

Sag C-8/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

5. januar 2022

Forelæggende ret:

Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien)

Afgørelse af:

2. december 2021

Appellant:

XXX

Indstævnt:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

I. Hovedsagens genstand

- 1 Appellanten har nedlagt påstand om kassation af en dom afsagt den 26. august 2019 (herefter den »appellerede dom«) afsagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, herefter »CEE«).

II. Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 2 Den 23. februar 2007 tilkendte Commissariat général aux réfugiés et apatrides (herefter »modparten« eller »CGRA«) appellanten flygtningestatus.
- 3 Den 20. december 2010 idømte nævningeretten i Bruxelles ham en straf på 25 års fængsel.
- 4 Den 4. maj 2016 ophævede modparten hans flygtningestatus i henhold til artikel 55/3/1 i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, ophold og bosættelse i samt udsendelse fra området (herefter »lov af 15. december 1980«). Artiklens stk. 1 bestemmer: »Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(generalkommissæren for flygtninge og statsløse) kan inddrage en udlændings flygtningestatus, hvis den pågældende efter en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse udgør en fare for samfundet, eller hvis der er rimelig grund til at anse den pågældende for at udgøre en fare for den nationale sikkerhed.«

- 5 Appellanten anlagde sag ved CCE, som forkastede sagen ved den appellerede dom.

III. De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

I. Appellanten

- 6 Appellanten har fremsat et første anbringende om navnlig tilsidesættelse af artikel 14 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 subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9), af artikel 55/3/1 i lov af 15. december 1980 og af proportionalitetsprincippet, der er stadfæstet i belgisk ret og i EU-retten.
- 7 Appellanten har hævdet, at det ifølge CCE påhviler ham at godtgøre, at han til trods for denne dom ikke eller ikke længere udgør en fare for samfundet.
- 8 Appellanten har kritiseret CCE's ræsonnement. Hverken den omstændighed, at han er idømt tidligere domme, eller den omstændighed, at CGRA har truffet en afgørelse, indebærer en omvendelse af bevisbyrden. CCE burde have undersøgt den belgiske lovgivers og EU-lovgivers hensigt. Den belgiske lovgivers hensigt var ikke at anse en dom for at være tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en trussel, ligesom der heller ikke indføres nogen formodning for, at der foreligger en aktuel trussel; tværtimod skal to betingelser være opfyldt: Dels skal han have en dom for en alvorlig lovovertrædelse, dels skal han udgøre en fare for samfundet. Omvendt er en dom ikke nødvendig for, at den pågældende udgør en fare for den nationale sikkerhed.
- 9 Da artikel 55/3/1, stk. 1, i lov af 15. december 1980 og artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 ikke er affattet på nøjagtig samme måde, skal den nationale bestemmelse fortolkes i overensstemmelse med EU-retten. Artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 bestemmer følgende: »Medlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge status, der er tildelt en flygtning af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, når a) der er rimelig grund til at anse den pågældende som en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i, b) den pågældende efter en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat«. Bestemmelsen i EU-retten fremhæver således i højere grad de to kumulative betingelser, der skal være opfyldt (dom og fare).

