

Mål C-8/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

5 januari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

2 december 2021

Klagande:

XXX

Motpart:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

I. Saken i det nationella målet

- 1 Klaganden har yrkat att den dom som Conseil du contentieux des étrangers (nedan kallad Utlänningsdomstolen) meddelade den 26 augusti 2019 (nedan kallad den överklagade domen) ska upphävas.

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

- 2 Den 23 februari 2007 erkändes klaganden som flykting av Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (Generalkommissariatet för flyktingar och statslösa, CGRA) (nedan kallat kommissariatet).
- 3 Den 20 december 2010 dömdes han vid Cour d'assises de Bruxelles (domstol för grövre brott, Bryssel, Belgien) till fängelse i 25 år.
- 4 Den 4 maj 2016 återkallade kommissariatet hans flyktingstatus med stöd av artikel 55/3/1 i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lag av den 15 december 1980 om

inresa, vistelse, uppehållsrätt och utvisning avseende utlänningar) (nedan kallad lagen av den 15 december 1980). I punkt 1 i denna bestämmelse anges följande: ”[Kommissariatet] får upphäva flyktingstatus för en utlänning som, med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, utgör en fara för samhället eller när det finns skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för rikets säkerhet.”

- 5 Klaganden överklagade till Utlänningsdomstolen, som genom den överklagade domen avlog överklagandet.

III. Parternas huvudargument

I. Klaganden

- 6 Den första grunden avser åsidosättande av artikel 14 i 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 (EUT L 337, 2011, s. 9) samt av artikel 55/3/1 i lagen av den 15 december 1980 och proportionalitetsprincipen i belgisk rätt och i unionsrätten.
- 7 Klaganden har hävdad att det enligt Utlänningsdomstolen ankommer på honom att visa att han trots förekomsten av en sådan fällande dom inte – eller inte längre – utgör en samhällsfara.
- 8 Klaganden bestrider Utlänningsdomstolens resonemang. Varken förekomsten av tidigare fällande domar eller det faktum att kommissariatet har fattat ett beslut innebär en omvänd bevisbörda. Utlänningsdomstolen borde ha tagit hänsyn till den belgiska lagstiftarens och unionslagstiftarens avsikt. Den belgiska lagstiftarens avsikt var nämligen inte att en fällande dom ska anses räcka för att visa på ett hot eller ge upphov till någon som helst presumtion om aktuell fara. Tvärtom måste två villkor vara uppfyllda: personen måste vara dömd för ett synnerligen allvarligt brott och utgöra en samhällsfara. Omvänt är en fällande dom inte nödvändig för att den berörda personen ska utgöra en fara för rikets säkerhet.
- 9 Eftersom artikel 55/3/1 punkt 1 i lagen av den 15 december 1980 och artikel 14.4 i direktiv 2011/95 inte är formulerade på exakt samma sätt, måste en tolkning av den nationella bestämmelsen vara förenlig med unionsrätten. I artikel 14.4 i direktiv 2011/95 föreskrivs följande: ”Medlemsstater får återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en

lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.” I den unionsrättsliga bestämmelsen framhålls således de två kumulativa villkoren (fällande dom och fara) ytterligare.

