

Mål C-402/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

20 juni 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

15 juni 2022

Klagande:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motpart:

M.A.

Saken i det nationella målet

Överklagande från Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) av den dom som meddelats av Rechtbank Den Haag (nedan kallad Rechtbank) i ett mål om avslag på en ansökan om internationellt skydd med motiveringen att den berörda utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för bland annat flera fall av sexuellt ofredande och enligt staatssecretaris därför utgör en samhällsfara.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

I anslutning till den begäran om förhandsavgörande som har framställts av Verwaltungsgerichtshof (Österrike) i mål C-663/21 och den begäran om förhandsavgörande som har framställts av Raad van State (Belgien) i mål C-8/22 vill Raad van State (Nederländernas högsta förvaltningsdomstol, nedan kallad den hänskjutande domstolen) få klarhet i hur begreppet synnerligen allvarligt brott i

artikel 14.4 b i direktiv 2011/95/EU ska tolkas. Den hänskjutande domstolen upprepar dessutom de frågor som belgiska Raad van State ställde i mål C-8/22.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Fråga 1a

När rör det sig om ett så ”synnerligen allvarligt” brott i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95/EU att en medlemsstat får vägra att bevilja en person flyktingstatus när denne har behov av internationellt skydd?

Fråga 1b

Är kriterierna för ”allvarligt brott” i artikel 17.1 b i direktiv 2011/95/EU, vilka återges i punkt 56 i EU-domstolens dom av den 13 september 2018, Ahmed, ECLI:EU:C:2018:713, relevanta vid bedömningen av huruvida det rör sig ett ”synnerligen allvarligt brott”? Om så är fallet, finns det ytterligare kriterier som medför att ett brott ska betraktas som ”synnerligen” allvarligt?

Fråga 2

Ska artikel 14.4 b i direktiv 2011/95/EU tolkas så, att en samhällsfara ska anses fastställd enbart till följd av den omständigheten att den utlänning som tillerkänts flyktingstatus har dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en lagakraftvunnen dom, eller ska den tolkas så, att den omständigheten att utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott inte räcker för att visa att det föreligger en samhällsfara?

Fråga 3

Om enbart den omständigheten att utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott inte räcker för att visa att det föreligger en samhällsfara, ska artikel 14.4 b i direktiv 2011/95/EG tolkas så, att medlemsstaten måste visa att utlänningen sedan den fällande domen meddelades fortsätter att utgöra en samhällsfara? Ska medlemsstaten visa att denna fara är verklig och allvarlig eller räcker det att det föreligger en potentiell fara? Ska artikel 14.4 b i direktiv 2011/95/EG, i sig eller jämförd med proportionalitetsprincipen, tolkas så, att det enligt denna bestämmelse endast är möjligt att återkalla flyktingstatus om detta återkallande är proportionerligt och faran som den som har erhållit denna status utgör är tillräckligt allvarlig för att motivera en sådan återkallelse?

Fråga 4

Om medlemsstaten inte behöver visa att utlänningen sedan den fällande domen meddelades fortsätter att utgöra en samhällsfara och att denna fara är verklig, aktuell samt tillräckligt allvarlig för att flyktingstatus ska återkallas, ska då

artikel 14.4b i direktiv 2011/95/EU tolkas så, att den innebär att samhällsfaran i princip är styrkt när den utlänning som beviljats flyktingstatus har dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en lagkraftvunnen dom, men att utlänningen kan inge bevisning för att vederbörande inte (längre) utgör en sådan fara?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet: skälen 2, 4, 23 och 24; artiklarna 2, 12, 14 och 17

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna: artiklarna 5, 6, 8 och 9

Anförd rättspraxis från EU-domstolen

Dom av den 2 mars 2010, Salahadin Abdulla m.fl., C-175/08, EU:C:2010:105

Dom av den 13 september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713

Dom av den 11 april 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309

Dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, EU:C:2019:403

Dom av den 12 december 2019, G.S. och V.G. (Risk för den allmänna ordningen), C-381/18, EU:C:2019:1072

Anförda bestämmelser i internationell rätt

Genèvekonventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, i dess lydelse enligt New York-protokollet (nedan kallad flyktingkonventionen): artikel 33

