaktigt sätt och de omständigheter som låg till grund för flyktingens fruktan för förföljelse, på grundval av vilka flyktingstatus beviljades, inte längre föreligger och när,

för det andra, den berörda personen inte har andra skäl att frukta "förföljelse", i den mening som avses i direktivet.

- 39 Enligt Bundesverwaltungsgericht har uttrycket "skyddet i det land" i artikel 11.1 e i direktivet samma innebörd som uttrycket "det landets skydd" i artikel 2 c i direktivet och det hänför sig uteslutande till skyddet mot förföljelse.
- 40 Allmänna faror omfattas enligt den hänskjutande domstolen varken av skyddet enligt direktivet eller av skyddet enligt Genèvekonventionen. Frågan huruvida en utlänning kan tvingas återvända till sitt ursprungsland när det föreligger allmänna faror kan inte bedömas i samband med prövningen av huruvida flyktingstatusen ska upphöra i enlighet med 73 § första stycket AsylVfG, utan ska bedömas först senare, vid prövningen av om den berörda personen ska återsändas till sitt ursprungsland.
- 41 Den hänskjutande domstolen betonade att klagandena i de nationella målen, enligt de omständigheter som fastställts under överklagandeförfarandet och som nämnda domstol är bunden av vid sin bedömning, inte kan åberopa verkningarna av tidigare förföljelser som skäl för att inte återvända till Irak. Den drog därav slutsatsen att sådana "tungt vägande skäl" grundade på tidigare förföljelser som avses i 73 § första stycket tredje meningen AsylVfG och i artikel 1.C punkt 5 andra meningen i Genèvekonventionen inte kan åberopas vid den.
- 42 Den påpekade emellertid att ett återkallande av flyktingstatus inte nödvändigtvis leder till förlust av uppehållsrätten i Tyskland.

43 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1. Ska artikel 11.1 e i [direktivet] tolkas så, att flyktingstatus upphör, oberoende av artikel 1.C punkt 5 andra meningen i [Genèvekonventionen], när de omständigheter som låg till grund för personens fruktan för förföljelse, i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet, och som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus, inte längre föreligger och personen inte heller har andra skäl att frukta förföljelse i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet?

2. För det fall fråga 1 besvaras nekande: Krävs det, för att flyktingstatusen ska upphöra enligt artikel 11.1 e i [direktivet], även att, i det land där flyktingen är medborgare,
 - a) det finns en aktör som ger skydd, i den mening som avses i artikel 7.1 i direktivet, och räcker det härvid att skyddet endast kan ges med hjälp av multinationella styrkor,

 - b) flyktingen inte riskerar sådan allvarlig skada som avses i artikel 15 i direktivet och som innebär att vederbörande ska beviljas status som alternativt skyddsbehövande enligt artikel 18 i direktivet, och/eller

 - c) säkerhetsläget är stabilt och de allmänna levnadsvillkoren tillförsäkrar ett existensminimum?

3. Ska, när de omständigheter på grundval av vilka den berörda personen beviljades flyktingstatus inte längre föreligger, nya omständigheter av annan art som utgör grund för fruktan för förföljelse bedömas

a) enligt det sannolikhetskriterium som gäller redan vid beviljande av flyktingstatus eller ska ett annat kriterium tillämpas, eller

b) med beaktande av den bevisbördelättnad som följer av artikel 4.4 i [direktivet]?”

⁴⁴ Domstolens ordförande beslutade den 25 juni 2008 att förena målen C-175/08–C-179/08 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen. Genom beslut av den 4 augusti 2008 beslutade domstolens ordförande att skilja mål C-177/08 från de övriga och avskriva det från domstolens register.

Domstolens behörighet

⁴⁵ Klagandena i de nationella målen lämnade in sina ansökningar om internationellt skydd innan direktivet trädde i kraft, det vill säga före den 20 oktober 2004.

⁴⁶ I artikel 14.1 i direktivet föreskrivs det endast att flyktingstatus ska återkallas för en person som inte längre är flykting enligt artikel 11 i direktivet om ansökningen om internationellt skydd har lämnats in efter direktivets ikraftträdande.

