

Mål C-454/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

18 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostasias (Cypern)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

19 juni 2023

Klagande:

K.A.M.

Motpart:

Republiken Cypern

Saken i det nationella målet

Klaganden i det nationella målet har överklagat det beslut som Anatheoritikis Archis Prosfygon (Myndigheten för flyktingkontroll, Cypern) fattade den 30 juli 2019 om avslag på hans förvaltningsrättsliga överklagande av beslutet från Ypiresia Asyloou (Asylkontoret, Cypern) av den 12 april 2019 om återkallande av den flyktingstatus som asylkontoret beviljat klaganden.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 14.4 a i direktiv 2011/95, jämförd med unionens primärrätt och internationell rätt – Artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska bestämmelsen om att flyktingstatus får återkallas om det finns skäl原因 anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i skyddsstaten i artikel 14.4 a 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 (omarbetning) – jämförd med artikel 78.1 FEUF och Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning samt artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna om rätten till asyl – tolkas på så sätt att det är tillåtet att återkalla flyktingstatus med hänsyn till flyktingens tidigare uppträdande eller till gärningar som flyktingen påstås ha begått utanför skyddslandet före sin inresa dit, vilka inte utgör sådant beteende som utgör grund för uteslutande från flyktingkap enligt artikel 1 F i Genèvekonventionen och artikel 12 i direktiv 2011/95 (”Undantag”), i vilka uteslutningsgrunderna anges på ett uttömmande sätt?

2) Om den [första frågan] besvaras jakande, är artikel 14.4 a, tolkad på detta sätt, förenlig med artikel 18 i stadgan och med artikel 78.1 FEUF, där det bland annat föreskrivs att [unionens] sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen, vars undantagsbestämmelse i artikel 1 F är formulerad på ett uttömmande sätt och ska tolkas restriktivt?

3) Hur ska begreppet ”fara för [statens] säkerhet” tolkas vid tillämpning av artikel 14.4 a i direktiv 2011/95/EU, med tanke på den exceptionellt stränga standard som följer av detta begrepp, vilken föreskrivs i artikel 33.2 i Genèvekonventionen, och de allvarliga följderna för den flykting vars status återkallas, och, i synnerhet, kan den artikeln inbegripa en bedömning av faran med hänsyn till påstådda gärningar eller uppträdande som skett före inresan i skyddslandet? Kan begreppet ”fara för [statens] säkerhet”, vid tillämpning av artikel 14.4 [a] i direktiv 2011/95/EU, innefatta gärningar eller uppträdande från flyktingens sida som inte har ägt rum i den aktuella staten?

Anförda internationella bestämmelser

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (nedan kallad Genèvekonventionen): artikel 1 F

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: artikel 78.1.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artikel 18.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60): skälen 49 och 50 samt artikel 2 o.

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): artiklarna 12.2 och 14.4.

Dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661), dom av den 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403), dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791), dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C- 487/19, EU:C:2021:798), och dom av den 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C- 159/21, EU:C:2022:708).

Anförda nationella bestämmelser

O peri Prosfygon Nomos tou 2000 (2000 års lag om flyktingar) (L. 6(I)/2000) (nedan kallad flyktinglagen): artikel 6A, punkterna 1, 1A och 2.

