



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. WATHELET  
fremsat den 21. juni 2018<sup>1</sup>

**Forenede sager C-391/16, C-77/17 og C-78/17**

**M**

**procesdeltager:**

**Ministerstvo vnitra**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik))

**og**

**X (sag C-77/17)**

**X (sag C-78/17)**

**mod**

**Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asylpolitik – direktiv 2011/95/EU – afslag på tildeling eller tilbagekaldelse af flygtningestatus – dom for lovovertrædelse af særlig grov beskaffenhed – artikel 14, stk. 4-6 – fortolkning og gyldighed – artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 78, stk. 1, TEUF – konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951«

### I. Indledning

1. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse, som Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) har indgivet i sagerne C-77/17 og C-78/17, vedrører fortolkningen af artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95/EU<sup>2</sup> samt artiklens gyldighed med hensyn til artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 78, stk. 1, TEUF.

2. I sag C-391/16 ønsker Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik) oplyst, hvorvidt artikel 14, stk. 4 og 6, i direktiv 2011/95 er gyldig med hensyn til de samme bestemmelser og til artikel 6, stk. 3, TEU.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 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 (EUT 2011, L 337, s. 9).

3. Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister om gyldigheden af de afgørelser, hvorved de kompetente nationale asylmyndigheder har afvist at tildele X (sag C-77/17) flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til den belgiske lovgivning om gennemførelse af artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 og tilbagekaldt den flygtningestatus, der tidligere var tildelt X (sag C-78/17) og M (sag C-391/16) i henhold til bestemmelserne i national lovgivning (henholdsvis den belgiske og den tjekkiske) om gennemførelse af denne artikels stk. 4.

4. Artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 giver i det væsentlige en medlemsstat tilladelse til at tilbagekalde den status, der er tildelt en flygtning, og afvise at tildele flygtningestatus, når den pågældende flygtning udgør en fare for sikkerheden eller samfundet i denne medlemsstat. Samme artikels stk. 6 præciserer de minimumsrettigheder, som en sådan flygtning ikke desto mindre har, så længe vedkommende befinder sig i nævnte medlemsstat.

5. Med de præjudicielle spørgsmål ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om disse bestemmelser er i strid med Genèvekonventionen om flygtnings retsstilling<sup>3</sup> (herefter »Genèvekonventionen«) og derfor ugyldige med hensyn til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, hvorefter den fælles asylpolitik skal iagttage denne konvention.

## II. Retsforskrifter

### A. Folkeretten

6. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, definerer en »flygtning« som enhver person, der »som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret og [...] befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil«<sup>4</sup>.

7. Denne konventions artikel 1, afsnit C, bestemmer:

»Denne konvention skal ikke længere finde anvendelse på en person, der omfattes af bestemmelserne i afsnit A, såfremt han:

- 1) [på ny] frivilligt har søgt det lands beskyttelse, i hvilket [...] han har statsborgerret, eller
- 2) efter at have mistet sin statsborgerret frivilligt har generhvervet denne, eller
- 3) har erhvervet en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket han er blevet statsborger, eller
- 4) frivilligt [på ny] har bosat sig i det land, som han har forladt eller [uden for] hvilket han er forblevet af frygt for forfølgelse, eller

3 – Konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28.7.1951 (United Nations Treaty Series, bind 189, s. 137, nr. 2545 (1954)), der trådte i kraft den 22.4.1954, og som suppleret af protokollen om flygtnings retsstilling, indgået i New York den 31.1.1967, som trådte i kraft den 4.10.1967.

4 – Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, præciserer, at sådan frygt skal skyldes begivenheder, som fandt sted før den 1.1.1951. I henhold til artikel 1 i New York-protokollen anvender de kontraherende stater imidlertid bestemmelserne i denne konvention uden at tage hensyn til denne skæringsdato.

- 5) ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet, [...]
- 6) uden at være i besiddelse af nogen statsborgerret er i stand til at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere har haft fast bopæl, fordi de forhold, som førte til, at han er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede

[...]«

8. Konventionens artikel 1, afsnit F, fastsætter:

»Denne konventions bestemmelser skal ikke finde anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han:

- a) har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod
- b) har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse [uden for] tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette
- c) har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.«

9. Samme konventions artikel 33 har følgende ordlyd:

»1. Ingen kontraherende stat må på [nogen som helst] måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

2. Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.«

10. Ifølge Genèvekonventionens artikel 42, stk. 1, »[kan] [e]nhver stat [...] samtidig med undertegnelsen, ratifikationen eller tiltrædelsen tage forbehold [over for] konventionens artikler, undtagen [for så vidt] angår artiklerne 1, 3, 4, 16 (1) 33, 36-46«.

## **B. EU-retten**

11. Artikel 2 i direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- d) »flygtning«: en tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

e) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som flygtning

[...]«

12. Dette direktivs artikel 11 med overskriften »Ophør« bestemmer i stk. 1:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs ophører med at være anerkendt som flygtning, hvis den pågældende:

- a) frivilligt på ny har søgt beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, eller
- b) efter at have mistet sit statsborgerskab frivilligt har generhvervet dette, eller
- c) har erhvervet et nyt statsborgerskab og nyder beskyttelse i det land, hvor den pågældende er blevet statsborger, eller
- d) frivilligt på ny har bosat sig i det land, som den pågældende forlod, eller uden for hvilket den pågældende opholdt sig af frygt for forfølgelse, eller
- e) ikke længere kan afslå at søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består, eller
- f) hvis der er tale om en statsløs, kan vende tilbage til det land, hvor den pågældende havde sit sædvanlige opholdssted, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består.«

13. Nævnte direktivs artikel 12 med overskriften »Udelukkelse« bestemmer i stk. 2:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis der er tungtvejende grunde til at antage at:

- a) den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser
- b) den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning, hvilket forstås som tidspunktet for udstedelse af opholdstilladelse på grundlag af tildeling af flygtningestatus; [...]
- c) den pågældende har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præamblen til og artikel 1 og 2 i De Forenede Nationers pagt.«

14. Samme direktivs artikel 13 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne tildeler tredjelandstatsborgere og statsløse, der kan anerkendes som flygtninge i medfør af kapitel II og III, flygtningestatus«.

15. Artikel 14 i direktiv 2011/95 bestemmer:

»1. Med hensyn til ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet efter ikrafttrædelsen af direktiv 2004/83/EF <sup>[5]</sup>, skal medlemsstaterne tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandstatsborgers eller statsløs persons flygtningestatus, der er tildelt af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, såfremt den pågældende ikke længere opfylder betingelserne for at blive betragtet som flygtning, jf. artikel 11.

[...]

3. Medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandstatsborgers eller statsløs persons flygtningestatus, såfremt den berørte medlemsstat, efter at den pågældende er blevet tildelt flygtningestatus, konstaterer, at den pågældende:

- a) burde have været eller er udelukket fra at opnå flygtningestatus, jf. artikel 12
- b) har givet forkerte oplysninger om eller fortiet faktiske forhold, herunder anvendt falske dokumenter, og dette var afgørende for tildeling af flygtningestatus.

4. 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 særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat.

5. Medlemsstaterne kan i de situationer, der er beskrevet i stk. 4, beslutte ikke at tildele status til en flygtning, hvis der endnu ikke er truffet en sådan afgørelse.

6. Personer, som stk. 4 eller 5 finder anvendelse på, har de rettigheder, der er fastsat i artikel 3, 4, 16, 22, 31, 32 og 33 i Genèvekonventionen, eller tilsvarende rettigheder, for så vidt de befinder sig i medlemsstaten.«

16. Dette direktivs artikel 20, stk. 1, der findes i kapitel VII med overskriften »Indholdet af international beskyttelse«, bestemmer, at »[d]ette kapitel [ikke] berører [...] de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen«.

17. Nævnte direktivs artikel 21 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne overholder princippet om non-refoulement i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser.

2. Hvis det ikke er forbudt i henhold til de i stk. 1 nævnte internationale forpligtelser, kan en medlemsstat udsende en flygtning, uanset om den pågældende er formelt anerkendt eller ej, når:

- a) der er rimelig grund til at anse den pågældende for en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i, eller

5 – Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EFT 2004, L 304, s. 12).

b) den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat.

3. Medlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge opholdstilladelsen for eller afslå at give opholdstilladelse til en flygtning, hvis denne falder ind under stk. 2.«

### **C. National ret**

#### *1. Belgisk ret*

18. Artikel 48/3, stk. 1, i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges adgang til, ophold og bosættelse på samt udsendelse fra belgisk område, herefter »den belgiske udlændingelov«)<sup>6</sup> bestemmer i den udgave, som finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen i sagerne C-77/17 og C-78/17, at »[f]lygtningestatus tildeles en udlænding, der opfylder betingelserne i [Genèvekonventionens] artikel 1«.

19. Denne lovs artikel 48/4, stk. 1, angiver betingelserne for tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

20. Nævnte lovs artikel 52/4, andet afsnit, fastsætter, at »Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [generalkommissæren for flygtninge og statsløse, herefter »CGRA«] kan afslå at anerkende flygtningestatus, såfremt udlændingen udgør en fare for samfundet, da den pågældende er endeligt domfældt for en lovovertrædelse af særlig grov beskaffenhed, eller såfremt der er rimelig grund til at anse den pågældende for at være til fare for landets sikkerhed. I dette tilfælde afgiver [CGRA] en udtalelse vedrørende foreneligheden af en udsendelsesforanstaltning med artikel 48/3 og 48/4«.

21. Samme lovs artikel 55/3/1 har følgende ordlyd:

»§ 1. [CGRA] kan inddrage en udlændings flygtningestatus, såfremt den pågældende efter endelig domfældelse for en lovovertrædelse af særlig grov beskaffenhed udgør en fare for samfundet, eller såfremt der er rimelig grund til at formode, at den pågældende udgør en fare for landets sikkerhed.

[...]

§ 3. Såfremt [CGRA] i henhold til stk. 1 inddrager en meddelt flygtningestatus, afgiver han i forbindelse med sin afgørelse en udtalelse vedrørende foreneligheden af en udsendelsesforanstaltning med artikel 48/3 og 48/4.«

22. De grunde, der nævnes i artikel 55/3/1, stk. 1, i den belgiske udlændingelov, indebærer ligeledes i medfør af samme lovs artikel 55/4, stk. 2, udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus.

#### *2. Tjekkisk ret*

23. § 2, stk. 6, i zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (lov nr. 325/1999 om asyl, herefter »den tjekkiske asyllov«), definerer i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de relevante omstændigheder i sag C-391/16, en flygtning i denne lovs forstand (azylant) som »en udlænding, som har fået tildelt asylret i medfør af nærværende lov, så længe denne afgørelse om tildeling af asylretten er gyldig«.

6 – Moniteur belge af 31.12.1980, s. 14584.



24. I henhold til denne lovs § 12, litra b), tildeles asylretten til en udlænding, hvis det er fastslået, at vedkommende har en velbegrunnet frygt for forfølgelse af en af de grunde, som er anført i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2.

25. Ifølge nævnte lovs § 17, stk. 1, litra i), tilbagekaldes asylretten, »hvis der er rimelig grund til at antage, at flygtningen udgør en risiko for statens sikkerhed«. Samme lovs § 17, stk. 1, litra j), bestemmer, at asylretten tilbagekaldes, »hvis flygtningen efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for statens sikkerhed«. Disse samme grunde er i overensstemmelse med den tjekkiske asyllovs § 15a til hinder for, at der tildeles subsidiær beskyttelse.

26. Ifølge oplysningerne fra Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol) nyder en azylant kvalitativt større fordele end den »simple« flygtning, som opfylder betingelserne i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A. En flygtning, hvis status tilbagekaldes, ophører med at være azylant og dermed med at nyde disse fordele.