- 47 De ansökningar om internationellt skydd som har gett upphov till den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor omfattas således av tidsmässiga skäl (*rationæ temporis*) inte av direktivets tillämpningsområde.
- 48 Det ska emellertid erinras om att domstolen i princip är skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse. Det framgår nämligen varken av lydelsen av artiklarna 68 EG och 234 EG eller av ändamålet med det förfarande som inrättats genom sistnämnda artikel att EG-fördragets upphovsmän hade för avsikt att undanta en begäran om förhandsavgörande som rör ett direktiv från domstolens behörighet i det särskilda fall då en medlemsstats nationella rätt hänvisar till innehållet i bestämmelserna i detta direktiv i syfte att fastställa vilka regler som är tillämpliga i en situation som är av rent intern art. I ett sådant fall föreligger det ett bestämt gemenskapsrättsligt intresse av att bestämmelserna i gemenskapsrätten tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter de ska tillämpas, detta för att undvika att det i framtiden förekommer tolkningar som skiljer sig åt (se dom av den 16 mars 2006 i mål C-3/04, Poseidon Chartering, REG 2006, s. I-2505, punkterna 15 och 16 och där angiven rättspraxis).
- 49 I det nu aktuella fallet har den hänskjutande domstolen framhållit att artiklarna 11 och 14 i direktivet har införlivats genom lagen om införlivande av Europeiska unionens direktiv om uppehållsrätt och asylrätt, som trädde i kraft den 28 augusti 2007 och gav upphov till den nya lydelsen av 73 § första stycket AsylVfG, utan att de nationella bestämmelsernas tillämplighet i tiden därvid begränsades. Dessa är således tillämpliga på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in innan direktivet trädde i kraft.

50 Under dessa förhållanden ska domstolen besvara den nationella domstolens frågor.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande anmärkningar

- 51 Direktivet antogs med stöd av bland annat artikel 63 första stycket punkt 1 c EG, enligt vilken Europeiska unionens råd hade getts i uppdrag att besluta om åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen och andra relevanta fördrag, inom området för miniminormer för när medborgare i tredjeland ska betraktas som flyktingar.
- 52 Det framgår av skälen 3, 16 och 17 i direktivet att Genèvekonventionen är grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet avseende förutsättningar för beviljande av flyktingstatus och innebörden av flyktingstatus har antagits i syfte att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen, på grundval av gemensamma begrepp och kriterier.
- 53 Direktivets bestämmelser ska således tolkas mot bakgrund av direktivets allmänna systematik och syfte, med beaktande av Genèvekonventionen och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 63 första stycket punkt 1 EG.

- 54 Såsom framgår av skäl 10 i direktivet ska tolkningen även stå i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i stadgan.

Den första frågan

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11.1 e i direktivet ska tolkas så, att en persons flyktingstatus upphör när de omständigheter som låg till grund för personens fruktan för att bli förföljd av ett av de skäl som föreskrivs i artikel 2 c i direktivet och som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus inte längre föreligger och personen inte heller har andra skäl att frukta " förföljelse", i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet.
- 56 Härvid ska det erinras om att flyktingen, enligt vad som stadgas i artikel 2 c i direktivet, är en tredjelandsmedborgare som befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare "med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse" på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp och som inte kan eller "på grund av sin fruktan" inte vill begagna sig av det landets "skydd".
- 57 Den berörda medborgaren ska således, på grund av omständigheter som föreligger i vederbörandes ursprungsland, hysa välgrundad fruktan för förföljelse av minst ett av de fem skäl som räknas upp i direktivet och i Genèvekonventionen.

- 58 Dessa omständigheter visar nämligen att det aktuella tredjelandet inte skyddar sin medborgare mot förföljelse.
- 59 Ovannämnda omständigheter är vidare skälet till att den berörda personen inte kan, eller har fog för sin vägran att, begagna sig av sitt ursprungslands "skydd", i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet, det vill säga det landets förmåga att förebygga eller bestraffa förföljelse.
- 60 De är således avgörande för beviljande av flyktingstatus.
- 61 Enligt artikel 4.1 i direktivet ska fakta och omständigheter, vid prövningen av huruvida flyktingstatus ska beviljas, bedömas i samarbete med den sökande.
- 62 Enligt artikel 13 i direktivet ska medlemsstaterna bevilja sökanden flyktingstatus om han eller hon uppfyller kraven i bland annat artiklarna 9 och 10 i direktivet.
- 63 I artikel 9 i direktivet anges kriterierna för att handlingar ska anses utgöra förföljelse. I artikel 9.1 i direktivet preciseras i detta avseende att de relevanta omständigheterna måste vara "tillräckligt allvarliga" till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära "en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna" eller vara en ackumulation av olika åtgärder som är "tillräckligt allvarliga" för att påverka en individ på ett liknande sätt som "en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna".