- 10 Appellanten har derfor over for CCE gjort gældende, at det påhvilede CGRA at påvise, at han udgjorde en fare for samfundet, hvilket ikke kunne ske alene med henvisning til dommen. CCE burde endvidere have begrundet sin opfattelse af, at den pågældende udgør en trussel, behørigt under hensyntagen til alle oplysninger, uden at den omstændighed, at han tidligere var idømt en dom, kan være tilstrækkelig eller medføre en formodning, som det påhviler borgeren at omvende med henblik på at undgå, at han fratages sin status. CCE synes imidlertid ikke at mene, at CGRA skal godtgøre, at de to kumulative betingelser er opfyldt, men blot, at den pågældende kan forsøge at godtgøre, at han til trods for dommen ikke udgør en risiko.
- 11 Det tilkom under alle omstændigheder CCE at efterprøve de oplysninger, som CGRA havde fremlagt, og at undersøge de aktuelle oplysninger, som appellanten har gjort gældende. CGRA har imidlertid gjort strafbare handlinger, der blev begået i 2006, gældende, hvilket ikke er tilstrækkeligt i forbindelse med en vurdering af den aktuelle situation.
- 12 Der kan af Domstolens praksis vedrørende artikel 7, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) udledes to grundlæggende principper, når administrationen bestemmer, at udlændingen udgør en »fare«, for så vidt angår proportionalitetsprincippet og behovet for en individuel undersøgelse fra sag til sag. Appellanten har gjort dom af 11. juni 2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377) gældende. Desuden etableres der med Domstolens praksis en forbindelse mellem direktiv 2008/115 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96). Dette er relevant i den foreliggende sag i forbindelse med »flygtningeret«.
- 13 Når EU-lovgiver i artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 nævner den omstændighed, at den berørte udlænding er dømt og udgør en fare, kan det dermed ikke ifølge appellanten formodes, at han udgør en fare på grund af en tidligere dom; tværtimod indeholder den to særskilte kumulative betingelser, som det tilkommer myndigheden at påvise med henblik på at begrunde sin afgørelse: en dom for en alvorlig lovovertrædelse og forekomsten af en fare for samfundet. Artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 ville have været formuleret anderledes, hvis faren blev anset for at foreligge alene på grund af dommen: Der ville ikke være blevet henvist til faren for samfundet, men alene til dommen, og måske ville ordene »på grund af« være blevet brugt i stedet for »efter«.
- 14 Domstolen bør derfor forelægges et spørgsmål om, hvorvidt artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95, sammenholdt med proportionalitetsprincippet, er til hinder for en national praksis, der består i en formodning for, at der foreligger en fare for samfundet på grund af en dom for en alvorlig lovovertrædelse, og at det tilkommer den dømte udlænding at godtgøre, at den pågældende ikke udgør en fare for samfundet.

- 15 Dels har CGRA ifølge appellanten også begrundet sin holdning med henvisning til, at retten i sager vedrørende strafafsoning er af den opfattelse, at den risiko, som appellanten udgør, selv om den er nedsat, »ikke kan udelukkes«, og at retten i sager vedrørende strafafsoning »har taget hensyn til forekomsten af en potentiel fare« og har vedtaget »en række foranstaltninger med henblik på at forhindre, at denne fare bliver til virkelighed« ved en betinget løsladelse af appellanten. Eftersom den trussel, som appellanten anses for at udgøre, må være en trussel, der ikke er særlig konkret eller tilstrækkeligt reel, er disse betragtninger imidlertid ikke tilstrækkelige til at fastslå, at CCE med rette har anset en fare for at være godtgjort, og det svarer som et minimum til, at der fastsættes en uforholdsmæssig lav tærskel, som er i strid med proportionalitetsprincippet. Spørgsmålet om, hvorvidt en fare er godtgjort tilstrækkeligt, når retten anser en fare for »ikke at være udelukket« eller »potentiel«, er ikke en vurdering af de faktiske omstændigheder, men et retligt spørgsmål.
- 16 I dom af 11. juni 2015, Zh. og O. (C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 60) fastslog Domstolen, at »begrebet risiko for den offentlige orden« som omhandlet i artikel 7, stk. 4, [i direktiv 2008/115] under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse«. I den foreliggende sag har CCE's begrundelse for dommen ikke nået en sådan tærskel.
- 17 Desuden har Domstolen i nævnte dom hovedsageligt fastslået, at den trussel, som en udlænding, der har modtaget en dom, anses for at udgøre, skal analyseres på grundlag af den pågældendes individuelle situation og tage hensyn til alle de forhold, der er relevante, som f.eks. den tid, der er gået, og konteksten. CCE har imidlertid i den appellerede dom bekræftet, at den ikke kan se, hvordan de forskellige betragtninger omkring bestræbelserne på at genintegrere appellanten i samfundet kan godtgøre, at han ikke udgør en fare for samfundet. CCE har heller ikke besvaret appellants argumenter om den tid, der er gået, siden hans dom, og heller ikke argumenterne om, at de faktiske forhold, for hvilke han er blevet dømt, går tilbage til en tid, hvor han var mindreårig og uden familie eller indkomst, hvilket ikke er tilfældet i dag, at han ikke længere er misbruger, at han har opført sig godt i fængslet, og at kontrollen med hans løsladelse forløber godt. Det følger heraf, at CCE ikke har udtalt sig om appellants farlighed i lyset af alle de aktuelle forhold.
- 18 Domstolen bør derfor forelægges et spørgsmål om, hvorvidt artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95, alene og sammenholdt med proportionalitetsprincippet, pålægger myndigheden at godtgøre, at den trussel, som udlændingen anses for at udgøre, er reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig, og vedrører en grundlæggende samfundsinteresse under hensyntagen til alle de forhold, der gør sig gældende i den foreliggende sag, og navnlig bestræbelserne på og beviserne for genintegrering af den pågældende udlænding efter dommen, og den omstændighed, at den kriminalitetsskabende baggrund for, at udlændingen tidligere har begået lovovertrædelser, ikke længere foreligger.