### III. Tvisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

#### A. Sag C-77/17

27. X har oplyst, at han er ivoriansk statsborger og tilhører den etniske gruppe *bété*. Han kom til Belgien i juli 2003 i en alder af 12 år. X ledsagede dengang sin far, som på det tidspunkt stod den tidligere præsident, Laurent Gbagbo, nær og var diplomat ved Elfenbenskystens ambassade i Bruxelles.

28. I 2010 blev X ved Tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles, Belgien) idømt en straf af fængsel i 30 måneder for forsætlig legemsbeskadigelse, for uden lovlig grund at have været i besiddelse af et blankvåben samt for at have været i besiddelse af et forbudt våben. I 2011 blev han ved Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) idømt en straf af fængsel i fire år for voldtægt af en mindreårig på over 14 år, men under 16 år.

29. I 2013 indgav X en første asylansøgning, som han senere gav afkald på. I 2015 indgav han endnu en asylansøgning, til støtte for hvilken han gjorde gældende, at han frygtede forfølgelse, fordi hans far og familiemedlemmer var tæt knyttet til det tidligere ivorianske styre og den tidligere præsident Laurent Gbagbo.

30. Ved afgørelse af 19. august 2016 afslog CGRA på grundlag af den belgiske udlændingelovs artikel 52/4, andet afsnit, at anerkende hans status som flygtning. CGRA vurderede på baggrund af den særlig grove beskaffenhed af de lovovertrædelser, han havde begået, og gentagelsen af dem, at X udgjorde en fare for samfundet i henhold til denne bestemmelse. Af de samme grunde udelukkede CGRA X fra subsidiær beskyttelsesstatus i medfør af denne lovs artikel 55/4, stk. 2. I øvrigt afgav CGRA på baggrund af nævnte lovs artikel 52/4 en udtalelse om, at X på grund af sin frygt for forfølgelse ikke kunne udvises til Elfenbenskysten, eftersom en sådan foranstaltning ville være uforenelig med samme lovs artikel 48/3 og 48/4.

31. X anlagde sag ved den forelæggende ret til prøvelse af denne afgørelse. Denne ret har anført, at den belgiske udlændingelovs artikel 52/4, andet afsnit, gennemfører artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 i belgisk lovgivning. Retten ønsker oplyst, om disse bestemmelser er gyldige med hensyn til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF.

32. Retten har navnlig fremhævet, at artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 bestemmer, at faren for sikkerheden eller samfundet i en medlemsstat er en grund til at afslå at tildele flygtningestatus. Denne grund er imidlertid hverken angivet blandt de udelukkelsesgrunde, som opregnes udtømmende i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, eller i nogen anden af konventionens bestemmelser. Dette

direktivs artikel 14, stk. 5, ophøjer de situationer, som er omhandlet i denne konventions artikel 32 og 33, til grunde til afslag, selv om disse artikler ikke regulerer afgørelsen af flygtningestatus, men derimod udvisning af flygtninge. Spørgsmålet opstår, om artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 i strid med Genèvekonventionen skaber en ny form for udelukkelse fra flygtningestatus, som ikke er bestemt i denne konvention.

33. Den forelæggende ret har anført, at De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (HCR eller UNHCR) har afgivet en særlig kritisk udtalelse om artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2004/83/EF<sup>7</sup> (som blev efterfulgt af direktiv 2011/95). Den relevante passage i denne udtalelse har følgende ordlyd<sup>8</sup>:

»Article 14(4) of the Directive runs the risk of introducing substantive modifications to the exclusion clauses of the 1951 Convention, by adding the provision of Article 33(2) of the 1951 Convention (exceptions to the non-refoulement principle) as a basis for exclusion from refugee status. Under the Convention, the exclusion clauses and the exception to the non-refoulement principle serve different purposes. The rationale of Article 1 F which exhaustively enumerates the grounds for exclusion based on the conduct of the applicant is twofold. Firstly, certain acts are so grave that they render their perpetrators undeserving of international protection. Secondly, the refugee framework should not stand in the way of serious criminals facing justice. By contrast, Article 33(2) deals with the treatment of refugees and defines the circumstances under which they could nonetheless be refouled. It aims at protecting the safety of the country of refuge or of the community. The provision hinges on the assessment that the refugee in question is a danger to the national security of the country or, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, poses a danger to the community. Article 33(2) was not, however, conceived as a ground for terminating refugee status [...]. Assimilating the exceptions to the non-refoulement principle permitted under Article 33(2) to the exclusion clauses of Article 1 F would therefore be incompatible with the 1951 Convention. Moreover, it may lead to a wrong interpretation of both Convention provisions.

»Status granted to a refugee« is therefore understood to refer to the asylum (»status«) granted by the State rather than refugee status in the sense of Article 1A (2) of the 1951 Convention [...] States are therefore nonetheless obliged to grant the rights of the 1951 Convention which do not require lawful residence and which do not foresee exceptions for as long as the refugee remains within the jurisdiction of the State concerned.«

34. Under disse omstændigheder har Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 fortolkes således, at der herved skabes en ny bestemmelse om udelukkelse fra flygtningestatus som omhandlet i samme direktivs artikel 13 og følgelig i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A?
- 2) Såfremt [det første] spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 14, stk. 5, da fortolkes således, at bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, der navnlig kræver, at afledt EU-ret skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen, hvis bestemmelse om udelukkelse i artikel 1, afsnit F, er formuleret udtømmende og skal fortolkes snævert?
- 3) Såfremt [det første] spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 da fortolkes således, at der herved indføres en begrundelse for at nægte flygtningestatus, som ikke er fastsat i Genèvekonventionen, hvis iagttagelse er påkrævet i henhold til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF?

7 – Artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2004/83 er affattet identisk med de tilsvarende bestemmelser i direktiv 2011/95.

8 – UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC, 28.1.2005, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>, s. 31 og 32.



- 4) Såfremt [det tredje] spørgsmål besvares bekræftende, skal [...] artikel 14, stk. 5, [i direktiv 2011/95] da fortolkes således, at bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, der navnlig kræver, at afledt EU-ret er i overensstemmelse med Genèvekonventionen, idet der ved bestemmelsen indføres en begrundelse for at nægte flygtningestatus uden nogen form for undersøgelse af frygten for forfølgelse, således som det kræves i henhold til Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A?
- 5) Såfremt [det første og det tredje] spørgsmål besvares benægtende, hvorledes skal [...] artikel 14, stk. 5, [i direktiv 2011/95] da fortolkes, for at bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, der navnlig kræver, at afledt EU-ret skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen?«

### **B. Sag C-78/17**

35. Ifølge de oplysninger, som X har afgivet, er han statsborger i Den Demokratiske Republik Congo og født mellem 1986 og 1990. I 1997 blev han bortført fra sin mor, ført til militærlejren Kokolo (Congo) og siden trænet i Goma (Congo), hvor han blev påvirket med narkotika, mishandlet og sendt på militære opgaver. I 2000 sluttede X sig til sin far i Belgien, hvor han indgav en asylansøgning i 2006. Ved afgørelse af 21. februar 2007 anerkendte CGRA ham som flygtning.

36. I 2010 blev X ved Cour d'assises de Bruxelles (nævningsretten i Bruxelles, Belgien) idømt en straf af fængsel i 25 år for røveri, hvorunder der blev begået forsætligt manddrab. X havde i øvrigt begået flere røverier og voldshandlinger i Belgien før anerkendelsen af ham som flygtning.

37. Ved afgørelse af 4. maj 2016 inddrog CGRA på grundlag af den belgiske udlændingelovs artikel 55/3/1 hans flygtningestatus. CGRA vurderede, at X, henset til den særlig grove beskaffenhed af de lovovertrædelser, som Cour d'assises de Bruxelles fandt ham skyldig i, og hans kriminelle løbebane, udgjorde en fare for samfundet i denne bestemmelses forstand – som gennemfører artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95. I øvrigt afgav CGRA en udtalelse, ifølge hvilken udsendelsen af X var forenelig med denne lovs artikel 48/3 og 48/4, idet den frygt for forfølgelse på grund af desertering fra den congolesiske hær, som han angav i 2007, ikke længere var aktuel.

38. X anlagde sag ved den forelæggende ret til prøvelse af denne afgørelse. Af de samme grunde som anført i sag C-77/17 har denne ret ønsket oplyst, om artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 er gyldig med hensyn til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF.

39. Under disse omstændigheder har Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 fortolkes således, at der herved skabes en ny bestemmelse om udelukkelse fra flygtningestatus som omhandlet i samme direktivs artikel 13 og følgende i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A?
- 2) Såfremt [det første] spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 14, stk. 4, da fortolkes således, at bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, der navnlig kræver, at afledt EU-ret skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen, hvis bestemmelse om udelukkelse i artikel 1, afsnit F, er formuleret udtømmende og skal fortolkes snævert?
- 3) Såfremt [det første] spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 da fortolkes således, at der herved indføres en begrundelse for at inddrage flygtningestatus, som ikke er fastsat i Genèvekonventionen, hvis iagttagelse er påkrævet i henhold til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF?

- 4) Såfremt [det tredje] spørgsmål besvares bekræftende, skal [...] artikel 14, stk. 4, [i direktiv 2011/95] da fortolkes således, at bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, der navnlig kræver, at afledt EU-ret er i overensstemmelse med Genèvekonventionen, idet der ved bestemmelsen indføres en begrundelse for at inddrage flygtningestatus, som ikke alene ikke er fastsat i Genèvekonventionen, men som endvidere ikke på nogen måde er hjemlet i denne?
- 5) Såfremt [det første og det tredje] spørgsmål besvares benægtende, hvorledes skal [...] artikel 14, stk. 4, [i direktiv 2011/95] da fortolkes, for at bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, der navnlig kræver, at afledt EU-ret skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen?»

### C. Sag C-391/16

40. Ifølge de oplysninger, som M har afgivet, er han født i Grozny i Tjetjenien og har kæmpet sammen med den tidligere tjetjenske præsident i den første tjetjenske krig. Efter denne krig forlod han hæren og deltog ikke i den anden tjetjenske krig. M har oplyst, at han frygter såvel russerne som Ramzan Kadyrovs tilhængere, idet sidstnævnte forsøgte at dræbe ham og anbragte ham i en »udskillelseslejr«, hvor han blev mishandlet og slået. Adskillige af hans familiemedlemmer er blevet slået ihjel.

41. Ved afgørelse af 21. april 2006 tildelte Ministerstvo vnitra (indenrigsministeriet, Den Tjekkiske Republik) M asylret, idet det fandt denne frygt begrundet.

42. I 2004 var M blevet kendt skyldig i røveri og idømt en frihedsstraf af tre års varighed ved dom afsagt af Městský soud v Brně (byretten i Brno, Den Tjekkiske Republik). Efter en prøveløsladelse begik M røveri og pengeafpresning, hvilket blev anset for at udgøre en særlig farlig gentagelse. I 2007 blev han derfor af denne ret idømt en frihedsstraf af ni års varighed, som skulle afsones i et særlig sikret fængsel.

43. Henset til disse omstændigheder fastslog indenrigsministeriet ved afgørelse af 29. april 2014, at M havde fået en endelig dom for en lovovertrædelse af særlig grov beskaffenhed og udgjorde en fare for statens sikkerhed og dens borgere. På dette grundlag tilbagekaldte denne myndighed i henhold til den tjekkiske asylovs § 17, stk. 1, litra j), den asylret, der var meddelt M, og fandt endvidere i henhold til denne lovs § 15a, at han ikke kunne få subsidiær beskyttelse.

44. M anlagde sag ved Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik) til prøvelse af denne afgørelse. I sin stævning gjorde M navnlig gældende, at den tjekkiske asylovs § 17, stk. 1, litra i) og j) – som gennemfører artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 – var i strid med Den Tjekkiske Republiks internationale forpligtelser. Årsagen var, at denne bestemmelse indførte grunde til at tilbagekalde den internationale beskyttelse, som ikke var opført på den udtømmende liste over grunde i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit C. Denne konventions artikel 42, stk. 1, giver imidlertid ikke mulighed for at tage forbehold over for denne bestemmelse.