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

- 1 Den 29 december 2018 reste klaganden, K.A.M., olagligen in på Republiken Cyperns territorium via de ockuperade områdena. Han ansökte om internationellt skydd den 10 januari 2019. Den 18 januari och den 20 mars 2019 hölls intervjuer med honom för att pröva hans ansökan medan han var frihetsberövad.
- 2 Den 28 januari 2019 skickade Byrån för terrorismbekämpning (Cypern) en konfidentiell skrivelse till Asylkontoret (Cypern), där det påtalades att K.A.M. utgjorde en fara.
- 3 Efter avslutad prövning av K.A.M.'s ansökan beslutade Asylkontoret att bevilja honom flyktingstatus. Hans ansökan avslogs emellertid av Asylkontorets chef på grundval av artikel 6A.1 c i flyktinglagen, där det föreskrivs att ”flyktingstatus ska återkallas i fall där den högsta tjänstemannen ... anser att det finns skäl原因 anledning att betrakta den berörda personen som en fara för [Republiken Cyperns] säkerhet”.
- 4 I Asylkontorets beslut redogjordes det i detalj för de argument som K.A.M. hade anfört i alla skeden av sin asylansökan, vilka var indelade i tre väsentliga omständigheter, nämligen följande: i) att K.A.M. var marockansk medborgare, ii) att hans religiösa status var ateist och iii) att han påstod sig vara rädd för förföljelse om han återsändes till Marocko, på grund av sin status som ateist.

- 5 Asylkontoret godtog K.A.M.:s argument i fråga om samtliga omständigheter, efter att ha bedömt K.A.M.:s personliga trovärdighet och gjort en oberoende utredning för att inhämta information om situationen i Marocko vad religiösa angelägenheter beträffar och om hur ateister och andra minoriteter behandlas i samhället.
- 6 Asylkontoret beslutade emellertid att återkalla K.A.M.:s flyktingstatus med stöd av artikel 6A.1 c i flyktinglagen och med hänsyn tagen till skrivelserna från Avdelningen för befolkningsregister och invandring samt skrivelsen från Avdelningen för terrorismbekämpning, där K.A.M. betecknas som en person som anses utgöra en fara för det cypriotiska samhället och för republikens säkerhet.
- 7 K.A.M. delgavs Asylkontorets skrivelse om avslag på hans ansökan den 16 april 2019.
- 8 K.A.M. ingav ett förvaltningsrättsligt överklagande vid Anatheoritiki Archi Prosfygon (Flyktingkontrollmyndigheten, Cypern), som i beslut av den 30 juli 2019 fastställde Asylkontorets beslut. I skälen anförde Flyktingkontrollmyndigheten att K.A.M. visserligen hade visat att han uppfyllde de nödvändiga villkoren för att beviljas flyktingstatus av religiösa skäl. Med tanke på att K.A.M. anses utgöra en fara för det cypriotiska samhället och för republikens säkerhet fann nämnda myndighet emellertid att han inte förtjänade flyktingstatus och att hans flyktingstatus därför skulle återkallas i enlighet med artiklarna 6A.1 c och 6A.1 i flyktinglagen.
- 9 Den 14 oktober 2019 överklagade K.A.M. nyss nämnda beslut från Flyktingkontrollmyndigheten till den hänskjutande domstolen, Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostasias (Förvaltningsdomstolen för internationellt skydd, Cypern) och yrkade att det skulle upphävas.
- 10 K.A.M., som var frihetsberövad, frigavs den 24 februari 2020 efter det att hans ansökan grundad på principen om *habeas corpus* hade bifallits av Anotato Dikastirio (Högsta domstolen, Cypern).
- 11 Den 21 april 2021 begärde K.A.M.:s advokat att den hänskjutande domstolen skulle framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF angående en rad tolkningsfrågor, vilka advokaten angav i bilagan till sin begäran.

Parternas huvudargument

- 12 K.A.M.:s huvudargument är att en fråga bör hänskjutas till EU-domstolen angående tolkningen av artikel 14.4 a i direktiv 2011/95, där det föreskrivs att flyktingstatus får återkallas om det finns skälig anledning att betrakta en flykting som en fara för säkerheten i skyddsstaten, för att få klarhet i huruvida denna bestämmelse ska tolkas på så sätt att det är tillåtet att återkalla flyktingstatus med hänsyn till flyktingens tidigare uppträdande eller till gärningar som flyktingen påstås ha begått utanför skyddslandet före sin inresa dit, vilka inte utgör sådant

beteende som utgör grund för uteslutande från flyktingskap, och inte heller kan anses omfattas av artikel 33 i Genèvekonventionen, eftersom uppträdandet ägde rum innan vederbörande reste in i skyddslandet.

