

**Sag C-402/22****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

20. juni 2022

**Forelæggende ret:**

Raad van State (Nederlandene)

**Afgørelse af:**

15. juni 2022

**Appellant:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Indstævnt:**

M.A.

**Hovedsagens genstand**

Appel iværksat af Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed) til prøvelse af en dom afsagt af rechtbank Den Haag (retten i 1. instans i Haag) i en sag om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, fordi den pågældende udlænding ved endelig dom er dømt for flere tilfælde af seksuelle krænkelser og af disse grunde ifølge statssekretæren udgør en fare for samfundet.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

I tilslutning til anmodningerne om præjudiciel afgørelse fra Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) i sag C-663/21 og fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) i sag C-8/22 anmoder den forelæggende ret om fortolkningen af begrebet særlig grov forbrydelse i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95/EU. Den forelæggende ret gentager også spørgsmålene fra den belgiske Raad van State i sag C-8/22.

## Præjudicielle spørgsmål

### Spørgsmål 1a

Hvornår er en forbrydelse »særlig grov« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95/EU, således at en medlemsstat kan afslå flygtningestatus til en person, der har behov for international beskyttelse?

### Spørgsmål 1b

Er de kriterier, der gælder for en »grov forbrydelse« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95/EU, og som gengivet i præmis 56 i Domstolens dom af 13. september 2018, Ahmed, ECLI:EU:C:2018:713, relevante ved bedømmelsen af, om der er tale om en »særlig grov forbrydelse«? Hvis dette er tilfældet, findes der da stadig supplerende kriterier, der gør en forbrydelse »særlig« grov?

### Spørgsmål 2

Skal artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95/EU fortolkes således, at allerede den omstændighed, at en person, der har fået flygtningestatus, er dømt for en særlig grov forbrydelse, er tilstrækkeligt til at godtgøre, at han udgør en fare for samfundet, eller at en endelig dom for en særlige grov forbrydelse i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at der foreligger en fare for samfundet?

### Spørgsmål 3

Såfremt idømmelsen af en straf ved en endelig dom for en grov 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 medlemsstaten skal godtgøre, at appellanten efter sin dom fortsat udgør en fare for samfundet? 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 grov til at begrunde denne fratagelse?

### Spørgsmål 4

Såfremt medlemsstaten ikke skal godtgøre, at appellanten efter dommen fortsat udgør en fare for samfundet, og at denne fare er reel, umiddelbar og tilstrækkeligt grov 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 grov lovovertrædelse, men at denne kan godtgøre, at han ikke eller ikke længere udgør en sådan trussel?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning): 2., 4., 23. og 24. betragtning, artikel 2, 12, 14 og 17

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold: artikel 5, 6, 8 og 9

### **Anførte domme fra Domstolen**

Dom af 2. marts 2010, Salahadin Abdulla m.fl., C-175/08, EU:C:2010:105

Dom af 13. september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713

Dom af 11. april 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309

Dom af 14. maj 2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), C-391/16, EU:C:2019:403

Dom af 12. december 2019, G.S. og V.G. (Trussel mod den offentlige orden), C-381/18, EU:C:2019:1072

### **Anførte folkeretlige bestemmelser**

Genevekonventionen af 1951 undertegnet i Geneve den 28. juli 1951 om ændret ved New York-protokollen (herefter »flygtningekonventionen«): artikel 33

### **Anførte nationalretlige bestemmelser**

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000): artikel 29

Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000): artikel 3.105c

Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000): § B1/4.4, § C2/7.10.1

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Udlændingen kommer fra Libyen. Den 5. juli 2018 indgav han en fjerde ansøgning om international beskyttelse. I en afgørelse af 12. juni 2020 afslog

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, den kompetente myndighed for afgørelser i udlændingesager i Nederlandene) ansøgningen om international beskyttelse, da udlændingen i 2018 ved en endelig dom afsagt af gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden) var blevet idømt fængselsstraf i 24 måneder på grund af en tre gange samme aften begået seksuel krænkelse, et forsøg herpå samt tyveri af en mobiltelefon fra et af ofrene. Ifølge statssekretæren udgør disse forhold tilsammen »en særlig grov forbrydelse«, og af disse grunde udgør udlændingen en fare for samfundet. Statssekretæren støttede sit afslag på at tildele udlændingen flygtningestatus på artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95, sammenholdt med dette direktivs artikel 5.