45. Da M ikke fik medhold, har han iværksat kassationsanke ved den forelæggende ret.

46. I denne forbindelse ønsker denne ret navnlig oplyst, om artikel 14, stk. 4 og 6, i direktiv 2011/95 er forenelig med Genèvekonventionen, idet tilsidesættelse af denne konvention vil medføre, at disse bestemmelser bliver ugyldige med hensyn til chartrets artikel 18, artikel 78, stk. 1, TEUF og de almindelige EU-retlige principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 3, TEU.

47. Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol) har bl.a. henvist til et dokument, hvori UNHCR kommenterede Europa-Kommissionens forslag til vedtagelse af direktiv 2011/95<sup>9</sup>. UNHCR gentog heri navnlig den tvivl, det havde givet udtryk for med hensyn til foreneligheden af artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2004/83 med Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F<sup>10</sup>. Den forelæggende ret har fremhævet, at denne tvivl deles af Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil (ECRE)<sup>11</sup>, den internationale sammenslutning af asyldommere (IARLJ)<sup>12</sup> samt Den Tjekkiske Republiks ombudsmand.

48. Denne ret har imidlertid anført, at der også foreligger afvigende udtalelser om gyldigheden af artikel 14, stk. 4 og 6, i direktiv 2011/95. I disse udtalelser lægges det til grund, at formålet med dette direktiv er at garantere højere beskyttelsesstandarder med hensyn til grundene til og indholdet af den internationale beskyttelse med henblik på at sikre en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen og overholdelse af de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i chartret og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). Artikel 14, stk. 4 og 6, i direktiv 2011/95 giver personer, der falder ind under dets anvendelsesområde, en højere grad af beskyttelse end den, der følger af Genèvekonventionen. Sådanne personer kan i medfør af denne konventions artikel 33, stk. 2, udsendes til et land, hvor de risikerer at blive forfulgt. Efter at have forladt asyllandet nyder de ikke længere de fordele, der følger af nævnte konvention. Til gengæld hjemler artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95, sammenholdt med denne artikels stk. 6, hverken mulighed for at udsende de pågældende personer eller fratage dem det minimumsniveau af rettigheder, de har ifølge Genèvekonventionen.

49. På denne baggrund har Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 14, stk. 4 og 6, i [direktiv 2011/95] ugyldig med den begrundelse, at den er i strid med [chartrets] artikel 18, artikel 78, stk. 1, [TEUF] og EU-rettens grundsætninger fastlagt i artikel 6, stk. 3, [TEU]?«

#### ***D. Retsforhandlingerne for Domstolen***

50. Ved kendelse af 17. marts 2017 har Domstolens præsident forenet sagerne C-77/17 og C-78/17 med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

51. I disse sager er der til Domstolen indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagerne, af den belgiske, den tjekkiske, den tyske, den franske og den ungarske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union samt Kommissionen.

52. I sag C-391/16 er der til Domstolen indgivet skriftlige indlæg af den tjekkiske, den belgiske, den franske og nederlandske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Parlamentet, Rådet samt Kommissionen.

9 – UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (KOM(2009) 551 af 21.10.2009), der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, s. 13 og 14.

10 – Jf. punkt 33 i dette forslag til afgørelse.

11 – ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), The Impact of the Qualification Directive on International Protection, oktober 2008, s. 25 (tilgængelig på følgende webadresse: [www.refworld.org/docid/4908758d2.html](http://www.refworld.org/docid/4908758d2.html)).

12 – International Association of Refugee Law Judges, A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC, 2007, s. 30 og 31.

53. Ved kendelse af 17. januar 2018 har Domstolens præsident forenet sagerne C-77/17, C-78/17 og C-391/16 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

54. X (i sag C-77/17), X (i sag C-78/17), M, den belgiske og den tjekkiske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Parlamentet, Rådet samt Kommissionen har deltaget i den mundtlige forhandling den 6. marts 2018.

#### IV. Bedømmelse

##### A. Indledende bemærkninger

55. Mulighederne for at tilbagekalde og afslå at tildele flygtningestatus i henhold til artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 kan udnyttes, når 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, eller når den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat.

56. Disse omstændigheder svarer til dem, hvorunder undtagelsen fra princippet om non-refoulement i artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95 finder anvendelse<sup>13</sup>, hvis ordlyd i det væsentlige svarer til ordlyden af Genèvekonventionens artikel 33, stk. 2<sup>14</sup>. I henhold til disse bestemmelser må medlemsstaterne, når sådanne omstændigheder indtræffer, fravige princippet om, at en flygtning ikke må udsendes til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

57. Som det præciseres i dette direktivs artikel 21, stk. 2, må medlemsstaterne imidlertid kun udnytte denne mulighed, »hvis det ikke er forbudt i henhold til [deres] internationale forpligtelser«. Den udvikling, der er sket på området for beskyttelse af menneskerettigheder siden vedtagelsen af Genèvekonventionen, indebærer imidlertid, at medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EU-retten og folkeretten nu i vidt omfang opvejer undtagelsen fra princippet om non-refoulement.

58. I denne forbindelse fremgår det af chartrets artikel 19, stk. 2, at »[i]ngen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling«. Denne bestemmelse giver – i lighed med chartrets artikel 4 om forbud mod tortur og sådan straf eller sådan behandling<sup>15</sup> – ingen mulighed for undtagelse.

59. Som det fremgår af forklaringerne til chartret<sup>16</sup>, blev artikel 19, stk. 2, nemlig indsat heri med det formål at indarbejde den retspraksis, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) havde udviklet vedrørende det absolutte forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, der er fastlagt i EMRK's artikel 3, hvortil

13 – Det skal påpeges, at den franske version af direktiv 2011/95 nævner »motifs raisonnables« i artikel 14, stk. 4, litra a), mens der henvises til »raisons sérieuses« i dette direktivs artikel 21, stk. 2, litra a). Den bulgarske og tjekkiske version indeholder ligeledes en sådan sondring. De øvrige sprogversioner afspejler ikke denne sondring.

14 – Det fremgår af dom af 24.6.2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 75), at artikel 21, stk. 2, og artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 har et smallere anvendelsesområde end dette direktivs artikel 24, stk. 1, som hjemler mulighed for at tilbagekalde en flygtnings opholdstilladelse af »tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden«. Ifølge Domstolen har sådanne »tvingende hensyn« et bredere anvendelsesområde end begrebet »rimelig grund« i artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95 – og dermed også begrebet »rimelig grund«, der kræves med henblik på anvendelsen af artikel 14, stk. 4 og 5, hvis anvendelsesområde er sammenfaldende med anvendelsesområdet for artikel 21, stk. 2.

15 – Jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 85), af 6.9.2016, Petruhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 56), og af 24.4.2018, MP (Protection subsidiaire d'une victime de tortures passées) (C-353/16, EU:C:2018:276, præmis 36).

16 – EUT 2007, C 303, s. 24.

svarer chartrets artikel 4<sup>17</sup>. Efter Menneskerettighedsdomstolens faste praksis er EMRK's artikel 3 – uden mulighed for undtagelse – til hinder for, at de kontraherende stater udsender, udviser eller udleverer en udlænding, når der er grund til at antage, at vedkommende i bestemmelseslandet løber en reel risiko for at lide den overlast, der er forbudt ifølge denne bestemmelse<sup>18</sup>.

60. Det samme forbud følger ligeledes af medlemsstaternes internationale forpligtelser i henhold til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder<sup>19</sup> og konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf<sup>20</sup>, som er indgået i De Forenede Nationers regi.

61. Det følger af det ovenfor anførte, at når udsendelse af en flygtning medfører, at vedkommende løber en alvorlig risiko for dødsstraf eller behandling, der er forbudt ifølge chartrets artikel 4, EMRK's artikel 3 og de andre internationale forpligtelser, der er nævnt i det foregående punkt, er medlemsstaternes mulighed for at fravige princippet om non-refoulement i Genèvekonventionens artikel 33, stk. 2, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95 rent teoretisk, idet udnyttelsen heraf i praksis er blevet forbudt af hensyn til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder<sup>21</sup>.

62. Som den tjekkiske, den tyske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Parlamentet, Rådet samt Kommissionen har gjort gældende, er formålet med artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 netop at regulere situationen for flygtninge, som – selv om de befinder sig i en af de situationer, der er omfattet af undtagelsen fra princippet om non-refoulement – ikke bliver afvist, navnlig med den begrundelse, at deres udsendelse ville stride mod medlemsstaternes forpligtelser i henhold til chartret, EMRK og andre folkeretlige instrumenter. Medlemsstaterne har, når de gør brug af mulighederne i disse bestemmelser, derfor pligt til i medfør af samme artikels stk. 6 at garantere disse flygtninge, at de indrømmes de rettigheder, der er sikret i visse af Genèvekonventionens bestemmelser.

## ***B. Genèvekonventionens status i EU-retten***

63. Chartrets artikel 18 bestemmer, at »[a]sylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen«. Ifølge artikel 78, stk. 1, TEUF skal den fælles politik for asyl »være i overensstemmelse med Genèvekonventionen«.

17 – I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har chartret, i det omfang det indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret af EMRK, samme betydning og omfang som dem, som er sikret ved denne konvention. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

18 – Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 7.7.1989, Soering mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, §§ 90 og 91), af 15.11.1996, Chahal mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, §§ 74 og 80), og af 17.12.1996, Ahmed mod Østrig (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, §§ 39 og 41).

19 – Dette instrument, som i artikel 7 forbyder tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, blev vedtaget i New York den 16.12.1966 og trådte i kraft den 23.3.1976. Alle medlemsstater har tiltrådt det. Jf. Menneskerettighedskomitéen, General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 29.3.2004, punkt 12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 – Denne konvention, hvis artikel 3 indeholder det omhandlede forbud, blev vedtaget i New York den 10.12.1984 og trådte i kraft den 26.6.1987. Alle medlemsstater har tiltrådt den.

21 – Det er efter min opfattelse i denne snævre forstand, at man skal forstå præmis 43 i dom af 24.6.2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413), hvori Domstolen anerkendte medlemsstaternes mulighed for at afvise en flygtning, som opfylder betingelserne i artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95, uden at det berører deres internationale forpligtelser som nævnt i denne artikels stk. 1 eller deres forpligtelser ifølge chartret.



64. Disse primærretlige bestemmelser, hvorved traktatens forfattere har villet forpligte EU's institutioner og medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, til fuld iagttagelse af Genèvekonventionen, udtrykker denne konventions specifikke status i EU-retten. Selv om EU til forskel fra sine medlemsstater ikke er bundet af denne konvention over for tredjelande, som er parter heri<sup>22</sup>, skal EU-institutionerne iagttage den i henhold til EU-retten<sup>23</sup>.

65. Derfor anføres det i 4., 23. og 24. betragtning til direktiv 2011/95, at Genèvekonventionen udgør »hovedhjørnestenen« i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at dette direktivs bestemmelser blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention på grundlag af fælles begreber og kriterier. Det tilføjes i tredje betragtning til nævnte direktiv, at EU-lovgiver på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors tilsigtede, at det fælles europæiske asylsystem, som dette direktiv bidrager til at fastlægge, bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen. I øvrigt henviser flere bestemmelser i direktiv 2011/95 til disse bestemmelser i denne konvention<sup>24</sup> eller gentager indholdet deri<sup>25</sup>.

66. På denne baggrund har Domstolen flere gange fastslået, at fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2011/95 skal ske i lyset af dette direktivs almindelige opbygning og formål samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante aftaler som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF. Som det fremgår af 16. betragtning til nævnte direktiv, skal denne fortolkning ligeledes ske under iagttagelse af chartrets grundlæggende rettigheder<sup>26</sup>.