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag): artikel 29

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning): artikel 3.105c

Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär: punkt B1/4.4, punkt C2/7.10.1)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 M.A. kommer från Libyen. Den 5 juli 2018 ingav han en fjärde ansökan om internationellt skydd. I sitt beslut av den 12 juni 2020 avslog staatssecretaris (som är behörig beslutande myndighet enligt den nederländska utlänningsrätten) ansökan om internationellt skydd med motiveringen att M.A. genom en lagakraftvunnen dom från Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (nedan kallad Gerechtshof) år 2018 hade dömts till fängelse i 24 månader för att under en och samma kväll ha gjort sig skyldig till tre fall av sexuellt ofredande, ett fall av försök till sexuellt ofredande samt stöld av en mobiltelefon från ett av sina offer. Enligt staatssecretaris utgör dessa brott tillsammans ett ”synnerligen allvarligt brott” och M.A. utgör därför en samhällsfara. Staatssecretaris har således grundat sin vägran att bevilja M.A. flyktingstatus på artikel 14.4 b i direktiv 2011/95, jämförd med artikel 14.5 i samma direktiv.
- 2 Genom dom av den 13 juli 2020 biföll Rechtbank M.A:s överklagande av staatssecretaris beslut. Rechtbank fann att staatssecretaris inte hade gett en tydlig motivering till varför de gärningar som M.A hade begått, gärningarnas faktiska svårighetsgrad samt arten och omfattningen av det våld som använts var av en så allvarlig och omfattande karaktär att detta motiverade avslag på ansökan om flyktingstatus. Rechtbank hänvisade i detta avseende till EU-domstolens dom av den 13 september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713 (nedan kallad domen i målet Ahmed). Rechtbank konstaterade vidare att staatssecretaris vid prövningen av huruvida en utlänning utgör en samhällsfara ska bedöma huruvida utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Enligt Rechtbank är staatssecretaris beslut även av dessa skäl bristfälligt motiverat.
- 3 Staatssecretaris har överklagat Rechtbanks dom till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 4 I målet vid den hänskjutande domstolen har staatssecretaris gjort gällande att Rechtbank felaktigt fann att staatssecretaris inte hade gett en tydlig motivering till sin slutsats att M.A. genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. I Gerechtshofs dom dömdes M.A. till fängelse i totalt 24 månader för bland annat flera fall av sexuellt ofredande. Därmed uppfylldes kriterierna för ett ”synnerligen allvarligt brott” i punkt C2/7.10.1 i 2002 års utlänningscirkulär (i vilket staatssecretaris policy på det aktuella området fastställs), nämligen att det meddelats en lagakraftvunnen dom där en utlänning på grund av ett eller flera brott dömts till ett eller flera fängelsestraff eller andra frihetsberövande åtgärder på totalt minst tio månader.

- 5 Staatssecretaris har förklarat att den påföljd som anges i utlänningscirkuläret är en undre gräns och att syftet är att garantera rättssäkerheten. Om påföljdsriteriet är uppfyllt ska det med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedömas huruvida brottet är ”synnerligen allvarligt”. Staatssecretaris ger härigenom konkret innehåll åt begreppet synnerligen allvarligt brott i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95. I utlänningscirkuläret gav staatssecretaris dessutom begreppet samhällsfara konkret innehåll genom att slå fast att en utlänning som dömts för ett sexualbrott (såsom sexuellt ofredande) under alla omständigheter kan anses utgöra en samhällsfara. Staatssecretaris har således agerat i enlighet med en offentliggjord policy.
- 6 Att de brott som begåtts är synnerligen allvarliga framgår enligt staatssecretaris av uppgiften att M.A. har försökt att ta tag i sina offers könsorgan och tafsa på deras kroppar. M.A. har därmed gjort sig skyldig till en allvarligt kränkning av sina offers fysiska integritet. Av den medieuppmärksamhet som detta mål har fått framgår enligt Staatssecretaris att sexualbrott som dessa ger upphov till ångest- och osäkerhetskänslor och splittrar samhället. Det är delvis därför som brottmålsdomstolen dömde M.A. till ett med nederländska mått mätt strängt fängelsestraff på 24 månader. Sammanfattningsvis är det enligt staatssecretaris motiverat att vägra att bevilja M.A. flyktingstatus
- 7 Vad beträffar begreppet samhällsfara i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 anser staatssecretaris att samhällsfaran i princip uppkommer genom den lagakraftvunna domen mot M.A. för ett ”synnerligen allvarligt brott” och att det ankommer på M.A. att visa att han inte utgör en samhällsfara. Staatssecretaris har vidare, med hänvisning till punkt 54 i EU-domstolens dom av den 12 december 2019, G.S. och V.G. (Risk för den allmänna ordningen), C-381/18, EU:C:2019:1072, gjort gällande att Rechtbank tillämpade ett felaktigt bedömningskriterium när den fann att den vid definitionen av begreppet samhällsfara måste bedöma huruvida utlänningen utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.
- 8 M.A. har gjort gällande att staatssecretaris gjorde fel som vägrade att bevilja honom flyktingstatus. Enligt M.A. var det fel av staatssecretaris att inte tillämpa denna befogenhet restriktivt, eftersom den utgör en begränsning av skyldigheten att bevilja en flykting flyktingstatus. Staatssecretaris har dessutom felaktigt utgått från påföljden vid prövningen och fastställandet av huruvida ett brott är synnerligen allvarligt. Enligt M.A. innebär den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen att varje fall ska bedömas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, vilket inte är fallet om man låter påföljdens längd ligga till grund för bedömningen. Beslutet att vägra bevilja M.A. flyktingstatus är oproportionerligt sett till att han har visat att han har en välgrundad fruktan för förföljelse i sitt ursprungsland.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 Den hänskjutande domstolen ansluter sig till frågorna i begäran om förhandsavgörande i mål C-663/21 (Verwaltungsgerichtshof, Österrike) respektive mål C-8/21 (Raad van State, Belgien), men önskar dessutom kompletterande vägledning.
- 10 Verwaltungsgerichtshof utgick från att det i det berörda nationella målet hade begåtts ett synnerligen allvarligt brott och att kriterierna för att kunna tillämpa artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 således var uppfyllda. Verwaltungsgerichtshof ville bland annat få klarhet i vilken intresseavvägning som ska göras mellan å ena sidan en utlännings rätt att uppehålla sig i Europeiska unionen och inte utvisas och å andra sidan skyddet för den allmänna ordningen. Svaret på dessa frågor skulle kunna vara relevanta för förevarande mål, men den hänskjutande domstolen begär dessutom att EU-domstolen ska tolka begreppet synnerligen allvarligt brott.
- 11 Belgiska Raad van State har ställt frågor om tolkningen av begreppet samhällsfara och sambandet mellan detta begrepp och begreppet synnerligen allvarligt brott, men har inte begärt en tolkning av begreppet synnerligen allvarligt brott i sig. Svaret på frågorna från belgiska Raad van State är även relevant för den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen har därför övertagit de frågor som belgiska Raad van State har ställt (frågorna 2–4 i förevarande begäran om förhandsavgörande).
- 12 Den hänskjutande domstolen konstaterar att artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 inte innehåller någon definition av begreppet synnerligen allvarligt brott. I denna bestämmelse har medlemsstaterna getts en fakultativ befogenhet, vilket framgår av användningen av verbet ”får”. Härav följer enligt den hänskjutande domstolen att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av huruvida en utlänning utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett ”synnerligen allvarligt brott”. Hur stort utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över när det gäller att ge konkret innehåll åt artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 framgår inte av bestämmelsen. Den hänskjutande domstolen frågar sig således inom vilka juridiska gränser medlemsstaterna kan ge konkret innehåll åt begreppet synnerligen allvarligt brott och mot bakgrund av vilka omständigheter medlemsstaterna ska fastställa huruvida en utlänning genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.
- 13 Av lydelsen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 tycks vidare följa att det under alla omständigheter ska röra sig om en enda lagakraftvunnen dom för ett ”synnerligen allvarligt brott”, eftersom begreppet synnerligen allvarligt brott står i singular i samtliga språkversioner. Flera domar för mindre förseelser omfattas inte av denna klassificering.¹