- 13 Om den frågan besvaras jakande uppkommer frågan huruvida en sådan tolkning utvidgar den uttömmande förteckningen över grunder för uteslutande från flyktingskap enligt Genèvekonventionen.
- 14 Republiken Cypern genom Asylkontoret (nedan kallad staten) har yrkat att talan ska ogillas. Staten har invänt att inget av de villkor som föreskrivs i artikel 267 FEUF för att hänskjuta en fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande är uppfyllda, däribland villkoret att det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning.
- 15 Staten har hävdad att artikel 14.4 a i direktiv 2011/95 är entydig och att artikel 14.5 i det direktivet under alla omständigheter är tillämplig i det aktuella fallet. Artikel 6A i flyktinglagen har dessutom harmoniserats med nämnda direktiv och tillåter att flyktingstatus återkallas under prövningen av sökandens ansökan om internationellt skydd. Staten har slutligen hävdad att K.A.M. inte kan begära att EU-domstolen ska pröva sekundärätten mot bakgrund av bestämmelserna i internationell rätt, utan endast mot bakgrund av fördragen och primärätten.
- 16 Staten har vidare gjort gällande att begreppet ”fara för [statens] säkerhet” har tolkats i unionsrätten och att frågor om nationell säkerhet omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet.
- 17 Staten har dessutom påpekat att K.A.M., genom sitt överklagande, vill få till stånd en prövning av frågor som rör förenligheten mellan nationell rätt och unionsrätten, vilket inte omfattas av EU-domstolens behörighet.
- 18 Staten har även gjort gällande att en prövning av huruvida unionsrätten är förenlig med Genèvekonventionen, som den som avses i den andra tolkningsfrågan, faller utanför tillämpningsområdet för artikel 78 FEUF och att den tredje tolkningsfrågan inte är relevant för de frågor som ska avgöras i förevarande mål.
- 19 Staten har vidare påpekat att det finns rättspraxis avseende tolkningen av den aktuella unionsbestämmelsen och att den hänskjutande domstolen därmed inte skyldig att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Detta skulle nämligen fördröja handläggningen av det nationella målet, vilket inte är förenligt med god rättskipning.
- 20 K.A.M. har betonat att frågan huruvida ett förhandsavgörande ska begäras visserligen omfattas av den hänskjutande domstolens utrymme för skönsmässig bedömning. För att den ska kunna avgöra det nu aktuella målet krävs det dock att den hänskjuter tolkningsfrågor, särskilt vad gäller tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2011/95 mot bakgrund av bestämmelserna i EUF-fördraget och

Genèvekonventionen, eftersom den utgör grunden för hela den gemensamma europeiska asylpolitiken.