67. Ifølge fast retspraksis skal en EU-retsakt i øvrigt i videst muligt omfang fortolkes således, at dens gyldighed ikke drages i tvivl, og i overensstemmelse med hele den primære ret<sup>27</sup>. Det følger af dette fortolkningsprincip anvendt sammen med det i det foregående punkt nævnte princip, at bestemmelserne i direktiv 2011/95 i videst muligt omfang skal forstås således, at de overholder Genèvekonventionen og følgelig er i overensstemmelse med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF. Kun såfremt det er umuligt at anlægge en sådan overensstemmende fortolkning, kan Domstolen fastslå, at en bestemmelse i dette direktiv er ugyldig med hensyn til disse primærretlige bestemmelser.

68. Når Domstolen bliver anmodet om at fortolke denne bestemmelse i den afledte ret eller undersøge gyldigheden med hensyn til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, påhviler det den, som Parlamentet understregede i retsmødet, at efterprøve, om denne bestemmelse i den afledte ret giver flygtningene et beskyttelsesniveau, der som minimum svarer til det, som Genèvekonventionen sikrer dem.

22 – Jf. dom af 17.7.2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, præmis 23-25). Domstolen fastslog heri, at når EU ikke har overtaget samtlige beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for Genèvekonventionens anvendelsesområde, binder dennes bestemmelser ikke EU ifølge den retspraksis, der er udviklet i dom af 12.12.1972, International Fruit Company m.fl. (21/72 til 24/72, EU:C:1972:115, præmis 18), af 3.6.2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 48), og af 4.5.2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, præmis 62).

23 – Der kan ske en vis tilnærmelse til den særlige betydning, som EMRK har i Unionens retsorden, selv om Unionen ikke har tiltrådt den. Det fremgår således af artikel 6, stk. 3, TEU, at »[d]e grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved [EMRK], og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten«. Domstolen var før vedtagelsen af chartret som bindende instrument nødt til at undersøge gyldigheden af bestemmelserne i den afledte ret med hensyn til denne artikel, sammenholdt med EMRK. Jf. bl.a. dom af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl. (C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 130), og af 26.6.2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 26 og 29).

24 – Jf. artikel 9, stk. 1, artikel 12, stk. 1, litra a), artikel 14, stk. 6, og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2011/95.

25 – Jf. bl.a. artikel 2, litra d), artikel 11, artikel 12, stk. 2, samt artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95.

26 – Jf. bl.a. dom af 2.3.2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 51-54), af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 36-38), af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 76-78), af 5.9.2012, Y og Z (C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518, præmis 47 og 48), af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 42 og 43), af 1.3.2016, Alo og Osso (C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 28-30), og af 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, præmis 41 og 42).

27 – Jf. bl.a. dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland (C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52), af 16.9.2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, præmis 43), og af 31.1.2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 44).



69. I denne forbindelse nødsages Domstolen uvægerligt til ved udøvelsen af sine funktioner i henhold til artikel 267 TEUF på forhånd at bestemme indholdet af de krav, som overholdelsen af denne konvention indebærer. En sådan bestemmelse kan kræve, at Domstolen foretager vurderinger, som rækker ud over den blotte gennemgang af ordlyden af Genèvekonventions bestemmelser og derfor indirekte medfører en fortolkning heraf. Denne konklusion rejser på ingen måde tvivl om, at Domstolen ikke har kompetence til direkte at fortolke denne konvention<sup>28</sup>.

70. Det er i dette perspektiv, at Domstolen i Bolbol-dommen<sup>29</sup> og dommen i sagen Abel El Karem El Kott m.fl.<sup>30</sup> måtte fortolke Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D – hvortil der udtrykkeligt henvises i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 – for i henhold til artikel 267 TEUF at kunne fortolke denne bestemmelse i den afledte ret. Henset til denne forelæggelse kunne Domstolen da heller ikke varetage denne opgave uden på forhånd at bestemme de krav, der følger af denne konventions artikel 1, afsnit D.

71. Ud fra samme logik må det efter min opfattelse antages, at hver gang udøvelsen af Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen eller gyldigheden af en bestemmelse i den afledte ret indebærer, at det præciseres, hvad Genèvekonventionen kræver eller ikke kræver, kan Domstolen efter behov fortolke denne konvention med henblik på at tilvejebringe sådanne præciseringer<sup>31</sup>.

72. I så henseende indebærer undersøgelsen af de spørgsmål, som de forelæggende retter har forelagt, i nødvendigt omfang sådanne fortolkninger af Genèvekonventionen<sup>32</sup>. Disse fortolkninger skal i overensstemmelse med principperne i artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten<sup>33</sup> foretages loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges Genèvekonventionens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens genstand og formål. UNHCR's erklæringer får i den forbindelse særlig opmærksomhed. Selv om de ikke er bindende for de kontraherende stater, udgør de fortolkningsrelaterede bidrag af særlig vejledende karakter<sup>34</sup>.

73. I det foreliggende tilfælde er det af ovennævnte grunde min opfattelse, at artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at de er forenelige med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF.

28 – Jf. dom af 17.7.2014, Qurbani (C 481/13, EU:C:2014:2101, præmis 24).

29 – Dom af 17.6.2010 (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 42-52). Jf. ligeledes generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 36-90).

30 – Dom af 19.12.2012 (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 46-65). Jf. ligeledes generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:569, punkt 22-24).

31 – Det bør fremhæves, at selv om Den Internationale Domstol (ICJ) har kompetence til at fortolke Genèvekonventionen i kraft af den bestemmelse om tvistbilæggelse, der er fastsat i denne konventions artikel 38, kan der kun forelægges den spørgsmål i forbindelse med en tvist mellem stater, der er parter i nævnte konvention [jf. ligeledes artikel 34, stk. 1, og artikel 36, stk. 2, litra a), i statuten for Den Internationale Domstol af 26.6.1945 (United Nations Treaty Series, bind 1, s. XVI)]. ICJ har endnu ikke haft lejlighed til at tage stilling til de spørgsmål om fortolkning af Genèvekonventionen, som er rejst i det foreliggende tilfælde. Under disse omstændigheder forekommer det nødvendigt, for at Domstolen kan sættes i stand til fuldt ud at varetage sine funktioner, at den tillægges kompetence til at fortolke denne konvention indirekte ved udøvelsen af sine opgaver med at fortolke og efterprøve gyldigheden af afledte retsakter, som er vedtaget inden for den fælles asylpolitik, med hensyn til den primære EU-ret.

32 – Jf. navnlig punkt 109-113 i dette forslag til afgørelse.

33 – Vedtaget den 23.5.1969 (United Nations Treaty Series, bind 1155, s. 331). Selv om Wienerkonventionen om traktatretten hverken er bindende for EU eller samtlige medlemsstater, afspejler en række af denne konventions bestemmelser den folkeretlige sædvaneret, der som sådan binder EU-institutionerne og er en del af EU's retsorden (dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes dom af 24.11.2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, præmis 94).

34 – UNHCR's kompetencer omfatter bl.a. tilsyn med anvendelsen af Genèvekonventionens bestemmelser [jf. UNHCR's vedtægter vedtaget af FN's Generalforsamling den 14.12.1950, A/RES/428, punkt 8, litra a), samt Genèvekonventionens artikel 35]. I øvrigt anføres det i 22. betragtning til direktiv 2011/95, at »[UNHCR] kan give medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionens artikel 1«. Jf. i denne henseende generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 16 og fodnote [19]).

### C. Fortolkning af artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95

1. Sondringen mellem, at en tildeling af flygtningestatus tilbagekaldes eller afslås, og at en flygtning ophører med eller udelukkes fra sin betegnelse som flygtning

74. Ved det første og det andet spørgsmål, der er forelagt i sagerne C-77/17 og C-78/17, og det spørgsmål, der er forelagt i sag C-391/16, ønsker Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) og Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol) nærmere bestemt oplyst, om artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 strider mod chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF<sup>35</sup>, fordi de indfører grunde til ophør og udelukkelse, som ikke er fastsat i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit C og F – hvis indhold gentages i dette direktivs artikel 11 og 12. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, skyldes den tvivl, som disse retter nærer om spørgsmålet, hovedsageligt de betænkeligheder, som UNHCR har givet udtryk for med hensyn til disse bestemmelsers forenelighed med Genèvekonventionen<sup>36</sup>.

75. Jeg foreslår, at disse spørgsmål besvares benægtende, i det omfang en medlemsstats anvendelse af artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 – i modsætning til anvendelsen af en ophørs- eller udelukkelsesgrund – ikke medfører, at den pågældende fratages muligheden for at blive anerkendt som flygtning. Humlen i denne sontring er, at den fortsatte betegnelse som flygtning indebærer, at den pågældende ikke alene har ret til beskyttelse fra UNHCR<sup>37</sup> og enhver anden stat, der er part i Genèvekonventionen, hvis vedkommende forlader denne medlemsstat, men også, og så længe vedkommende opholder sig i den nævnte medlemsstat, til at nyde de rettigheder, som denne konvention sikrer enhver flygtning uafhængigt af opholdets lovlighed (det vender jeg tilbage til)<sup>38</sup>.

76. Hvad angår artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 følger denne konklusion af selve ordlyden. Som den tyske regering har fremhævet, angiver anvendelsen af udtrykket »status, der er tildelt *en flygtning*« (min fremhævelse), således, at anvendelsen af denne bestemmelse ikke berører den pågældendes betegnelse som flygtning. Selv om den franske version af denne artikels stk. 5 anvender udtrykket »statut de réfugié«, anvender de fleste andre sprogversioner i øvrigt en formulering svarende til udtrykket »ne pas octroyer de statut à un réfugié« [ikke at tildele status til *en flygtning*]<sup>39</sup>

77. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse ifølge fast retspraksis fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i<sup>40</sup>. I det foreliggende tilfælde fører en fortolkning af artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 under hensyn til deres systematik og formål mig frem til det synspunkt, at anvendelsen af disse bestemmelser ikke svarer til, at en flygtning ophører med eller udelukkes fra sin betegnelse som flygtning

78. For det første fremgår det af dette direktivs almindelige opbygning, at betingelserne for at blive betegnet som flygtning på den ene side og tildeling eller inddragelse af flygtningestatus på den anden side udgør to forskellige begreber.

35 – Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol) har tilføjet artikel 6, stk. 3, TEU til de primærretlige bestemmelser, med hensyn til hvilke den har forelagt spørgsmålet om de omhandlede bestemmelsers gyldighed. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne ret med denne tilføjelse har ønsket at pege på medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, der følger af Genèvekonventionen, som alle medlemsstaterne er parter i. I det omfang iagttagelsen af denne konvention ligeledes er påkrævet i henhold til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, indebærer undersøgelsen af gyldigheden af artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2011/95 med hensyn til de primærretlige bestemmelser ligeledes en undersøgelse af disse bestemmelsers gyldighed med hensyn til artikel 6, stk. 3, TEU.

36 – Jf. punkt 33 og 47 i dette forslag til afgørelse.

37 – Jf. UNHCR's vedtægter vedtaget af FN's Generalforsamling den 14.12.1950, A/RES/428, punkt 6 B.

38 – Jf. punkt 112-130 i dette forslag til afgørelse.

39 – Dvs. på tysk udtrykket »einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen« og på engelsk »not to grant status to a refugee«. Jf. ligeledes den danske, den græske, den italienske, den lettiske, den maltesiske, den nederlandske, den portugisiske, den slovakiske, den slovenske og den svenske version.

40 – Jf. bl.a. dom af 1.3.2016, Alo og Osso (C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

79. Som det understreges i 21. betragtning til direktiv 2011/95, følger betegnelsen flygtning alene af, at en person opfylder betingelserne for at blive anset for flygtning, uafhængigt af en medlemsstats anerkendelse. Disse betingelser er genstand for dette direktivs kapitel III med overskriften »Anerkendelse som flygtning«. De svarer til de i Genèvekonventionens artikel 1 anførte.

80. Dette kapitel III omfatter artikel 11 og 12 i direktiv 2011/95 om ophør og udelukkelse, hvis indhold er en gentagelse af indholdet i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit C og F. Disse bestemmelser angiver de situationer, hvor en tredjelandstatsborger eller statsløs person fratages sin betegnelse som flygtning og derfor udelukkes fra den internationale beskyttelses anvendelsesområde i henhold til dette direktiv og denne konvention<sup>41</sup>.