II. Modparten

- 19 Ifølge modparten fremgår det af lovforarbejderne, at ordene »faisant l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave« (der er blevet idømt en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse) i den franske udgave er blevet erstattet af »ayant été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave« (efter en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse) med henblik på at fremhæve forbindelsen mellem den endelige dom for en alvorlig lovovertrædelse og den fare, som dette medfører for samfundet (jf. Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015/2015, nr. 1197/01, s. 18). Det er således åbenbart, at den belgiske lovgiver har haft til hensigt at etablere forbindelsen mellem den farlige karakter for samfundet og den omstændighed, at den pågældende er blevet dømt for en alvorlig lovovertrædelse, og at en flygtning ifølge EU-lovgiver skal være idømt en dom i sidste instans for, at denne kan anses for at udgøre en fare for samfundet i medlemsstaten. Det betyder på ingen måde, at faren anses for godtgjort alene på grund af dommen.
- 20 Det fremgår af den appellerede doms ordlyd, at CCE dels har taget hensyn til den omstændighed, at appellanten er blevet dømt for en alvorlig lovovertrædelse, dels har taget stilling til, om han af denne grund udgjorde en umiddelbar fare for samfundet. CCE har fremhævet, at den pågældende til trods for en sådan dom bør være i stand til i givet faldt at godtgøre, at han ikke eller ikke længere udgør en fare for samfundet. CCE har dernæst konstateret, at appellanten er blevet dømt for en alvorlig lovovertrædelse, og at vurderingen af den fare for samfundet, som en flygtning udgør, skal foretages på grundlag af den begåede lovovertrædelses særlige alvor, hvilket er helt lovformeligt.
- 21 Det fremgår ligeledes af den appellerede doms ordlyd, at CCE har undersøgt de forhold, som appellanten har gjort gældende med henblik på vurdering af, om han til trods for denne dom for en alvorlig lovovertrædelse fortsat udgjorde en fare for samfundet. Grundene til, at appellants anbringende er blevet forkastet, fremgår af hele afgørelsen, og CCE har klart begrundet, hvorfor appellanten efter dens opfattelse fortsat kunne udgøre en umiddelbar trussel. Denne vurdering henhører alene under den vurdering, som alene den domstol, der realitetsbehandler sagen, har kompetence til at foretage.
- 22 Hvad angår proportionalitetsprincippet udtalte Domstolen sig i dom af 9. november 2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661) om behovet for at foretage en proportionalitetsvurdering i tilfælde af udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning i henhold til artikel 12, stk. 2, litra b) eller c), i direktiv 2011/95. Den fastslog, at en sådan udelukkelse er knyttet til alvoren af de begåede handlinger, som skal være af en sådan grad, at den pågældende person ikke gyldigt kan gøre krav på den beskyttelse, der er knyttet til status som flygtning. Da den kompetente myndighed allerede inden for rammerne af sin vurdering af de begåede handlingers alvor og den pågældendes individuelle ansvar har taget hensyn til alle de omstændigheder, der kendetegner handlingerne, og til denne persons situation, kan den ikke være forpligtet til, hvis den konkluderer, at artikel

12, stk. 2, finder anvendelse, at foretage en undersøgelse af proportionaliteten, der på ny indebærer en vurdering af de begåede handlingers grad af alvor (præmis 109). Artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 og artikel 55/3/1, stk. 1, i lov af 15. december 1980 gør også udelukkelse betinget af, at de begåede handlinger har en vis grad af grovhed, og at retten, eftersom den allerede har taget hensyn til alle omstændighederne i den foreliggende sag ved bedømmelsen af de handlinger, der begrundet en udelukkelse, ikke er forpligtet til efterfølgende at foretage en ny proportionalitetsundersøgelse, der igen indebærer en ny bedømmelse af de begåede handlingers grovhed. Det er derfor ikke nødvendigt at forelægge Domstolen en spørgsmål herom.