- 21 K.A.M. har vidare gjort gällande att villkoret att ”det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning” hänför sig till fall där en domstol vars avgörande inte kan överklagas är skyldig att begära förhandsavgörande och inte till fall som det nu aktuella, där ett förhandsavgörande får begäras. K.A.M. har även påpekat att det framgår av rättspraxis att det ”ankommer ... på EU-domstolen att ge den nationella domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som kan visa sig vara nödvändiga för att avgöra det nationella målet, samtidigt som EU-domstolen beaktar uppgifterna i begäran om förhandsavgörande om de nationella rättsregler som är tillämpliga på målet och de omständigheter som utmärker det” (dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Utnämning), C- 487/19, EU:C:2021:798).
- 22 I fråga om statens argument att syftet med den andra tolkningsfrågan är att undersöka huruvida unionsrätten är förenlig med Genèvekonventionen, har K.A.M. dessutom gjort gällande att det i artikel 78.1 FEUF anges att den gemensamma asylpolitiken ska överensstämma med Genèvekonventionen. Han har vidare hänvisat till relevant praxis från EU-domstolen (dom av den 14 maj 2019, M och X (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403)), där EU-domstolen delvis uttalade sig om huruvida direktiv 2011/95 är förenligt med Genèvekonventionen. Han har även framhållit att de nu hänskjutna frågorna avser en tolkning av unionsrätten och inte av nationell rätt eller huruvida den nationella rätten är förenlig med unionsrätten.
- 23 Vad gäller begreppet ”fara för [statens] säkerhet” har K.A.M. gjort gällande att EU-domstolen faktiskt har tolkat det begreppet vid flera tillfällen, men alltid mot bakgrund av omständigheterna och de faktiska förhållandena i varje enskilt fall och att det därför fortfarande föreligger en tolkningslucka vad gäller tillämpningsområdet för artikel 14.4 a i direktiv 2011/95. Han har dessutom påpekat att det finns en motstridighet i statens argument, nämligen att det aktuella begreppet å ena sidan omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet och att det å andra sidan redan har tolkats i unionsrätten.
- 24 Till bemötande av vad K.A.M. anført har staten hävdade att artikel 33 i Genèvekonventionen inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom det inte finns något utvisningsbeslut avseende honom och han fortsatt har uppehållsrätt till dess att överklagandet har avgjorts. Det därför är irrelevant att bedöma huruvida den artikeln är förenlig med artikel 14.4 a i direktiv 2011/95.
- 25 Staten har vidare hävdade att det finns praxis från EU-domstolen som behandlar frågan om rätten att återkalla internationell skyddsstatus och huruvida detta utgör ett åsidosättande av Genèvekonventionen, och åberopat denna praxis till stöd för och utveckling av sin ståndpunkt. Staten har för det första, vad gäller begreppet ”fara för [statens] säkerhet”, åberopat domen av den 4 april 2017 (Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255) och generaladvokaten Szpunars förslag till avgörande i

nämnda mål (C-544/15, EU:C:2016:908, punkterna 47–79). För det andra har staten åberopat domen av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkterna 105–112), till stöd för sin ståndpunkt att artikel 33 i Genèvekonventionen inte strider mot sekundärrätten eller, i förlängningen, mot primärrätten. Staten har även åberopat generaladvokaten Wathelets förslag till avgörande i de förenade målen M m.fl. (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2018:486, punkterna 95–103), när det gäller frågan huruvida artikel 14.4 i direktiv 2011/95 är förenlig med stadgan och med 78.1 FEUF.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 26 Enligt den hänskjutande domstolen är parterna överens om att de omständigheter som har lett fram till beslutet att återkalla K.A.M.:s flyktingstatus hänför sig till bevis för tidigare uppträdande och/eller gärningar från K.A.M.:s sida innan han reste in i Republiken Cypern.
- 27 Den hänskjutande domstolen har beaktat den praxis från EU-domstolen som K.A.M. har hänvisat till, vilken enligt den hänskjutande domstolens mening visar att liknande frågor har ställts i andra mål, men att just de frågor som har ställts i det nu aktuella målet inte har besvarats.
- 28 Den hänskjutande domstolen har särskilt hänvisat till EU-domstolens dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403). I dessa mål hade de nationella domstolarna frågat EU-domstolen huruvida bestämmelserna i direktiv 2011/95, enligt vilka medlemsstaterna får återkalla eller neka flyktingstatus, ska anses utgöra en grund för upphörande eller uteslutande av flyktingskap som inte förekommer i Genèvekonventionen. EU-domstolen ombads klargöra huruvida de omtvistade bestämmelserna i direktiv 2011/95 är giltiga mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan och EUF-fördraget, enligt vilka unionens asylpolitik ska överensstämma med Genèvekonventionen.
- 29 EU-domstolen slog i sin dom fast att bestämmelserna i direktiv 2011/95 om återkallande av och vägran att förnya flyktingstatus av skäl hänförliga till skydd av säkerheten eller samhället i värdmedlemsstaten är giltiga. EU-domstolen betonade att återkallande av och vägran att bevilja flyktingstatus inte medför att en person, som har en välgrundad fruktan för förföljelse i ursprungslandet, fråntas vare sig flyktingstatus eller de rättigheter som enligt Genèvekonventionen följer av denna status och att en åtskillnad därmed måste göras mellan begreppet ”flyktingstatus”, i den mening som avses i Genèvekonventionen, och begreppet ”flyktingstatus”, i den mening som avses i direktiv 2011/95.
- 30 I nämnda dom konstaterade EU-domstolen framför allt att direktiv 2011/95 visserligen inrättar ett europeiskt system för skydd av flyktingar, men att det ändå grundar sig på Genèvekonventionen och syftar till att säkerställa full respekt för den konventionen. EU-domstolen preciserade i det sammanhanget att om en