81. Disse situationer dækker ikke situationer såsom de i hovedsagen omhandlede, hvori en flygtning udgør en fare for samfundet i asyllandet, fordi vedkommende har begået en særlig grov ikke-politisk forbrydelse i dette land<sup>42</sup>. Udelukkelsesgrundene er nemlig ikke indført med det formål at beskytte sikkerheden eller samfundet i asyllandet mod den aktuelle fare, som en flygtning kunne repræsentere, men for at opretholde integriteten i det internationale system til beskyttelse af flygtninge og undgå, at nydelsen af denne beskyttelse gør det muligt for gerningsmænd til visse grove forbrydelser at unddrage sig deres strafferetlige ansvar<sup>43</sup>.

82. Disse situationer falder til gengæld ind under anvendelsesområdet for undtagelsen fra princippet om non-refoulement og for artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95. Denne bestemmelse findes i et særskilt kapitel, nemlig direktivets kapitel IV med overskriften »Flygtningestatus«.

83. Sondringen mellem betegnelsen som flygtning og status tildelt en flygtning understreges endnu tydeligere i artikel 14, stk. 1 og 3, i direktiv 2011/95. Disse bestemmelser fastlægger pligten til at tilbagekalde en persons tildelte flygtningestatus, såfremt den pågældende ikke eller ikke længere betragtes som flygtning, navnlig som følge af en af de ophørsgrunde, der er fastsat i artikel 11 i nævnte direktiv, eller når vedkommende er eller burde have været udelukket i henhold til dette direktivs artikel 12. Ophør med eller udelukkelse fra at blive betragtet som flygtning og den efterfølgende tilbagekaldelse af flygtningestatus kan derfor ikke koges ned til et og samme begreb.

84. For det andet forudsætter opfyldelsen af formålene med artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 ligeledes, at så længe en person opfylder betingelserne for at blive betragtet som flygtning, bevarer vedkommende denne betegnelse, hvilket ikke berøres af tilbagekaldelsen af den flygtningestatus, som er blevet tildelt vedkommende, eller af afslaget på en sådan tildeling.

41 – Som det fremgår af ordlyden af artikel 11 i direktiv 2011/95, ophører personen i den pågældende situation med at være anerkendt som flygtning [»cesse d'être un réfugié«]. Om end den franske version af dette direktivs artikel 12 i lighed med visse andre sprogversioner ikke er så entydig, idet den henviser til udelukkelse fra »statut de réfugié«, anvendes i den engelske version udtrykket »excluded from being a refugee«. Andre sprogversioner, såsom den spanske, portugisiske og svenske, anvender lignende formuleringer. Ifølge artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95 er betegnelsen som flygtning i øvrigt udtrykkeligt betinget af, at en sådan flygtning ikke omfattes af en udelukkelsesgrund, jf. dette direktivs artikel 12.

42 – Når den pågældende har begået en sådan forbrydelse *uden for* asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning, udelukkes vedkommende til gengæld fra at blive anerkendt som flygtning i henhold til artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95, som svarer til Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra b). Jf. ligeledes i denne henseende Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, punkt 6.

43 – Jf. UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC, af 28.1.2005, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citeret i punkt 33 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 101 og 104).

85. Grundene til ophør med og udelukkelse fra betegnelsen som flygtning opregnes således udtømmende i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit C og F<sup>44</sup> – som de kontraherende stater ikke kan tage forbehold over for, jf. denne konventions artikel 42, stk. 1. Derfor er indførelsen i direktiv 2011/95 af yderligere grunde til ophør eller udelukkelse i strid med dette direktivs formål, som er at sikre den fuldstændige anvendelse af nævnte konvention.

86. Det er i den forbindelse symbolsk, at artikel 17 i direktiv 2011/95 gør det muligt at »udelukke« en tredjelandstatsborger eller statsløs fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse af de samme grunde som dem, der er nævnt i dette direktivs artikel 14, stk. 4 og 5. Da den subsidiære beskyttelse ikke falder ind under Genèvekonventionens anvendelsesområde, kunne EU-lovgiver således frit fastlægge den kreds, der skulle indrømmes denne ret, ifølge selvstændige kriterier. EU-lovgiver valgte imidlertid en anden fremgangsmåde vedrørende flygtninge med henblik på at sikre nævnte direktivs forenelighed med denne konvention<sup>45</sup>.

87. Selv om det af ovenstående betragtninger fremgår, at artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 ikke kan sidestilles med grundene til ophør med eller udelukkelse fra betegnelsen som flygtning, belyser de ikke rækkevidden og de reelle virkninger heraf fuldt ud. Denne problemstilling er nærmere bestemt genstand for det tredje til det femte spørgsmål, der er forelagt i sagerne C-77/17 og C-78/17.

## 2. Rækkevidden og de reelle virkninger af artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95

88. Med det tredje til det femte spørgsmål ønsker Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) oplyst – såfremt Domstolen på det første spørgsmål i sagerne C-77/17 og C-78/17 giver det svar, jeg har anbefalet ovenfor – hvorvidt nævnte direktivs artikel 14, stk. 4 og 5, bør fortolkes således, at de indfører grunde til inddragelse af og afslag på tildeling af flygtningestatus, som ikke er fastlagt i Genèvekonventionen og derfor er ugyldige (det tredje og det fjerde spørgsmål), eller om disse bestemmelser bør gøres til genstand for en anden fortolkning, som gør det muligt at sikre foreneligheden heraf med den primære EU-ret (det femte spørgsmål). Undersøgelsen af disse spørgsmål er ligeledes nødvendig for at besvare det spørgsmål, der er forelagt af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol).

89. Med henblik på at besvare de nævnte spørgsmål finder jeg det nødvendigt at undersøge nærmere, hvilken betydning der bør tillægges udtrykkene »statut octroyé à un réfugié« [status, der er tildelt en flygtning] og »statut de réfugié« [status til en flygtning], som optræder i henholdsvis stk. 4 og 5 i artikel 14 i direktiv 2011/95<sup>46</sup>. Hvis den »status«, der kan tilbagekaldes eller afslås i henhold til disse bestemmelser, ikke svarer til betegnelsen som flygtning, hvad er dens reelle betydning da?

44 – Jf. UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, april 1999, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, punkt 2, Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4.9.2003, HCR/GIP/03/05, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, punkt 3, og UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4.9.2003, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, punkt 7.

45 – UNHCR har i et dokument (Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, décembre 2002, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, punkt 1) i lighed med den franske regering angivet, at lovgiver i forbindelse med forarbejdet til vedtagelsen af direktiv 2004/83 havde haft til hensigt at inddrage de grunde, der er anført i dette direktivs artikel 14, stk. 4 og 5, blandt grundene til ophør med og udelukkelse fra betegnelsen som flygtning. Denne fremgangsmåde blev dog ikke fulgt, sandsynligvis på grund af de krav, der følger af Genèvekonventionen. Jf. ligeledes i denne henseende K. Hailbronner og D. Thym, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. udg., C.H. Beck – Hart – Nomos, 2016, s. 1202 og 1203.

46 – Med hensyn til forskellene mellem sprogligversionerne af artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95, jf. punkt 76 i dette forslag til afgørelse.



90. Artikel 2, litra e), i direktiv 2011/95, hvortil der ikke findes en tilsvarende bestemmelse i Genèvekonventionen, definerer »statut de réfugié« [flygtningestatus] som »la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié [...]« [en medlemsstats anerkendelse af [...] som flygtning]. Disse udtryk synes, når de fortolkes i lyset af 21. betragtning til dette direktiv, at betegne den deklatoriske handling, hvorved en medlemsstat anerkender en asylansøgers betegnelse som flygtning, idet denne handling foretages efter afslutningen af en procedure, hvorved det efterprøves, om ansøgeren opfylder betingelserne for at blive anerkendt som flygtning<sup>47</sup>.

91. Denne handling indebærer i princippet tildeling af samtlige de rettigheder, der er nævnt i kapitel VII i direktiv 2011/95 (med forbehold af de dertil fastsatte begrænsninger<sup>48</sup>). Som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, følges betegnelsen som flygtning og tildelingen af disse rettigheder da også nødvendigvis ad i andre sammenhænge end ved anvendelsen af dette direktivs artikel 14, stk. 4 og 5. Medlemsstaterne er i henhold til nævnte direktivs artikel 20, stk. 2, forpligtet til at tildele de flygtninge, der er anerkendt som sådanne, samtlige disse rettigheder, mens en person, som (endnu) ikke er anerkendt som flygtning, ikke indrømmes disse rettigheder<sup>49</sup>. Ligeledes medfører anvendelsen af en af grundene til ophør eller udelukkelse, jf. artikel 11 og 12 i direktiv 2011/95, på en person, der tidligere er blevet anerkendt som flygtning, i henhold til dette direktivs artikel 14, stk. 1 og 3, både, at denne anerkendelse bortfalder eller ugyldiggøres, og at de deraf følgende rettigheder fortabes.

92. Denne tætte sammenhæng mellem anerkendelsen af en persons betegnelse som flygtning og tildelingen af disse rettigheder kunne forklare, hvorfor der i definitionen af »statut de réfugié« [flygtningestatus] i dette direktivs artikel 2, litra e), kun henvises til anerkendelsen som flygtning, uden at den efterfølgende tildeling af de dertil knyttede rettigheder nævnes.

93. Til gengæld sker der artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 en frakobling mellem betegnelsen som flygtning og tildelingen af disse rettigheder. Selv om de personer, som disse bestemmelser finder anvendelse på, bevarer deres betegnelse som flygtninge, indrømmes de ikke eller ikke længere de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII.

94. Det er i lyset af disse betragtninger, at udtrykkene »statut octroyé à un réfugié« [status, der er tildelt en flygtning] og »statut de réfugié« [status til en flygtning], der optræder i henholdsvis stk. 4 og 5 i artikel 14 i direktiv 2011/95, skal fortolkes. Efter min opfattelse får disse udtryk i denne sammenhæng en snævrere betydning end den, som fremgår af dette direktivs artikel 2, litra e)<sup>50</sup>. De betegner alene tildelingen af de rettigheder, der er fastsat i nævnte direktivs kapitel VII<sup>51</sup>, uden dog at tilsidesætte anerkendelsen af de omhandlede personer som flygtninge.

47 – Denne procedure foregår i overensstemmelse med reglerne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus (EUT 2013, L 180, s. 60).

48 – Jf. artikel 23, stk. 4, artikel 24, stk. 1, og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2011/95.

49 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96) pålægger imidlertid medlemsstaterne at garantere ansøgerne om international beskyttelse visse minimumsrettigheder.

50 – I denne forbindelse angiver 32. betragtning til direktiv 2011/95, at »[s]om omtalt i artikel 14 kan »status« også omfatte flygtningestatus«. Selv om det er vanskeligt at uddrage en entydig betydning heraf, vidner denne betragtning efter min opfattelse om, at lovgiver har villet give ordet »status« i dette direktivs artikel 14, stk. 4 og 5, en lidt anderledes betydning end den, ordet får i nævnte direktivs artikel 2, litra e).

51 – Navnlig medfører anvendelsen af artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 fortabelsen af den ret til opholdstilladelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 24, stk. 1. De omhandlede flygtninge kan derfor blive genstand for en afgørelse om tilbagesendelse og i givet fald blive udvist til et tredjeland, hvor de ikke risikerer at blive udsat for forfølgelse eller lide alvorlig overlast, jf. artikel 15 i direktiv 2011/95, nemlig dødsstraf eller henrettelse, tortur, umenneskelig eller vanærende behandling, alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt (jf. dom af 24.6.2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 43), i det omfang et sådant tredjeland er villigt til at modtage dem. Medlemsstaterne skal da iagttage de garantier, der er fastsat til dette formål i Genèvekonventionens artikel 32 (jf. punkt 112 ff. i dette forslag til afgørelse). Ovenikøbet mister de flygtninge, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95, de øvrige rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII. Deres situation adskiller sig på den måde fra situationen for de flygtninge, som alene bliver frataget en opholdstilladelse, de har fået i medfør af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2011/95. Sidstnævnte bevarer alle de øvrige rettigheder i henhold til nævnte direktivs kapitel VII (jf. dom af 24.6.2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 95), idet de tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden, som kan begrunde fratagelsen af en opholdstilladelse, ligeledes kan medføre en begrænsning af de fordele, der er knyttet til sikring af familiens enhed og retten til rejsedokumenter (jf. artikel 23, stk. 4, og artikel 25, stk. 1, i direktiv 2011/95).