- 2 Appellanten havde anfægtet denne afgørelse ved rechtbank Den Haag (ret i første instans i Haag, herefter rechtbank)), som ved dom af 13. juli 2020 gav udlændingen medhold. Rechtbank udtalte, at statssekretæren ikke i tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at udlændingens handlinger, den faktiske grovhed heraf og arten og omfanget af volden havde et sådant omfang, at det kunne begrunde afslag på at tildele flygtningestatus. Rechtbank henviste herved til Domstolens dom af 13. september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713 (herefter »Ahmed-dommen«). Videre fandt rechtbank, at statssekretæren med hensyn til spørgsmålet, om udlændingen udgør en fare for samfundet, skal afgøre, om vedkommende udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn i den pågældende medlemsstat. Også af disse grunde havde statssekretæren ikke begrundet afgørelsen tilstrækkeligt.
- 3 Statssekretæren har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 4 For appelininstansen har statssekretæren anført, at det er med urette, at rechtbank fandt, at han ikke i tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at udlændingen ved endelig dom var blevet dømt for en særlig grov forbrydelse. Ved gerechtshofs dom var udlændingen blevet idømt en fængselsstraf på i alt 24 måneder for flere tilfælde af seksuelle krænkelse. Hermed er kriteriet for en »særlig grov forbrydelse« i paragraf C2/7.10.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000 (med opregning af statssekretærens praksis på dette område)) opfyldt, nemlig en endelig retsafgørelse, hvorved udlændingen på grund af et eller flere straffbare forhold er idømt en eller flere fængselsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger på i alt mindst ti måneder.
- 5 Statssekretæren har oplyst, at straffen i udlændingecirkulæret gælder som undergrænse og skal sikre retssikkerheden. Er gerningsindholdet opfyldt, afgøres det efter alle tilfældets omstændigheder, om forbrydelsen er »særlig grov«. På denne måde har statssekretæren konkretiseret begrebet særlig grov forbrydelse i artikel 14, stk. 4, litra b), direktiv 2011/95. Desuden har statssekretæren i

udlændingecirkulæret konkretiseret begrebet fare for samfundet således, at en udlænding, der er dømt for en sædelighedsforbrydelse (såsom seksuel krænkelse), under alle omstændigheder må antages at være en fare for samfundet. Statssekretæren har således handlet i overensstemmelse med en bekendtgjort regel fra praksis.

- 6 Den særlige grovhed af krænkelsen fremgår ifølge statssekretæren af den omstændighed, at udlændingen prøvede at gribe fat i kønsdelene på sine ofre og befamle deres kroppe. Hermed har udlændingen alvorligt krænket ofrenes fysiske integritet. Det følger ifølge statssekretæren af mediernes interesse i denne sag, at sædelighedskrænkelser som denne skaber en forstyrrende stemning af angst og usikkerhed i samfundet. Også derfor blev udlændingen idømt en efter nederlandske forhold streng fængselsstraf på 24 måneder. Alt i alt er det efter statssekretærens opfattelse berettiget at nægte udlændingen flygtningestatus.
- 7 Med hensyn til begrebet fare for samfundet i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 har statssekretæren indtaget det standpunkt, at faren for samfundet er givet med konstateringen af, at udlændingen ved en endelig dom er dømt for en »særlig grov forbrydelse«, og at det er op til udlændingen at godtgøre, at han ikke er nogen fare for samfundet. Videre har statssekretæren under henvisning til Domstolens dom af 12. december 2019, G.S. og V.G. (Trussel mod den offentlige orden), C-381/18, EU:C:2019:1072, præmis 54, anført, at rechtbank havde anlagt det forkerte prøvelseskriterium ved at antage, at der ved udfyldelsen af begrebet fare for samfundet må afgøres, om udlændingen udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører et grundlæggende samfundshensyn.
- 8 Udlændingen har anført, at statssekretæren med urette havde afslået at give ham flygtningestatus. Ifølge udlændingen har statssekretæren med urette undladt en restriktiv anvendelse af denne beføjelse, der udgør en undtagelse fra pligten til at meddele flygtninge flygtningestatus. Statssekretæren har med urette taget straffen som udgangspunkt ved undersøgelsen og vurderingen af, om forbrydelsen er særlig grov. Ifølge udlændingen kræver EU-rettens proportionalitetsprincip, at hvert tilfælde skal bedømmes for sig selv, hvilket ikke er tilfældet, når straffens længde anvendes som udgangspunkt. Det er uforholdsmæssigt at nægte ham flygtningestatus, når han har godtgjort, at hans frygt for forfølgelse i oprindelseslandet er begrundet.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 9 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) søger tilslutning til spørgsmålene i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-663/21 (Verwaltungsgerichtshof, forvaltningsdomstol, Østrig) og sag C-8/22 (Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), men ønsker derudover supplerende anvisninger.
- 10 Verwaltungsgerichtshof gik ud fra, at der i den pågældende hovedsag var tale om en særlig grov forbrydelse, og at kriterierne for at anvende artikel 14, stk. 4, litra

b), i direktiv 2011 var opfyldt. Den ønskede blandt andet at få oplyst, hvorledes man skulle foretage interesseafvejningen mellem på den ene side udlændingens ret til at opholde sig i Den Europæiske Union og således undgå udsendelse og på den anden side hensynet til beskyttelse af den offentlige orden. Svaret på dette spørgsmål kunne være relevant for denne sag, men Raad van State søger også om fortolkning af begrebet særlig grov forbrydelse.