¹ Se rapporten Judicial Analysis: Ending international protection från European Union Agency for Asylum (EUAA) från år 2021.

- 14 Enligt EU-domstolens dom av den 2 mars 2010, Salahadin Abdulla m.fl., C-175/08, EU:C:2010:105, punkterna 51–53, antogs de bestämmelser i direktiv 2011/95 som reglerar villkoren för beviljande av flyktingstatus för att understödja medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning. Av förarbetena till direktiv 2004/83/EG, föregångaren till direktiv 2011/95/EU, framgår vidare att unionslagstiftaren avsåg att göra det möjligt för medlemsstaterna att undanta utländska medborgare som utgör en samhällsfara från möjligheten att beviljas flyktingstatus. Därmed anslöt lagstiftarna sig till artikel 33.2 i flyktingkonventionen. Artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 ska således även tolkas mot bakgrund av flyktingkonventionen. Inte heller i denna konvention ges emellertid någon vägledning om hur begreppet synnerligen allvarligt brott ska tolkas. UNHCR har dock angett att det åtminstone måste röra sig om ”a capital crime or a very grave punishable act”.² Enligt UNHCR ska denna bedömning göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.
- 15 Vad gäller ställningen som subsidiärt skyddsbehövande framgår det av formuleringen i artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren ville undanta utlänningar från möjligheten att beviljas sådan ställning om det finns synnerliga skäl för att anse att de har förövat ett ”allvarligt brott”. I domen i målet Ahmed har EU-domstolen slagit fast att begreppet allvarligt brott är ett unionsrättsligt begrepp som ska ges en självständig och enhetlig tolkning (punkterna 33–36). I punkt 56 i samma dom har EU-domstolen dessutom slagit fast att flera kriterier är relevanta vid medlemsstaternas bedömning av brottets svårighetsgrad enligt artikel 17.1 b i direktivet, bland annat gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtas för att beivra brottet, påföljdens art, samt frågan huruvida det aktuella brottet likaså betraktas som ett allvarligt brott av en majoritet av domstolarna. Frågan är i vilken mån dessa aspekter även är relevanta för att ge innehåll åt begreppet synnerligen allvarligt brott i artikel 14.4 b i direktivet, som rör flyktingstatus. Enligt den hänskjutande domstolen ger domen i målet Ahmed inte tillräcklig vägledning i detta avseende.

² UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, punkterna 155–161.