95. Denne fortolkning er efter min opfattelse den eneste, der kan gøre det muligt at opretholde den indre sammenhæng i dette direktiv og den effektive virkning af dets bestemmelser.

96. For det første anser jeg den fortolkning, hvorefter udtrykket »flygtningestatus« omfatter selve anerkendelsen af betegnelsen som flygtning, for at være uforenelig med ordlyden og opbygningen af artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95. Jeg bemærker i den henseende, at denne bestemmelse finder anvendelse på de flygtninge, som endnu ikke har fået tildelt en status. Den tager nemlig sigte på »flygtninge«, som disse er defineret i dette direktivs artikel 2, litra d), og ikke på »ansøgere«, jf. definitionen i nævnte direktivs artikel 2, litra i). Derfor finder artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 anvendelse på personer, hvis betegnelse som flygtninge er blevet efterprøvet og følgelig anerkendt af værtsmedlemsstaten.

97. Det følger heraf, således som den belgiske og franske regering har fremhævet, at denne bestemmelse ikke kan fortolkes således, at den giver medlemsstaterne ret til at afvise at undersøge en asylansøgning, som forelægges dem, under iagttagelse af de proceduremæssige garantier, der er fastsat i direktiv 2013/32, og i givet fald at anerkende ansøgeren som flygtning. Jeg tilføjer i den forbindelse, at dette direktivs artikel 11, stk. 1, bestemmer, at enhver afgørelse om asylansøgningen meddeles den pågældende ansøger skriftligt. Som Kommissionen gjorde gældende i retsmødet, skal den person, hvis status tilbagekaldes, således være i stand til at bevise sin specifikke situation i tilfælde af administrativ kontrol, hvilket indebærer fremlæggelse af et dokument, der attesterer, at vedkommende er flygtning<sup>52</sup>.

98. For det andet finder artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95 pr. definition anvendelse på de flygtninge, som allerede er blevet anerkendt som sådanne. Anvendelsen af denne bestemmelse medfører, som jeg allerede har gjort rede for, ikke, at denne betegnelse fortabes. På denne baggrund vil det være fuldstændig ulogisk at anvende den fortolkning, hvorefter »statut octroyé à un réfugié« [status, der er tildelt en flygtning] ifølge nævnte bestemmelse skulle betyde både anerkendelsen som flygtning og tildelingen af de rettigheder, der følger deraf. I lighed med sagsøgeren i hovedsagen i sag C-77/17 kan jeg ikke se meningen med at tilbagekalde denne anerkendelse uden samtidig at anfægte genstanden herfor, nemlig den omhandlede persons betegnelse som flygtning<sup>53</sup>.

99. I tråd hermed har UNHCR præciseret, at grundene til at ugyldiggøre en afgørelse om anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionen ikke omfatter de grunde, som indebærer fortabelse af beskyttelsen mod refoulement i medfør af denne konventions artikel 33, stk. 2, og som svarer til de grunde til tilbagekaldelse af og afslag på tildeling af flygtningestatus, som er fastsat i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95<sup>54</sup>.

100. For det tredje vil jeg fremhæve, at de flygtninge, på hvem en medlemsstat anvender dette direktivs artikel 14, stk. 4 og 5, i kraft af deres betegnelse som flygtninge fortsat indrømmes de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen, som der henvises til i denne artikels stk. 6. En medlemsstats anerkendelse af indrømmelsen af disse rettigheder, således at de kan udøves, forudsætter betegnelsen som flygtning, uden hvilken den pågældende ikke havde fået disse rettigheder. Selv om enhver anerkendelse som flygtning ikke ledsages af tildelingen af samtlige rettigheder ifølge kapitel VII i direktiv 2011/95, indebærer enhver tildeling af rettigheder knyttet til betegnelsen som flygtning med andre ord, at denne betegnelse er blevet anerkendt.

52 – Jf. i den henseende UNHCR, Identity Documents for Refugees, EC/SCP/33, 20.7.1984, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cce4/identity-documents-refugees.html?query=EC/SCP/33>. Ifølge UNHCR »[...] the refugee, in order to benefit from treatment in accordance with internationally accepted standards, needs to be able to establish vis-à-vis government officials not only his identity but also his refugee character«.

53 – Den situation, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, i direktiv 2011/95, adskiller sig i den forstand fra den situation, der er omfattet af denne artikels stk. 3, og som f.eks. optræder i en af de to sager, der gav anledning til dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 60). Sidstnævnte bestemmelse finder nemlig anvendelse på personer, som aldrig burde have været anerkendt som flygtninge, hvorfor medlemsstaterne skal tilbagekalde såvel anerkendelsen som flygtning som tildelingen af de deraf følgende rettigheder.

54 – UNHCR, Note on the Cancellation of Refugee Status, 22.11.2004, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=41a5dfd94>, punkt 2.



101. Endvidere giver den fortolkning, jeg foreslår, mulighed for at afhjælpe de betænkeligheder, som UNHCR har givet udtryk for, idet den i øvrigt stemmer overens med den, som UNHCR selv har anbefalet ved flere lejligheder. UNHCR har udtalt, at med det formål at undgå, at de muligheder, der er fastsat i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95, af medlemsstaterne fortolkes således, at de indfører nye grunde til ophør eller udelukkelse i strid med Genèvekonventionen, bør følgende gælde: »Status granted to a refugee« is therefore understood to refer to the asylum (»status«) granted by the State rather than refugee status [i denne sammenhæng det samme som betegnelse] in the sense of Article 1A (2) of the 1951 Convention [...]»<sup>55</sup>.

102. Det er derfor min opfattelse, at udtrykkene »statut octroyé à un réfugié« [status, der er tildelt en flygtning] og »statut de réfugié« [status til en flygtning], der er fastsat i henholdsvis stk. 4 og 5 i artikel 14 i direktiv 2011/95, alene betegner indrømmelsen af de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII<sup>56</sup>, uden at det berører de rettigheder, som skal tildeles de omhandlede flygtninge i henhold til Genèvekonventionen<sup>57</sup>.

103. Jeg vil nu gå videre til spørgsmålet om disse bestemmelsers gyldighed som fortolket og læst i sammenhæng med denne artikels stk. 6 – som forinden bør gøres til genstand for en fortolkning med henblik på at besvare dette spørgsmål – med hensyn til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF.

#### ***D. Fortolkning af artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 og undersøgelse af gyldigheden af denne artikels stk. 4-6***

104. Som den belgiske regering og Parlamentet har anført, udgør direktiv 2011/95 et selvstændigt instrument i Unionens retsorden og har ikke til formål formelt at gennemføre Genèvekonventionen. Således fastsætter dette direktivs kapitel VII, der samtidig præciserer, at bestemmelserne i dette kapitel ikke berører de rettigheder, der er fastlagt i denne konvention<sup>58</sup>, en serie rettigheder, hvoraf nogle ikke garanteres af nævnte konvention, mens andre svarer til dem, der er fastlagt i samme konvention.

105. Som Det Forenede Kongeriges regering har anført, pålægger visse bestemmelser i kapitel VII i direktiv 2011/95 således på den ene side medlemsstaterne at tildele flygtninge rettigheder, som ikke findes tilsvarende i Genèvekonventionen, såsom retten til opholdstilladelse, anerkendelse af kvalifikationsbeviser, lægehjælp og integrationsfaciliteter<sup>59</sup>.

106. Der er efter min opfattelse næppe tvivl om, at i det omfang disse bestemmelser i kapitel VII i direktiv 2011/95 garanterer selvstændige rettigheder, der er forskellige fra Genèvekonventionen, kunne EU-lovgiver uden at tilsidesætte kravene om forenelighed med denne konvention ligeledes ved hjælp af andre selvstændige bestemmelser foreskrive, under hvilke omstændigheder en flygtning kan fratages disse rettigheder.

55 – UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC, 28.1.2005, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>, s. 32, citeret i punkt 33 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551 af 21.10.2009)), der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, s. 14, samt UNHCR, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, november 2007, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, s. 94.

56 – Den tjekkiske asyllov synes, således som den præsenteres af den forelæggende ret i sag C-391/16 (jf. punkt 26 i dette forslag til afgørelse), at afspejle denne fortolkning.

57 – Jf. punkt 112-130 i dette forslag til afgørelse.

58 – Jf. artikel 20, stk. 1, i direktiv 2011/95.

59 – Jf. artikel 24, 28, 30 og 34 i direktiv 2011/95.

107. På den anden side omfatter dette direktivs kapitel VII rettigheder, som ligeledes er angivet i Genèvekonventionen. Det drejer sig især om retten til udstedelse af rejsedokumenter<sup>60</sup>, fri bevægelighed<sup>61</sup> og adgang til beskæftigelse<sup>62</sup>, bolig<sup>63</sup> og social bistand<sup>64</sup>.

108. Efter min opfattelse strider artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 heller ikke mod chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, idet disse bestemmelser hjemler mulighed for at fratage en flygtning de rettigheder, der er nævnt i det foregående punkt, når vedkommende udgør en fare for sikkerheden eller samfundet i en medlemsstat, mens Genèvekonventionen ikke udtrykkeligt rummer denne mulighed.

109. Jeg vil herved fremhæve, at disse rettigheder i medfør af Genèvekonventionen kun skal garanteres flygtninge, som *bor lovligt* inden for en kontraherende stat – til forskel fra andre rettigheder, der er fastlagt i denne konvention, og som skal tildeles enhver flygtning, der *befinder sig* på dette område<sup>65</sup>. Nævnte konvention definerer ikke begrebet lovlig bopæl. UNHCR har i en erklæring udtalt, at kriteriet om lovlighed, som dette begreb indebærer, normalt henviser til iagttagelsen af de kontraherende staters nationale lovgivning om betingelserne for indrejse og ophold, idet Genèvekonventionen ikke regulerer disse betingelser<sup>66</sup>.

110. I det foreliggende tilfælde har en medlemsstats anvendelse af artikel 14, stk. 4 eller 5, i direktiv 2011/95 bl.a. til følge at fratage den pågældende flygtning opholdstilladelsen, som vedkommende normalt har ret til i henhold til dette direktivs artikel 24, stk. 1. Efter min opfattelse kan denne medlemsstat uden at tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til Genèvekonventionen anse denne flygtning for ikke eller ikke længere at bo lovligt på dens område ifølge denne konvention og derfor fratage vedkommende de rettigheder, som er fastlagt i nævnte konvention, hvis nydelse afhænger af opholdets lovlighed<sup>67</sup>.

111. Som regeringerne og institutionerne har anført i deres indlæg til Domstolen, er denne fremgangsmåde i overensstemmelse med Genèvekonventionens opbygning og formål. Denne konventions artikel 32 og 33 tillader nemlig på visse betingelser udvisning og refoulement af en flygtning, som udgør en fare for sikkerheden eller samfundet i asyllandet. Selv om forfatterne til Genèvekonvention således har taget hensyn til de kontraherende staters interesse i at opretholde den offentlige orden og sikkerhed ved at tillade så drastiske foranstaltninger, kan denne konvention ikke fortolkes således, at den i sig selv forbyder dem at anse en sådan flygtning for ikke eller ikke længere at bo på deres område og derfor ikke eller ikke længere at have de rettigheder, som ifølge nævnte konvention er forbeholdt flygtninge med lovlig bopæl.