utomeuropeisk medborgare eller statslös person har en välgrundad fruktan för förföljelse i sitt ursprungs- eller hemvistland ska vederbörande betecknas som flykting i den mening som avses i direktiv 2011/95 och Genèvekonventionen, vare sig denne formellt har beviljats flyktingstatus enligt direktiv 2011/95 eller ej. EU-domstolen påpekade i det avseendet dels att i direktiv 2011/95 definieras ”flyktingstatus” som en medlemsstats erkännande av status som flykting, dels att det direktivet är en fastställelse av redan existerande rättigheter och inte konstituerar ställningen som flykting.

- 31 EU-domstolen underströk därefter att de skäl för att återkalla eller vägra flyktingstatus som anges i direktivet liknar de skäl som enligt Genèvekonventionen motiverar att en flykting avvisas. EU-domstolen betonade att tillämpningen av Genèvekonventionen kan fränta en flykting av det skydd som följer av principen om non-refoulement till ett land där det kan finnas ett hot för hans eller hennes liv eller frihet, men att direktivet ska tolkas och tillämpas i överensstämmelse med de rättigheter som slås fast i stadgan, vilka utesluter varje möjlighet till avvisning till det landet. Mot denna bakgrund slog EU-domstolen fast att unionsrätten ger flyktingarna i fråga ett mer utvidgat internationellt skydd än det som säkerställs enligt Genèvekonventionen, eftersom direktiv 2011/95, i syfte att skydda säkerheten och samhället i den mottagande medlemsstaten, ger den senare möjlighet att återkalla eller neka flyktingstatus, samtidigt som Genèvekonventionen, av just samma skäl, tillåter återsändande av en flykting till en stat där vederbörandes liv eller frihet kan hotas.
- 32 EU-domstolen slog även fast att återkallande av eller vägran att bevilja flyktingstatus inte medför att en person som har en välgrundad fruktan för förföljelse i ursprungslandet fräntas eller förlorar sin flyktingstatus. Även om denna person inte förvärvar eller inte längre åtnjuter alla de rättigheter och förmåner som direktivet ger till de personer som innehar flyktingstatus, förvärvar eller bibehåller personen ändå vissa rättigheter enligt Genèvekonventionen. EU-domstolen drog således slutsatsen att bestämmelserna i det aktuella direktivet är förenliga med Genèvekonventionen och med bestämmelserna i stadgan och EUF-fördraget som kräver att den konventionen ska respekteras.
- 33 Den hänskjutande domstolen har bland annat hänvisat till punkterna 79, 80, 81 och 93 i den domen.
- 34 I domen av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661), fann EU-domstolen att undantagen i det då aktuella fallet (artikel 12.2 b och c) skulle tolkas som en konsekvens av tidigare begångna gärningar och påpekade att all slags fara som en flykting för närvarande kan utgöra för medlemsstaten i fråga kan beaktas, inte enligt artikel 12.2, utan endast enligt artikel 14.4 eller artikel 21.2.
- 35 Den hänskjutande domstolen har bland annat hänvisat till punkterna 100–105 i den domen.

- 36 Mot bakgrund av det ovan anförda anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att ställa frågorna till EU-domstolen för förhandsavgörande.

ARBETS
DOKUMENT