- 64 I artikel 9.3 i direktivet föreskrivs det vidare att det måste finnas ett samband mellan de skäl till förföljelse som nämns i artikel 10 och förföljelsen.
- 65 I artikel 11.1 e i direktivet, liksom i artikel 1.C punkt 5 i Genèvekonventionen, föreskrivs det att en persons status som flykting ska upphöra när de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger eller, med andra ord, när förutsättningarna för beviljande av flyktingstatus inte längre är uppfyllda.
- 66 Genom att det föreskrivs att medborgaren "inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare" om nämnda omständigheter "inte längre föreligger", har det redan genom bestämmelsens ordalydelse etablerats ett orsakssamband mellan å ena sidan förändringen av omständigheterna och å andra sidan omöjligheten för den berörda personen att vidhålla sin vägran, och således att bibehålla sin flyktingstatus, eftersom vederbörandes ursprungliga fruktan för förföljelse inte längre är välgrundad.
- 67 Mot bakgrund av att det föreskrivs att medborgaren "inte längre kan fortsätta att vägra" att begagna sig av skyddet i hans eller hennes ursprungsland, innebär bestämmelsen att det "skydd" som avses är detsamma som det som dittills inte varit tillgodosett, det vill säga skyddet mot den förföljelse som avses i direktivet.
- 68 De omständigheter som visar att ursprungslandet saknar eller, tvärtom, besitter förmåga att tillförsäkra skydd mot förföljelse är på det sättet avgörande vid den bedömning som leder till att flyktingstatus beviljas eller i förekommande fall, efter en motsvarande bedömning, upphör.

- 69 Flyktingstatusen upphör således när den berörda medborgaren i sitt ursprungsland inte längre är utsatt för omständigheter som visar att landet saknar förmåga att tillförsäkra medborgaren skydd mot förföljelse som riktar sig mot vederbörande av något av de fem skäl som anges i artikel 2 c i direktivet. För ett sådant upphörande krävs således att de ändrade omständigheterna har medfört att de skäl som ledde till beviljande av flyktingstatus inte längre föreligger.
- 70 För att nå slutsatsen att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre är välgrundad ska de behöriga myndigheterna kontrollera, mot bakgrund av artikel 7.2 i direktivet och med hänsyn till flyktingens individuella situation, att de aktörer som ger skydd i det aktuella tredjelandet har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra förföljelse, att de sålunda ombesörjer bland annat att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse och att den berörda medborgaren kommer att ha tillgång till detta skydd för det fall vederbörandes flyktingstatus upphör.
- 71 Inom ramen för denna kontroll ska de behöriga myndigheterna bedöma särskilt vilka villkor som gäller för dels institutionernas, administrationernas och säkerhetsstyrkornas verksamhet, dels den verksamhet som bedrivs av samtliga grupper eller enheter i tredjelandet som genom sina handlingar eller sin underlåtenhet skulle kunna vara en källa till förföljelse av den person som har beviljats flyktingstatus, om denne återvände till landet. Enligt artikel 4.3 i direktivet, som rör bedömning av fakta och omständigheter, kan myndigheterna beakta bland annat lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas, liksom i vilken utsträckning respekten för grundläggande mänskliga rättigheter säkerställs i landet.

- 72 I artikel 11.2 i direktivet föreskrivs dessutom att den förändring av omständigheterna som behöriga myndigheter konstaterat måste vara så väsentlig och varaktig att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad.
- 73 Omständigheterna har ändrats "väsentligt och varaktigt", i den mening som avses i artikel 11.2 i direktivet, när de faktorer som har legat till grund för flyktingens fruktan för förföljelse kan anses vara undanröjda på ett varaktigt sätt. För att omständigheterna ska anses ha ändrats väsentligt och varaktigt krävs det sålunda att det inte längre föreligger någon välgrundad fruktan för att bli utsatt för förföljelse i form av handlingar som innebär allvarliga överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.
- 74 Det ska preciseras att de aktörer som ger skydd, med avseende på vilka det bedöms huruvida omständigheterna faktiskt har ändrats i ursprungslandet, enligt artikel 7.1 i direktivet kan vara staten själv eller parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium.
- 75 Med avseende på föregående punkt ska det medges att artikel 7.1 i direktivet inte utgör hinder för att skyddet säkerställs av internationella organisationer, inbegripet skydd som säkerställs genom närvaron av en multinationell styrka på tredjelandets territorium.