60 – Jf. artikel 25 i direktiv 2011/95 og artikel 28 i Genèvekonventionen.

61 – Jf. artikel 33 i direktiv 2011/95 og artikel 26 i Genèvekonventionen.

62 – Jf. artikel 26 i direktiv 2011/95 og artikel 17-19 og 24 i Genèvekonventionen.

63 – Jf. artikel 32 i direktiv 2011/95 og artikel 21 i Genèvekonventionen.

64 – Jf. artikel 29 i direktiv 2011/95 og artikel 23 i Genèvekonventionen. De rettigheder, der er fastlagt i dette direktivs kapitel VII, og som er sammenfaldende med de rettigheder, der er anført i denne konvention, omfatter i øvrigt retten til beskyttelse mod refoulement (nævnte direktivs artikel 21 og Genèvekonventionens artikel 33). I henhold til samme direktivs artikel 14, stk. 6, fører anvendelsen af denne artikels stk. 4 eller 5 imidlertid ikke til fortabelse af denne ret.

65 – Jf. punkt 112 i dette forslag til afgørelse.

66 – UNHCR, »Lawfully Staying« – A Note on Interpretation, 3.5.1988 (tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>). UNHCR har således i punkt 16-22 i denne erklæring anført, at et ophold, som ikke er lovliggjort i henhold til national ret, ikke desto mindre alt efter omstændighederne kan anses for at være »lovligt« i henhold til Genèvekonventionen. Jf. ligeledes Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, fodnote 1.

67 – Jeg minder imidlertid om, at en medlemsstat, som fratager en flygtning dennes opholdstilladelse ved anvendelse af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2011/95, i medfør af EU-retten fortsat har pligt til at tildele vedkommende samtlige øvrige rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII (jf. fodnote 51 til dette forslag til afgørelse).

112. Efter at have udnyttet mulighederne i artikel 14, stk. 4 eller 5, i direktiv 2011/95 har medlemsstaterne således fortsat pligt til at garantere de omhandlede flygtninge de rettigheder, som enhver flygtning ifølge Genèvekonventionen indrømmes, uafhængigt af om vedkommendes ophold er lovligt. Disse rettigheder vedrører forskelsfri behandling (artikel 3), religionsfrihed (artikel 4), beskyttelse af løsøre og fast ejendom (artikel 13), adgang til domstolene (artikel 16), rationering (artikel 20), adgang til offentlig uddannelse (artikel 22), administrativ bistand (artikel 25), udstedelse af identitetspapirer (artikel 27), forskelsfri behandling med hensyn til offentlige afgifter (artikel 29), straffrihed for ulovlig indrejse eller ulovligt ophold (artikel 31) samt beskyttelse mod udvisning (artikel 32) og udvisning eller afvisning [refoulement] (artikel 33)<sup>68</sup>.

113. I den forbindelse har UNHCR anført, at når medlemsstaterne udnytter disse muligheder, er de »therefore nonetheless obliged to grant the rights of the 1951 Convention which do not require lawful residence and which do not foresee exceptions for as long as the refugee remains within the jurisdiction of the State concerned«<sup>69</sup>. UNHCR har desuden for nylig i det væsentlige gentaget denne holdning i sine kommentarer til det forslag til forordning, der skal erstatte direktiv 2011/95<sup>70</sup>.

114. Det er i lyset af disse betragtninger, at artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 skal fortolkes. Denne bestemmelse fastsætter, at de flygtninge, på hvem en tilbagekaldelse af eller afslag på tildeling af flygtningestatus i henhold til denne artikels stk. 4 eller 5 har fundet anvendelse, fortsat, så længe de befinder sig på en medlemsstats område, har »de rettigheder, der er fastsat i artikel 3, 4, 16, 22, 31, 32 og 33 i Genèvekonventionen, eller tilsvarende rettigheder«.

115. Sagsøgerne i de tre hovedsager har rejst tvivl om gyldigheden af dette direktivs artikel 14, stk. 6, med den begrundelse, at denne bestemmelse ikke i den deri anførte fortegnelse over rettigheder rummer de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionens artikel 13, 20, 25, 27 og 29.

116. I overensstemmelse med de principper, der er nævnt i punkt 66 og 67 i dette forslag til afgørelse, bør det undersøges, om det er muligt at fortolke artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 i overensstemmelse med Genèvekonventionen, således at bestemmelsen bevarer sin gyldighed med hensyn til primærretten og samtidig opfylder sit formål, som er den fuldstændige anvendelse af denne konvention.

117. Disse principper indebærer, at denne bestemmelse fortolkes således, at den ikke strider mod medlemsstaternes forpligtelse til i henhold til Genèvekonventionen at garantere, at enhver flygtning, der befinder sig på en medlemsstats område, indrømmes samtlige rettigheder ifølge denne konvention uafhængigt af lovligheden af dette ophold.

118. Nøglen til en sådan forenelig fortolkning ligger efter min opfattelse i udtrykket »eller tilsvarende rettigheder« i artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95.

68 – Det bør tilføjes, at når en flygtning med ulovligt ophold som følge af anvendelsen af artikel 14, stk. 4 eller 5, i direktiv 2011/95 er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, som ikke kan gennemføres på grund af princippet om non-refoulement eller medlemsstaternes forpligtelser i henhold til chartret, EMRK og folkeretten, falder vedkommendes situation ligeledes ind under anvendelsesområdet for artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98). Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne i løbet af den periode, hvori udsendelsen udsættes, så vidt muligt sørge for især at sikre de pågældende garanti for opretholdelsen af familiens enhed og akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom.

69 – UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC, af 28.1.2005, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>, s. 32, citeret i punkt 33 i dette forslag til afgørelse.

70 – Jf. UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, februar 2018, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, s. 23. UNHCR har heri anbefalet, at situationen for de flygtninge, som udgør en fare for den offentlige orden eller sikkerhed, omfattes af den bestemmelse, der svarer til artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95, og at denne bestemmelse suppleres med følgende tekst: »Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State.«

119. Rækkevidden og betydningen af dette udtryk præciseres hverken i dette direktiv eller forarbejderne hertil eller i direktiv 2004/83. Disse forarbejder kaster heller ikke lys over årsagerne til, at lovgiver har afholdt sig fra at opregne alle de relevante rettigheder fra Genèvekonventionen i den fortegnelse, der findes i artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95.

120. Under disse omstændigheder giver undersøgelsen af denne bestemmelse, hvorved der ifølge fast retspraksis<sup>71</sup> skal tages hensyn til dens ordlyd og den sammenhæng, hvori den indgår, og til de formål, der forfølges med den ordning, den udgør en del af, efter min opfattelse anledning til at konkludere, at den skal fortolkes således, at udtrykket »eller tilsvarende rettigheder« betegner rettigheder, som er fastsat i Genèvekonventionen, og som medlemsstaterne skal garantere, at de flygtninge, som artikel 14, stk. 4 eller 5, i direktiv 2011/95 har fundet anvendelse på, indrømmes i tillæg til og ikke i stedet for de rettigheder, der udtrykkeligt er opregnet i nævnte artikels stk. 6.

121. Med hensyn til *ordlyden* af artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 minder jeg om – hvilket Domstolen allerede har fastslået i anden sammenhæng – at bindeordet »eller« ud fra et lingvistisk synspunkt såvel kan have betydningen enten-eller som både-og. Ordet skal derfor fortolkes i den sammenhæng, hvori det indgår, og under hensyntagen til formålene med den pågældende retsakt<sup>72</sup>.

122. I det foreliggende tilfælde følger det efter min opfattelse af den *sammenhæng*, hvori direktiv 2011/95 indgår, og af dets *formål*, at dette bindeord skal tillægges betydningen både-og. Jeg har således allerede slået fast, at EU-lovgiver med vedtagelsen af dette direktiv havde til hensigt at sikre den fuldstændige anvendelse af Genèvekonventionen i medlemsstaterne. EU-lovgiver har så afgjort ikke haft til hensigt at nægte de flygtninge, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95, de rettigheder, som medlemsstaterne har pligt til at indrømme dem i henhold til denne konvention. Dette formål er blevet genbekræftet i de indlæg, som Parlamentet, Rådet og Kommissionen har indgivet til Domstolen<sup>73</sup>.

123. Det ville være uforeneligt med et sådant formål at tillægge bindeordet »eller« betydningen enten-eller i artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95, idet dette ville indebære, at medlemsstaterne efter for godt befindende enten kunne tildele de omhandlede flygtninge de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionens artikel 3, 4, 16, 22, 31, 32 og 33, eller andre rettigheder af lignende rækkevidde. Dette resultat ville helt klart være i strid med denne konvention, som kræver, at de rettigheder, den fastlægger, garanteres, idet det ikke er tilstrækkeligt at tildele »tilsvarende« rettigheder.

124. Henset til målet om fuldstændig anvendelse af Genèvekonventionen, som direktiv 2011/95 forfølger, henviser udtrykket »eller tilsvarende rettigheder« efter min opfattelse snarere til de rettigheder, som føjer sig til dem, til hvilke dette direktivs artikel 14, stk. 6, udtrykkeligt henviser, og som ifølge denne konvention skal tildeles enhver flygtning, der befinder sig på en kontraherende stats område.

71 – Jf. bl.a. dom af 29.1.2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

72 – I dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 83), tillagde Domstolen bindeordet »eller« betydningen både-og i artikel 260, stk. 2, TEUF, hvorefter Domstolen kan pålægge en medlemsstat at betale »et fast beløb eller en tvangsbøde« i tilfælde af manglende opfyldelse af en dom for traktatbrud. Jf. ligeledes dom af 10.3.2005, Tempelman og van Schaijk (C-96/03 og C-97/03, EU:C:2005:145, præmis 43), og i denne retning generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, punkt 62).

73 – Parlamentet og Kommissionen hævdede imidlertid under retsmødet, at den manglende henvisning til Genèvekonventionens artikel 13 og 27 i ordlyden af artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 skyldtes hensigten om at behandle de flygtninge, der er omhandlet i denne artikels stk. 4 og 5, mindre gunstigt end de flygtninge, som – uden at falde ind under anvendelsesområdet for disse bestemmelser – ikke (eller endnu ikke) bor lovligt i en medlemsstat. Jeg betvivler foreneligheden af denne fortolkning med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF, idet Genèvekonventionen bestemmer, at de omhandlede rettigheder skal indrømmes »enhver flygtning«, uden at der fastsættes nogen begrænsninger, sådan som også UNHCR har vurderet situationen i sin stillingtagen, jf. punkt 113 i dette forslag til afgørelse.



125. Denne fortolkning bestyrkes af den omstændighed, at ingen af de regeringer, der har indgivet indlæg til Domstolen, med undtagelse af Det Forenede Kongeriges regering, har anført, at det er nødvendigt at fratage disse personer visse af disse rettigheder. Tværtimod har den belgiske og tjekkiske regering under retsmødet anført, at artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 i det væsentlige havde til formål på ikke-udtømmende vis at minde medlemsstaterne om deres internationale forpligtelser.

126. I denne forbindelse vil jeg navnlig understrege, at retten til udstedelse af identitetspapirer, jf. Genèvekonventionens artikel 27, i øvrigt udgør en forudsætning for udøvelsen af de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, og som udtrykkeligt opregnes i artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95<sup>74</sup>. En sådan udøvelse ville blive hindret, hvis den pågældende flygtning ikke fik udstedt identitetspapirer, som i øvrigt ligeledes kunne tjene til at attestere, at vedkommende kunne betegnes som flygtning<sup>75</sup>.

127. Undladelsen af en fuldstændig fortegnelse i artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95, hvori Genèvekonventionens artikel 13, 20, 25, 27 og 29 deri ikke er nævnt, kan efter min opfattelse også, som den belgiske og nederlandske regering og Parlamentet og Rådet har anført, forklares med, at disse artikler kan gøres til genstand for forbehold i henhold til denne konventions artikel 42, stk. 1. Denne bestemmelse gør det nemlig muligt for de kontraherende stater ved undertegnelsen, ratifikationen eller tiltrædelsen af Genèvekonventionen at tage forbehold over for andre af denne konventions bestemmelser »end artikel 1, 3, 4 og 16, stk. 1, samt artikel 33 og 36-46«.