- 10 Enligt klaganden var det följaktligen kommissariatet som vid Utlänningsdomstolen hade bevisbördan för att klaganden utgjorde en samhällsfara, vilken kommissariatet inte kunde uppfylla enbart genom att hänvisa till den fällande domen. På samma sätt var Utlänningsdomstolen skyldig att vederbörligen motivera sin ståndpunkt i fråga om det hot som den berörde utgör, med beaktande av samtliga omständigheter, varvid förekomsten av en tidigare fällande dom inte kan vara tillräcklig eller medföra någon som helst presumption som det ankommer på den enskilde att bryta för att inte behöva förlora sin flyktingstatus. Utlänningsdomstolen förefaller emellertid inte anse att kommissariatet ska bevisa att de två kumulativa villkoren är uppfyllda, utan endast att den berörda personen kan försöka visa att han, trots domen, inte utgör en fara.
- 11 Det ankom under alla omständigheter på Utlänningsdomstolen att kontrollera de omständigheter som kommissariatet åberopat och att undersöka de faktiska omständigheter som klaganden åberopat. Kommissariatet har emellertid åberopat straffbara gärningar som går tillbaka till år 2006, vilket inte räcker för att analysera den aktuella situationen.
- 12 I unionens rättspraxis avseende artikel 7.4 i 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 (EUT L 348, 2008, s. 98) har det slagits fast grundläggande principer när myndigheterna tillskriver utlänningsen en ”fara”, vad gäller proportionalitetsprincipen och nödvändigheten av en individuell prövning av det aktuella fallet. Klaganden har åberopat domen av den 11 juni 2015, Zh. och O. (C-554/13, EU:C:2015:377). I EU-domstolens praxis görs dessutom ett samband mellan direktiv 2008/115 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96). Denna slutsats är relevant i förevarande fall inom ramen för ”flyktingrätten”.
- 13 När unionslagstiftaren i artikel 14.4 i direktiv 2011/95 fäst vikt vid att den berörda utlänningsen har dömts för brott och utgör en samhällsfara, har avsikten enligt klaganden följaktligen inte varit att faran ska presumeras föreligga på grund av en tidigare dom. Tvärtom föreskrivs två separata kumulativa villkor som det ankommer på myndigheten att bevisa för att motivera sitt beslut: personen ska ha dömts för ett synnerligen allvarligt brott och det ska föreligga en samhällsfara. Artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 hade formulerats annorlunda om faran hade ansetts vara visad enbart på grundval av domen: då skulle det inte finnas någon hänvisning till samhällsfaran, utan enbart till domen, och eventuellt hade orden ”för att” eller ”eftersom” använts i stället för orden ”med hänsyn till att”.

- 14 Det finns således anledning att fråga EU-domstolen om artikel 14.4 i direktiv 2011/95, i sig själv och jämförd med proportionalitetsprincipen, utgör hinder för en nationell praxis som innebär att en samhällsfara ska anses föreligga när en person har dömts för ett synnerligen allvarligt brott och att det ankommer på den utlänningsdomstolen att bevisa att han eller hon inte utgör en samhällsfara.
- 15 Vidare har kommissariatet, enligt klaganden, även motiverat sin ståndpunkt genom att ange att Tribunal d'application des peines (domstolen för straffverkställighet) anser att den risk som klaganden utgör, även om denna är begränsad, "inte är utesluten", och att TAP "beaktar förekomsten av en potentiell fara" och antar "en rad åtgärder för att förhindra att denna risk förverkligas" inom ramen för klagandens villkorliga frigivning. Eftersom den fara som tillskrivs klaganden måste vara någotsånär konkret och tillräckligt verklig, är dessa överväganden inte tillräckliga för att anse att Utlänningsdomstolen gjorde en riktig bedömning när den fann att det var visat att det förelåg en fara. Detta skulle åtminstone innebära att en orimligt låg tröskel fastställdes, vilket strider mot proportionalitetsprincipen. Frågan huruvida det är visat att det föreligger en fara när domstolen anser att denna risk "inte är utesluten" eller är "potentiell" är inte en fråga om en bedömning av de faktiska omständigheterna utan en rättsfråga.
- 16 I domen av den 11 juni 2015, Zh. och O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 60), slog domstolen fast att "begreppet 'risk för allmän ordning' enligt artikel 7.4 i [direktiv 2008/115] under alla omständigheter förutsätter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse". I förevarande fall når inte motiveringen i Utlänningsdomstolens dom upp till en sådan nivå.
- 17 I samma dom slog domstolen dessutom i huvudsak fast att den fara som tillskrivs en utlänning som dömts för brott ska bedömas på grundval av hans eller hennes individuella situation och ta hänsyn till samtliga relevanta omständigheter, såsom den tid som förflutit och sammanhanget. I den överklagade domen har Utlänningsdomstolen emellertid hävdade att den inte kan se på vilket sätt de olika övervägandena avseende klagandens ansträngningar att återanpassa sig till samhället visar att han inte utgör en samhällsfara. På samma sätt bemöter inte Utlänningsdomstolen klagandens argument avseende den tid som förflutit sedan hans fällande dom meddelades eller argumenten att de gärningar som han dömdes för inträffade vid en tidpunkt då han var minderårig och varken hade nätverk eller inkomst, vilket inte längre är fallet i dag. Utlänningsdomstolen bemöter inte heller argumenten att han för närvarande inte längre lider av några beroenden, att han uppförde sig väl när han var frihetsberövad och att uppföljningen av hans frigivning fungerar väl. Härav följer att Utlänningsdomstolen inte har uttalat sig om klagandens farlighet mot bakgrund av alla aktuella omständigheter.
- 18 Det finns således anledning att fråga domstolen om det enligt artikel 14.4 i direktiv 2011/95, i sig själv och jämfört med proportionalitetsprincipen, krävs att myndigheten visar att den fara som tillskrivs utlänningsdomstolen är verklig, aktuell och