76 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den första frågan besvaras så, att artikel 11.1 e i direktivet ska tolkas enligt följande:

- En persons flyktingstatus upphör när de omständigheter som låg till grund för personens fruktan för att bli förföljd av ett av de skäl som avses i artikel 2 c i direktivet och som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus inte längre föreligger med hänsyn till att omständigheterna har ändrats väsentligt och varaktigt i det berörda tredjelandet och personen inte heller har andra skäl att frukta ”förföljelse”, i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet.

- Vid bedömningen av huruvida omständigheterna har ändrats ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaten kontrollera, med hänsyn till flyktingens individuella situation, att den eller de aktörer som ger skydd, som avses i artikel 7.1 i direktivet, har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra förföljelse, att de sålunda ombesörjer bland annat att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse och att den berörda medborgaren kommer att ha tillgång till detta skydd för det fall flyktingstatusen upphör.

- Sådana aktörer som ger skydd, som avses i artikel 7.1 b i direktivet, kan utgöras av internationella organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium, inbegripet genom närvaron av en multinationell styrka på detta territorium.

Den andra frågan

- 77 Med hänsyn till svaret på den första frågan och de förtydliganden som tillhandahållits ovan i punkterna 74 och 75 saknas det anledning att besvara den andra frågan.
- 78 Vad gäller punkt b i den andra frågan ska det emellertid under alla omständigheter betonas att direktivet inom ramen för begreppet ”internationellt skydd” reglerar två olika slags skydd, nämligen dels det som följer av flyktingstatus, dels det som följer av ställningen som alternativt skyddsbehövande. Det stadgas nämligen i artikel 2 e i direktivet att en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande är en sådan ”som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting”.
- 79 Med beaktande av de två skyddssystemens respektive område kan ett upphörande av det förstnämnda skyddet således inte vara avhängigt av att det konstateras att förutsättningarna för tillämpning av det sistnämnda skyddet inte är uppfyllda.
- 80 Direktivets systematik medför att den omständigheten att en persons flyktingstatus eventuellt upphör inte påverkar den berörda personens rätt att ansöka om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande när alla faktorer enligt artikel 4 i direktivet föreligger som behövs för att styrka de i artikel 15 i direktivet angivna förutsättningarna för att berättigas sådant skydd.

Den tredje frågan

Inledande anmärkningar

- 81 Den tredje frågan avser den situation där det redan antas ha fastställts att de omständigheter som ledde till att flyktingstatus beviljades inte längre föreligger.
- 82 Frågan rör under vilka förutsättningar de behöriga myndigheterna därefter, vid behov och innan de konstaterar att flyktingstatusen har upphört, ska kontrollera om det föreligger andra omständigheter som kan ge upphov till att den berörda personen hyser en välgrundad fruktan för förföljelse.
- 83 Nämnda kontroll omfattar således en bedömning som motsvarar den som ska vidtas vid prövningen av en ursprunglig ansökan om beviljande av flyktingstatus.

Den tredje frågan, punkt a

- 84 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, punkt a, för att få klarhet i huruvida – i den situationen då de omständigheter som ledde till att flyktingstatus beviljades inte längre föreligger och de behöriga myndigheterna i medlemsstaten kontrollerar att det inte finns några andra omständigheter som kan ligga till grund för den berörda personens fruktan för förföljelse, antingen av samma skäl som det som ursprungligen gjordes gällande eller av något av de andra skäl som anges i artikel 2 c i direktivet – samma sannolikhetskriterium som det som tillämpades vid bedömningen av huruvida flyktingstatus skulle beviljas ska tillämpas vid bedömningen av den risk som följer av sistnämnda omständigheter.

85 Härvid erinrar domstolen om följande:

— Detta sannolikhetskriterium tillämpas vid bedömningen av hur stor risken är för faktisk förföljelse i en viss situation, såsom denna fastställs inom ramen för det samarbete mellan medlemsstaten och den berörda personen som det hänvisas till i artiklarna 4.1 och 14.2 i direktivet.

— Enligt artikel 9.1 i direktivet måste de relevanta omständigheter som prövas vara tillräckligt allvarliga.

86 Det ska medges att det redan med hänsyn till de faktiska förhållandena i det enskilda fallet kan vara mer eller mindre svårt att sammanställa de faktorer som är relevanta för bedömningen av omständigheterna.