- 11 Belgiens Raad van State havde forelagt spørgsmål vedrørende begrebet fare for samfundet og sammenhængen mellem dette begreb og begrebet særlig grov forbrydelse, men ikke anmodet om fortolkning af begrebet særlig grov forbrydelse selv. Svaret på spørgsmålene fra det belgiske Raad van State er også relevant for den forelæggende ret. Denne overtager derfor disse spørgsmål (det andet til fjerde spørgsmål i denne anmodning).
- 12 Raad van State konstaterer, at artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 ikke indeholder nogen definition af begrebet særlig grov forbrydelse. Bestemmelsen er formuleret som en fakultativ beføjelse, således som det fremgår af verbet »kan«. Heraf slutter den forelæggende ret, at medlemsstaterne har en skønsmargen ved undersøgelsen af, om udlændingen er en fare for samfundet, fordi han ved endelig dom er dømt for en »særlig grov forbrydelse«. Det fremgår ikke af artikel 14, stk. 4, litra b), hvor vid medlemsstaternes margin er til at konkretisere denne bestemmelse. For Raad van State er spørgsmålet således, inden for hvilke juridiske grænser medlemsstaterne kan konkretisere begrebet særlig grov forbrydelse nærmere, og på grundlag af hvilke omstændigheder medlemsstaterne kan fastslå, om en udlænding er endeligt dømt for en særlig grov forbrydelse.
- 13 Det synes af formuleringen af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 endvidere at fremgå, at der under alle omstændigheder skal foreligge en endelig domfældelse, for at der kan tales om en »særlig grov forbrydelse«, idet udtrykket særlig grov forbrydelse er i singularis i alle sprogversioner. Flere domme for mindre overtrædelser omfattes ikke af denne kvalificering <sup>1</sup>.
- 14 I henhold til Domstolens dom af 2. marts 2010, Salahadin Abdulla m.fl. C-175/08, EU:C:2010:105, præmis 51-53, er de bestemmelser i direktiv 2011/95, der fastsætter betingelserne for tildeling af flygtningestatus, blevet vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af Genevekonventionen om flygtnings retsstilling. Af tilblivelseshistorien for direktiv 2004/83/EF, forgængeren for direktiv 2011/95/EU, fremgår videre, at EU-lovgiver ville gøre det muligt for medlemsstaterne at nægte flygtningestatus til udlændinge, der udgør en fare for samfundet. Dette er i tråd med flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2. Heller ikke denne konvention giver nogen opklaring med hensyn til begrebet særlig grov forbrydelse. UNHCR har som mindstekrav anført, at det i al fald skal dreje sig om

<sup>1</sup> Jf. beretningen Judicial Analysis: Ending international protection fra European Union Agency for Asylum fra EUAA for 2021.

»a capital crime or a very grave punishable act«. <sup>2</sup> Ved bedømmelsen heraf skal der ifølge UNHCR tages hensyn til alle tilfældets omstændigheder.

- 15 Med hensyn til den subsidiære beskyttelsesstatus fremgår det af formuleringen af artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, at EU-lovgiver ønskede at udelukke udlændinge fra denne status, hvis det fremgik, at der var tungtvejende grunde til at antage, at de havde begået en »grov forbrydelse«. I Ahmed-dommen udtalte Domstolen, at begrebet grov forbrydelse er et EU-retligt begreb, som skal fortolkes selvstændigt og ensartet (præmis 33-36). Videre anføres det i præmis 56, at grovheden af den forbrydelse, der kan udelukke en person fra subsidiær beskyttelse, skal vurderes under hensyn til en række kriterier såsom bl.a. handlingens art, den skade, der er sket, de retsmidler, der er taget i brug, arten af den straf, der ifaldes, og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende handling i de fleste retssystemer ligeledes anses for en grov forbrydelse. Spørgsmålet er, i hvilket omfang disse aspekter er relevante med henblik på at konkretisere begrebet grov forbrydelse i direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), som vedrører flygtningestatus. I så henseende giver Ahmed-dommen ifølge den forelæggende ret ikke tilstrækkelig vejledning.

ARBEJDSDOKUMENT

<sup>2</sup>– UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention, punkt 155-161.