tillräckligt allvarlig och avser ett grundläggande samhällsintresse, med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt den berörda utlänningens ansträngningar och bevis på återanpassning sedan han dömdes, samt den omständigheten att sammanhanget för den brottslighet som utlänningen har begått inte längre kvarstår.

II. Motparten kommissariatet

- 19 Enligt kommissariatet följer det av förarbetena att uttrycket ”som utgjort föremål för en lagakraftvunnen dom avseende ett synnerligen allvarligt brott” i den franska versionen av lagförslaget ersattes med ”som i lagakraftvunnen dom dömts för ett synnerligen allvarligt brott”, i syfte att framhäva sambandet mellan den lagakraftvunna fällande domen för ett synnerligen allvarligt brott och den samhällsfara som följer därav (se Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015/2015, n° 1197/01, s.18). Det är således, enligt kommissariatet, uppenbart att den belgiska lagstiftaren har haft för avsikt att koppla samman samhällsfaran och den omständigheten att en person har dömts för ett synnerligen allvarligt brott och att en flykting, enligt unionslagstiftaren, för att anses utgöra en samhällsfara i medlemsstaten, ska ha dömts genom en lagakraftvunnen dom. Detta innebär på intet sätt att faran ska anses visad enbart på grund av den fällande domen.
- 20 Det framgår av den överklagade domen att Utlänningsdomstolen dels beaktade den omständigheten att klaganden hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott, dels ifrågasatte huruvida han på grund av detta faktiskt utgjorde en samhällsfara. Utlänningsdomstolen har påpekat att den berörde, trots att en sådan dom har meddelats, i förekommande fall behövde kunna visa att han inte, eller inte längre, utgör en samhällsfara. Utlänningsdomstolen konstaterade därefter att klaganden hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott och att bedömningen av den fara som en flykting utgör för samhället ska göras med hänsyn till det begångna brottets synnerligen allvarliga karaktär, vilket är helt i överensstämmelse med lagen.
- 21 Enligt kommissariatet framgår det även av den överklagade domens lydelse att Utlänningsdomstolen undersökte de omständigheter som klaganden hade anfört, trots att han hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott, när den bedömde huruvida han fortfarande utgjorde en samhällsfara. Skälen till att överklagandet inte kunde bifallas på klagandens grunder framgår av beslutet i dess helhet och Utlänningsdomstolen har klart motiverat varför den ansåg att den fara som klaganden kunde utgöra fortfarande var aktuell. Det ankommer uteslutande på den domstol som ska pröva målet i sak att göra denna bedömning.
- 22 Vad gäller proportionalitetsprincipen har EU-domstolen i domen av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661) uttalat sig om nödvändigheten av att göra en proportionalitetsbedömning när en person fråntas sin flyktingstatus enligt artikel 12.1 b eller c i direktiv 2011/95. Domstolen fann att ett sådant fråntagande är kopplat till allvaret i de handlingar som begåtts, vilka måste vara av en sådan grad att den berörda personen inte rimligen kan göra