87 En person som, efter att under flera år ha uppehållit sig som flykting utanför sitt ursprungsland, åberopar andra omständigheter i syfte att påvisa en fruktan för förföljelse har härvid vanligtvis inte samma möjligheter att bedöma den risk som vederbörande skulle löpa i ursprungslandet som en sökande har som nyligen lämnat sitt ursprungsland.

88 Däremot ska kravnivån vid bedömningen av de sammanställda faktorerna vara densamma vid skedet för prövningen av en ansökan om beviljande av flyktingstatus som vid skedet för prövningen av frågan huruvida flyktingstatusen ska upprätthållas, när det – efter det att det har konstaterats att de omständigheter som ledde till beviljande av flyktingstatus inte längre föreligger – bedöms huruvida det föreligger andra omständigheter som kan ha gett upphov till en välgrundad fruktan för förföljelse.

- 89 Syftet med bedömningen är nämligen detsamma vid dessa två skeden, nämligen att besvara frågan huruvida de fastställda omständigheterna utgör ett sådant hot att den berörda personen, med hänsyn till vederbörandes individuella situation, kan hysa välgrundad fruktan för att faktiskt utsättas för förföljelse.
- 90 Denna riskbedömning ska i samtliga fall präglas av uppmärksamhet och försiktighet, med hänsyn till att det handlar om frågor om människors integritet och personliga frihet, det vill säga frågor som rör unionens grundläggande värderingar.
- 91 Den tredje tolkningsfrågan, punkt a, ska således besvaras på följande sätt: När de omständigheter som ledde till att flyktingstatus beviljades inte längre föreligger och de behöriga myndigheterna i medlemsstaten kontrollerar att det inte föreligger några andra omständigheter som innebär att den berörda personen hyser en välgrundad fruktan för förföljelse, antingen av samma skäl som det som ursprungligen var i fråga eller av något av de andra skäl som anges i artikel 2 c i direktivet, ska myndigheterna, vid bedömningen av den risk som föreligger till följd av sistnämnda omständigheter, tillämpa samma sannolikhetskriterium som det som tillämpades vid beviljandet av flyktingstatus.

Den tredje frågan, punkt b

- 92 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, punkt b, för att få klarhet i huruvida artikel 4.4 i direktivet – i den mån denna bestämmelse innehåller anvisningar avseende hur stort bevisvärde som tidigare förföljelse eller hot om förföljelse ska tillmätas – är tillämplig när de behöriga myndigheterna avser att återkalla en persons flyktingstatus enligt artikel 11.1 e i direktivet och den berörda personen, i syfte att påvisa en fortsatt välgrundad fruktan för förföljelse, åberopar andra omständigheter än dem som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus.

- 93 Det ska härvid konstateras att artikel 4.4 i direktivet kan vara tillämplig när de behöriga myndigheterna ska bedöma huruvida de omständigheter som är föremål för prövning visar att sökanden hyser en välgrundad fruktan för förföljelse.
- 94 Denna situation föreligger framför allt under det skede då en ursprunglig ansökan om beviljande av flyktingstatus prövas och sökanden återoppar tidigare förföljelse eller hot om förföljelse i syfte att styrka att vederbörandes fruktan för att förföljelsen i fråga kommer att upprepas om han eller hon återvänder till ursprungslandet är välgrundad. Det bevisvärde som enligt artikel 4.4 i direktivet ska tillmätas tidigare förföljelse eller hot om förföljelse ska beaktas av de behöriga myndigheterna under förutsättning att, vilket följer av artikel 9.3 i direktivet, det finns ett samband mellan förföljelsen eller hoten om förföljelse och det skäl till förföljelse som återoppar av den som ansöker om skydd.
- 95 I den situation som tolkningsfrågan avser, motsvarar den bedömning som de behöriga myndigheterna ska göra av frågan huruvida det föreligger andra omständigheter än dem som ledde till att flyktingstatus beviljades, såsom har angetts ovan i punkt 83, den bedömning som görs vid prövningen av en ursprunglig ansökan.
- 96 I en sådan situation kan således artikel 4.4 i direktivet vara tillämplig när det tidigare har förekommit förföljelse eller hot om förföljelse som uppvisar ett samband med det skäl till förföljelse som prövas i detta skede.
- 97 Så kan vara fallet särskilt när flyktingen återoppar ett annat skäl till förföljelse än det på grundval av vilket flyktingstatus beviljades och

— flyktingen utsattes för förföljelse eller hot om förföljelse av nämnda skäl före den ursprungliga ansökan om internationellt skydd, men inte återopade dem då,