IV. Den forelæggende rets vurdering

- 23 Det fremgår af den appellerede dom, at den fare, som en udlænding udgør for samfundet, ifølge artikel 55/3/1, stk. 1, i lov af 15. december 1980, følger af dommen for en alvorlig lovovertrædelse. CCE har imidlertid fastslået, at appellanten, uanset sin dom, kan godtgøre, at han ikke eller ikke længere udgør en fare for samfundet.
- 24 CCE mener således ikke, at det er op til CGRA at godtgøre, at appellanten, der har fået en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse, udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig fare for samfundet. Denne er i det væsentlige af den opfattelse, at denne fare i princippet fremgår af den omstændighed, at appellanten er blevet dømt for en alvorlig lovovertrædelse, men at appellanten kan bevise, at han ikke eller ikke længere udgør en sådan fare.
- 25 Appellanten har med sit første anbringende bestridt CCE's bedømmelse. Han har i det væsentlige gjort gældende, at det påhviler modparten at godtgøre, at han udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig fare for samfundet, og ikke appellanten at godtgøre, at han ikke udgør en sådan fare. Han er af den opfattelse, at dommen for en alvorlig lovovertrædelse ikke alene er tilstrækkelig til at godtgøre, at der findes en sådan fare, men at det skal påvises, at den fortsat findes, og dermed, at den er umiddelbar. Appellanten har navnlig hævdet, at det ikke er tilstrækkeligt, at faren er potentiel eller ikke kan udelukkes, den skal være godtgjort. Han er af den opfattelse, at der skal foretages en efterprøvning af forholdsmæssigheden med henblik på at fastslå, om den fare, han udgør, kan begrunde fratagelsen af hans flygtningestatus.

V. Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 26 Med artikel 55/3/1, i lov af 15. december 1980 gennemførtes artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95. Anvendelsesområdet for artikel 55/3/1 i lov af 15. december 1980 skal fastsættes afhængigt af anvendelsesområdet for den EU-retlige bestemmelse, som den skal gennemføre.

- 27 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) finder det derfor nødvendigt at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen af artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 med henblik på at afgøre, om appellantens kritik er begrundet.

VI. Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 14, [stk. 4, litra b,]) 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 fortolkes således, at denne bestemmelse foreskriver, at det er godtgjort, at der foreligger en fare for samfundet, alene med den begrundelse, at den person, der har flygtningestatus, er idømt straf ved en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse, eller skal den fortolkes således, at den omstændighed, at denne person er idømt straf ved en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en fare for samfundet?

2. Såfremt idømmelsen af en straf ved en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en fare for samfundet, skal artikel 14, [stk. 4, litra] b), i direktiv 2011/95/EU da fortolkes således, at denne bestemmelse kræver, at medlemsstaten godtgør, at appellant efter sin dom fortsat udgør en fare for samfundet? Skal medlemsstaten godtgøre, at denne fare er reel og umiddelbar, eller er det tilstrækkeligt, at der findes en potentiel fare? Skal artikel 14, [stk. 4, litra] b), i direktiv 2011/95/EU, alene eller sammenholdt med proportionalitetsprincippet, fortolkes således, at denne bestemmelse kun tillader fratagelse af flygtningestatus, hvis denne fratagelse er forholdsmæssig, og den fare, som personen med flygtningestatus udgør, er tilstrækkeligt alvorlig til at begrunde denne fratagelse.

3. Såfremt medlemsstaten ikke skal godtgøre, at appellant efter dommen fortsat udgør en fare for samfundet, og at denne fare er reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig til at begrunde fratagelsen af flygtningestatus, skal artikel 14, [stk. 4, litra] b), i direktiv 2011/95/EU da fortolkes således, at denne bestemmelse indebærer, at truslen mod samfundet i princippet er godtgjort ved den omstændighed, at personen med flygtningestatus er blevet idømt straf ved en endelig dom for en alvorlig lovovertrædelse, men at denne kan godtgøre, at han ikke eller ikke længere udgør en sådan trussel?