anspråk på det skydd som hör samman med flyktingstatus. När den behöriga myndigheten, vid sin bedömning av de begångna handlingarnas svårighetsgrad och den berörda personens individuella ansvar, har beaktat samtliga omständigheter som är utmärkande för dessa handlingar och den berörda personens situation, är myndigheten, om den kommer till slutsatsen att artikel 12.2 är tillämplig, inte skyldig att göra en proportionalitetsprövning som på nytt medför en bedömning av de begångna handlingarnas svårighetsgrad (punkt 109). Enligt artikel 14.4 i direktiv 2011/95 och artikel 55/3/1 punkt 1 i lagen av den 15 december 1980 krävs för återkallande av flyktingstatus även att de begångna handlingarna är av en viss allvarlighetsgrad och domstolen är, när den redan har beaktat samtliga omständigheter i det enskilda fallet vid bedömningen av de handlingar som motiverar ett återkallande, inte skyldig att därefter göra en ny proportionalitetsprövning som återigen skulle innebära en bedömning av hur allvarliga de begångna handlingarna är. Det finns således ingen anledning att ställa frågor till domstolen på denna punkt.

IV. Den hänskjutande domstolens bedömning

- 23 Det framgår av den överklagade domen att den fara som utlänningsdomstolen utgör för samhället enligt artikel 55/3/1 punkt 1 i lagen av den 15 december 1980 är en följd av att utlänningsdomstolen dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Utlänningsdomstolen anser emellertid att klaganden kan visa att han, trots att han dömts till ansvar, inte (längre) utgör en samhällsfara.
- 24 Utlänningsdomstolen anser därför inte att det åligger kommissariatet att visa att klaganden, som i en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, utgör en verklig, aktuell och tillräckligt allvarlig samhällsfara. Utlänningsdomstolen anser i huvudsak att denna risk i princip är visad genom att klaganden har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, men att klaganden kan inge bevisning för att han inte (längre) utgör en sådan fara.
- 25 Klaganden har i sin första grund ifrågasatt denna bedömning från Utlänningsdomstolen. Klaganden har i huvudsak gjort gällande att det ankommer på kommissariatet att visa att han utgör en verklig, aktuell och tillräckligt allvarlig samhällsfara och inte på honom att visa att han inte (längre) utgör en sådan fara. Klaganden anser att enbart den omständigheten att han dömts för ett synnerligen allvarligt brott inte räcker för att visa att det föreligger en sådan fara, utan att det är nödvändigt att visa att faran fortfarande föreligger och att den således är aktuell. Klaganden har särskilt gjort gällande att det inte räcker att faran är potentiell eller inte kan uteslutas, utan att den måste vara styrkt. Han anser att en proportionalitetsbedömning ska göras för att fastställa huruvida den fara som han eventuellt utgör motiverar att hans flyktingstatus återkallas.

V. Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 26 Genom artikel 55/3/1 i lagen av den 15 december 1980 införlivades artikel 14.4 i direktiv 2011/95 med belgisk rätt. Innebörden av artikel 55/3/1 i lagen av den 15 december 1980 ska fastställas med hänsyn till innebörden av den unionsrättsliga bestämmelse som den införlivar.
- 27 Conseil d'État anser således att det är nödvändigt att hänskjuta frågor till EU-domstolen avseende tolkningen av artikel 14.4 i direktiv 2011/95 för att avgöra huruvida klagandens kritik är välgrundad.

VI. Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 14[.4] b i 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 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?
2. 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?
3. 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[.4] b 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 lagakraftvunnen dom[,] men att utlänningen kan inge bevisning för att vederbörande inte (längre) utgör en sådan fara?