- flyktingen utsattes för förföljelse eller hot om förföljelse av nämnda skäl efter avresan från ursprungslandet och nämnda förföljelse eller hot härrör från detta land.
- 98 Om flyktingen däremot åberopar samma skäl till förföljelse som det på grundval av vilket flyktingstatus beviljades och därvid inför de behöriga myndigheterna gör gällande att de omständigheter som låg till grund för beviljandet av flyktingstatus och som inte längre föreligger har ersatts av andra omständigheter som ger upphov till fruktan för förföljelse av samma skäl, ska myndigheternas bedömning normalt sett ske inte enligt artikel 4.4 i direktivet, utan enligt artikel 11.2 i detsamma.
- 99 Det är nämligen inom ramen för sistnämnda bestämmelse som de behöriga myndigheterna ska bedöma huruvida den påstådda förändringen av omständigheterna, bestående exempelvis i att en aktör som utövar förföljelse har ersatts av en annan aktör som utövar förföljelse, är så väsentlig att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad.
- 100 Den tredje frågan, punkt b, ska således besvaras på följande sätt:
- Artikel 4.4 i direktivet kan, i den mån denna bestämmelse innehåller anvisningar om hur stort bevisvärde som ska tillmätas tidigare förföljelse eller hot om förföljelse, vara tillämplig när de behöriga myndigheterna avser att återkalla en persons flyktingstatus enligt artikel 11.1 e i direktivet och den berörda personen, i syfte att påvisa en fortsatt välgrundad fruktan för förföljelse, åberopar andra omständigheter än dem som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus.

- Detta kan emellertid normalt sett enbart vara fallet när skälet till förföljelse är ett annat än det på grundval av vilket flyktingstatus beviljades och det tidigare har förekommit förföljelse eller hot om förföljelse som uppvisar ett samband med det skäl till förföljelse som prövas i detta skede.

Rättegångskostnader

- ¹⁰¹ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 11.1 e 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 följande sätt:**

- **En persons flyktingstatus upphör när de omständigheter som låg till grund för personens fruktan för att bli förföljd av ett av de skäl som avses i**

artikel 2 c i direktiv 2004/83 och som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus inte längre föreligger med hänsyn till att omständigheterna har ändrats väsentligt och varaktigt i det berörda tredjelandet och personen inte heller har andra skäl att frukta "förföljelse", i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83.

- Vid bedömningen av huruvida omständigheterna har ändrats ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaten kontrollera, med hänsyn till flyktingens individuella situation, att den eller de aktörer som ger skydd, som avses i artikel 7.1 i direktiv 2004/83, har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra förföljelse, att de sålunda ombesörjer bland annat att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse och att den berörda medborgaren kommer att ha tillgång till detta skydd för det fall flyktingstatusen upphör.

- Sådana aktörer som ger skydd, som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/83, kan utgöras av internationella organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium, inbegripet genom närvaron av en multinationell styrka på detta territorium.

- 2) När de omständigheter som ledde till att flyktingstatus beviljades inte längre föreligger och de behöriga myndigheterna i medlemsstaten kontrollerar att det inte föreligger några andra omständigheter som innebär att den berörda personen hyser en välgrundad fruktan för förföljelse, antingen av samma

skäl som det som ursprungligen var i fråga eller av något av de andra skäl som anges i artikel 2 c i direktiv 2004/83, ska myndigheterna, vid bedömningen av den risk som föreligger till följd av sistnämnda omständigheter, tillämpa samma sannolikhetskriterium som det som tillämpades vid beviljandet av flyktingstatus.

- 3) Artikel 4.4 i direktiv 2004/83 kan, i den mån denna bestämmelse innehåller anvisningar om hur stort bevisvärde som ska tillmätas tidigare förföljelse eller hot om förföljelse, vara tillämplig när de behöriga myndigheterna avser att återkalla en persons flyktingstatus enligt artikel 11.1 e i direktiv 2004/83 och den berörda personen, i syfte att påvisa en fortsatt välgrundad fruktan för förföljelse, åberopar andra omständigheter än dem som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus. Detta kan emellertid normalt sett enbart vara fallet när skälet till förföljelse är ett annat än det på grundval av vilket flyktingstatus beviljades och det tidigare har förekommit förföljelse eller hot om förföljelse som uppvisar ett samband med det skäl till förföljelse som prövas i detta skede.

Underskrifter