128. EU-lovgiver har dermed villet minde medlemsstaterne om deres relevante forpligtelser ifølge Genèvekonventionen, som de ikke kan tage forbehold over for – nemlig artikel 3, 4, 16 og 33<sup>76</sup> – samtidig med at de også forpligtes til at indrømme de omhandlede flygtninge de rettigheder, der er fastsat i denne konventions artikel 22 og 31, henset til den særlige betydning, som EU's retsorden tillægger disse rettigheder<sup>77</sup>. Nævnte konventions artikel 13, 20, 25, 27 og 29 blev til gengæld bevidst ikke nævnt, idet medlemsstaterne kunne tage forbehold over for disse<sup>78</sup>, fordi direktiv 2011/95 ikke berører medlemsstaternes pligt til at garantere de rettigheder, der er fastsat i disse artikler, når de ikke har taget sådanne forbehold.

74 – Derfor følger retten til udstedelse af identitetspapirer efter min opfattelse allerede af de andre rettigheder, der er fastsat i artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95, idet de er nødvendige for den effektive udøvelse af disse rettigheder. Et sammenligneligt ræsonnement fik Domstolen til i dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 59 og 60), at fastslå, at en medlemsstat er forpligtet til så vidt muligt at dække de grundlæggende behov for en tredjelandstatsborger, som denne medlemsstat har pligt til at sikre akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom i henhold til artikel 14, stk. 1, litra b), i direktiv 2008/115. Selv om dette direktiv ikke udtrykkeligt foreskriver denne forpligtelse, fratages nævnte direktivs artikel 14, stk. 1, litra b), nemlig sine reelle virkninger, hvis disse behov ikke dækkes.

75 – Jf. UNHCR, Identity Documents for Refugees, EC/SCP/33, 20.7.1984, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68c4e4/identity-documents-refugees.html?query=EC/SCP/33>, punkt 2, og Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC, 28.1.2005, der er tilgængelig på følgende webadresse: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>, s. 43. Jf. i denne henseende punkt 97 i dette forslag til afgørelse.

76 – Genèvekonventionens artikel 1 definerer begrebet »flygtning«. Konventionens artikel 36-46 indeholder gennemførelses- og overgangsbestemmelser. Disse artikler vedrører derfor ikke indholdet af flygtninges rettigheder.

77 – Den særlige betydning af retten til offentlig undervisning for så vidt angår grundskolen, jf. Genèvekonventionens artikel 22, stk. 1, fremgår af artikel 14 i direktiv 2013/33. Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at indrømme mindreårige børn af ansøgere om international beskyttelse og mindreårige ansøgere adgang til uddannelsessystemet – i det mindste det offentlige – på de samme vilkår, som gælder deres egne statsborgere [jf. ligeledes artikel 14, stk. 1, litra c), i direktiv 2008/115]. Artikel 8 i direktiv 2013/33, hvorefter »[m]edlemsstaterne [ikke] kan [...] frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende er en ansøger [af international beskyttelse]«, vidner om den centrale placering, som forbuddet mod at straffe flygtninge alene for ulovlig indrejse eller ophold har, jf. Genèvekonventions artikel 31, som specifikt citeres i 15. betragtning til dette direktiv (jf. ligeledes 20. betragtning til og artikel 28, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)).

78 – Flere medlemsstater, nemlig Republikken Estland, Irland, Republikken Østrig, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har taget visse forbehold over for Genèvekonventionens artikel 25. Irland og Den Franske Republik har taget forbehold over for denne konventions artikel 29. Jf. *United Nations Treaty Collection* (tilgængelig på følgende webadresse: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en)).

129. Denne forklaring skal forstås med hensyn til minimumskaracteren af det beskyttelsesniveau, som dette direktivs artikel 14, stk. 6, kræver. Da denne artikels stk. 4 og 5 alene indfører muligheder, kan medlemsstaterne under alle omstændigheder også tildele de flygtninge, som de tilbyder disse muligheder, rettigheder, som rækker ud over det minimumsniveau, der er fastsat i samme artikels stk. 6. Mere generelt giver artikel 3 i direktiv 2011/95, sammenholdt med 12. betragtning hertil, medlemsstaterne mulighed for at fastsætte mere gunstige niveauer for bl.a. indholdet af den internationale beskyttelse, for så vidt som de er forenelige med dette direktiv.

130. På baggrund af disse betragtninger er det min vurdering, at artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at en medlemsstat, som udnytter de muligheder, der er fastsat i denne artikels stk. 4 eller 5, har pligt til ud over rettighederne i Genèvekonventionens artikel 3, 4, 16, 22, 31, 32 og 33 at tildele den pågældende flygtning de øvrige rettigheder, som denne konvention garanterer enhver flygtning, der befinder sig på en kontraherende stats område, nemlig de rettigheder, der er fastsat i nævnte konventions artikel 13, 20, 25, 27 og 29, for så vidt som medlemsstaten ikke har taget forbehold over for disse i henhold til nævnte konventions artikel 42, stk. 1.

131. Det er derfor min opfattelse, at artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2011/95, fortolket i sammenhæng og på den måde, der er foreslået i dette forslag til afgørelse, ikke er i strid med chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF.

### *E. Afsluttende bemærkninger*

132. Jeg vil for fuldstændighedens skyld præcisere, at den konklusion, jeg er nået frem til ovenfor, udelukkende vedrører gyldigheden af artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2011/95, hvorefter medlemsstaterne har mulighed for at fratage visse flygtninge de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII, med hensyn til chartrets artikel 18 og artikel 78, stk. 1, TEUF. Det er således alene denne muligheds gyldighed in abstracto med hensyn til disse bestemmelser, som Domstolen er blevet anmodet om at tage stilling til i forbindelse med disse præjudicielle forelæggelser, og som de indlæg, der er indgivet til Domstolen, derfor har drejet sig om.

133. Denne konklusion berører ikke den individuelle vurdering af, om en medlemsstats udøvelse af de muligheder, der er fastsat i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 er forenelig med visse grundlæggende rettigheder, som garanteres af chartret.

134. I så henseende kan jeg give tre eksempler. For det første kunne der i den situation, hvor en medlemsstat som følge af udnyttelsen af disse muligheder fratager en flygtning adgangen til visse former for lægehjælp, være tale om en tilsidesættelse af chartrets artikel 35 (om sundhedsbeskyttelse) eller endog, hvis fratagelsen sætter denne flygtning på spil eller udsætter vedkommende for umenneskelig eller vanærende behandling, af chartrets artikel 2, stk. 1 (retten til livet) eller artikel 4<sup>79</sup>. I et andet tænkt tilfælde, hvor en medlemsstat beslutter at udvise den omhandlede flygtning til et sikkert tredjeland, som er parat til at modtage vedkommende på sit område<sup>80</sup>, skal denne medlemsstat efterprøve foreneligheden af en sådan foranstaltning med retten til respekt for privatliv og familieliv,

79 – Jf. vedrørende rækkevidden af EMRK's artikel 2, stk. 1, og artikel 3 (som henholdsvis svarer til chartrets artikel 2, stk. 1, og artikel 4), Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.4.2012, Panaitescu mod Rumænien (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, §§ 27-30 og deri nævnte retspraksis). Jeg minder om, at det af chartrets artikel 52, stk. 3, i det omfang dette indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret af EMRK, fremgår, at disse rettigheder har samme betydning og omfang som dem, som er sikret ved denne konvention, uden at dette berører muligheden for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse. Fratagelsen af adgangen til visse former for lægehjælp kunne ligeledes i givet fald tilsidesætte artikel 14, stk. 1, litra b), i direktiv 2008/115 (jf. fodnote 68 til dette forslag til afgørelse).

80 – Jf. fodnote 51 til dette forslag til afgørelse.



som er fastlagt i chartrets artikel 7<sup>81</sup>. Et tredje eksempel kan være, at selv om chartrets artikel 15 om erhvervsfrihed og ret til arbejde kun gælder for tredjelandes statsborgere, »der har tilladelse til at arbejde på medlemsstaternes område«, kan det bl.a. ikke udelukkes, at afslag på tilladelse til en flygtning til at komme i arbejde efter løsladelse fra fængslet, selv om vedkommende ikke kan udsendes til et tredjeland og derfor er tvunget til at forblive i asylmedlemsstaten på ubestemt tid, alt efter omstændighederne kan udgøre en overtrædelse af chartrets artikel 7. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis omfatter EMRK's artikel 8, hvortil svarer chartrets artikel 7, nemlig den sociale identitet samt de personlige, sociale og økonomiske relationer, der udgør et menneskes privatliv<sup>82</sup>.

## V. Forslag til afgørelse

135. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) i sagerne C-77/17 og C-78/17 og af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik) i sag C-391/16, som følger:

- »1) Artikel 14, stk. 4, i 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 skal fortolkes således, at denne bestemmelse gør det muligt for medlemsstaterne at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge den afgørelse, ved hvilken de har tildelt de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII, til flygtninge, som falder ind under nævnte bestemmelses anvendelsesområde, uden at en sådan afgørelse berører disse flygtnings betegnelse som flygtninge eller ugyldiggør den afgørelse, hvorved de er blevet anerkendt som flygtninge.
- 2) Artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at denne bestemmelse gør det muligt for medlemsstaterne at afslå at tildele de rettigheder, der er fastsat i dette direktivs kapitel VII, til flygtninge, der falder ind under nævnte bestemmelses anvendelsesområde, uden at et sådant afslag berører disse flygtnings betegnelse som flygtninge eller den forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne til at behandle deres ansøgning om international beskyttelse under iagttagelse af de krav, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus.
- 3) Artikel 14, stk. 6, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at når en medlemsstat udnytter de muligheder, der er fastsat i artikel 14, stk. 4 og 5, i dette direktiv, har denne medlemsstat fortsat pligt til, så længe de pågældende flygtninge befinder sig på dens område, at garantere dem ikke blot de rettigheder, der er fastsat i artikel 3, 4, 16, 22, 31, 32 og 33 i konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, men også dem, der er fastsat i denne konventions artikel 13, 20, 25, 27 og 29, for så vidt som nævnte medlemsstat ikke har taget forbehold over for disse bestemmelser i henhold til nævnte konventions artikel 42, stk. 1.

81 – Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis garanterer EMRK ikke en udlændings ret til indrejse eller ophold i et bestemt land, og de kontraherende stater har ifølge et fast folkeretligt princip, og uden at det berører deres forpligtelser ifølge traktaterne (herunder EMRK), ret til at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udvisning. Dog kan foranstaltninger, der begrænser en udlændings opholdsret, i visse tilfælde give anledning til en tilsidesættelse af EMRK's artikel 8, hvis de medfører uforholdsmæssige konsekvenser for vedkommendes privat- og/eller familieliv (jf. bl.a. dom af 26.6.2012, Kurić m.fl. mod Slovenien, CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, § 355 og den deri nævnte retspraksis). Med hensyn til de faktorer, der skal tages hensyn til ved prøvelsen af forholdsmæssigheden af en udvisningsforanstaltning, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.8.2001, Boulif mod Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48) og af 18.10.2006, Ünér mod Nederlandene (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, §§ 57 og 58). Disse principper finder ligeledes anvendelse, når det drejer sig om forholdsmæssigheden af en afgørelse om afslag på tildeling af en opholdstilladelse (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.3.2018, Ejimson mod Tyskland, CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56 og 57).

82 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.10.2003, Slivenko mod Letland (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, § 96), og i denne retning dom af 18.10.2006, Ünér mod Nederlandene (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, § 59).

- 4) Undersøgelsen af artikel 14, stk. 4-6, i direktiv 2011/95 har intet frembragt, der kan berøre gyldigheden heraf.«