



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 17. maj 2023¹

Sag C-402/22

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
mod
M.A.**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/95/EU – standarder for betingelserne for tildeling af flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus – artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 14, stk. 5 – afslag på tildeling af flygtningestatus – tredjelandstatsborger, der har begået en særlig grov forbrydelse – begrebet »særlig grov forbrydelse««

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14, stk. 4, litra b), 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 subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse².

2. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem tredjelandstatsborgeren M.A. og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) angående statssekretærens beslutning om at give afslag på M.A.s ansøgning om international beskyttelse.

3. Artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 bestemmer, at medlemsstaterne kan tilbagekalde den status, der er tildelt en flygtning, når den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i den medlemsstat, hvori denne opholder sig.

4. I henhold til direktivets artikel 14, stk. 5, kan medlemsstaterne i dette tilfælde også beslutte ikke at tildele flygtningestatus, hvis der endnu ikke er truffet en sådan afgørelse. Afgørelsen i hovedsagen er netop blevet truffet på grundlag af denne bestemmelse.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2011, L 337, s. 9.

5. I mine forslag til afgørelse i sagerne AA (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse) og Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flygtning, der har begået en grov forbrydelse)³ gik jeg ind for en fortolkning, hvorefter artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 fastsætter to kumulative betingelser for den mulighed, som medlemsstaterne har for at tilbagekalde flygtningestatus. I denne henseende forklarede jeg, hvorfor det er min opfattelse, at eksistensen af en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for, at en medlemsstat kan tilbagekalde denne status.

6. I disse forslag til afgørelse anførte jeg ligeledes grundene til, at jeg er af den opfattelse, at den trussel, som en dømt person udgør på det tidspunkt, hvor afgørelsen om at tilbagekalde flygtningestatus træffes, skal være reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig for den berørte medlemsstats samfund. Jeg præciserede ligeledes, at en afgørelse om at tilbagekalde flygtningestatus efter min opfattelse skal overholde proportionalitetsprincippet og i bredere forstand den berørte persons grundlæggende rettigheder, således om de er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

7. Eftersom ingen af de præjudicielle spørgsmål i sag C-663/21 og sag C-8/22 direkte vedrørte betydningen af betingelsen om, at den berørte tredjelandstatsborger skal være idømt »en endelig dom for en særlig grov forbrydelse«, tog jeg derimod ikke stilling til dette aspekt.

8. I den foreliggende sag har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) udtrykkeligt forelagt Domstolen et spørgsmål om dette aspekt i sit første præjudicielle spørgsmål i forbindelse med en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse.

9. På Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse fokusere på dette første præjudicielle spørgsmål, hvorved den forelæggende ret ønsker Domstolens præcisering af kriterierne for fastsættelse af begrebet »særlig grov forbrydelse«, jf. artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95.

10. Jeg vil nedenfor redegøre for grundene til, at denne bestemmelse efter min opfattelse skal fortolkes således, at en strafbar handling, der er kendetegnet ved en særlig grovhed som omhandlet i denne bestemmelse, skal betegnes som en »særlig grov forbrydelse«. Jeg vil præcisere den metode og de kriterier, der efter min opfattelse kan gøre det muligt for medlemsstaterne at vurdere, om der foreligger en sådan forbrydelse.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

11. Artikel 33 i konventionen om flygtninges retsstilling⁴ som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling⁵ (herefter »flygtningekonventionen«) bestemmer:

»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.

³ – C-663/21 og C-8/22, EU:C:2023:114.

⁴ – Undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*UN Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) med ikrafttræden den 22.4.1954.

⁵ – Indgået i New York den 31.1.1967 med ikrafttræden den 4.10.1967.

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.«

B. EU-retten

12. Artikel 12, stk. 2, i direktiv 2011/95 er affattet således:

»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 [...].«

13. Direktivets artikel 14, stk. 4 og 5, bestemmer:

»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.«

14. Nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, litra b), er affattet således:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at komme i betragtning til subsidær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at:

[...]

- b) den pågældende har begået en grov forbrydelse.«

15. Samme direktivs artikel 21, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»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 antage, at den pågældende udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i, eller
- b) den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat.«

C. Nederlandsk ret

16. I paragraf C2/7.10.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000) med overskriften »Den offentlige orden som begrundelse for afslag« præciseres følgende:

»Ved vurderingen af en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl undersøger Immigratie – en Naturalisatiedienst [(myndigheden for indvandring og naturalisation, Nederlandene (herefter »IND«))], om tredjelandsstatsborgeren udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed. Når tredjelandsstatsborgeren er en flygtning i [flygtninge-]konventionens betydning, vurderer IND, om der foreligger en særlig grov forbrydelse [...]

IND vurderer i hvert enkelt tilfælde, om der foreligger en (særlig) grov forbrydelse, på grundlag af alle de relevante faktiske og juridiske oplysninger. Den tager i denne henseende i alle tilfælde hensyn til de særlige omstændigheder, som tredjelandsstatsborgeren har gjort gældende, og som vedrører forbrydelsens art og alvor samt den tid, der er gået, siden de faktiske omstændigheder indtraf.

[...]

IND vurderer, om der foreligger en (særlig) grov forbrydelse, ved at vurdere, om alle de idømte straffe tilsammen svarer til mindst den gældende standard. I denne forbindelse lægges der stor vægt på de individuelle omstændigheder, bl.a. spørgsmålet om, hvor stor en del af lovovertrædelserne der udgør en trussel mod samfundet. Under alle omstændigheder skal mindst en af dommene vedrøre en lovovertrædelse, der udgør en sådan trussel.

Med henblik på spørgsmålet om, hvorvidt de idømte domme tilsammen når op på den gældende standard, tager IND under alle omstændigheder hensyn til den del af straffen, der er idømt ubetinget.

Ved bedømmelsen tager IND hensyn til den betingede del af straffene, hvis og i det omfang der (også) foreligger:

- lovovertrædelser i tilknytning til narkotika, seksualforbrydelser og vold
- menneskehandel eller
- udøvelse, forberedelse eller fremme af terrorhandlinger.

Med henblik på en vurdering af, om der foreligger en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, tager IND ligeledes hensyn til idømmelse af samfundstjeneste. Den beregner den gældende standard på grundlag af følgende:

- varigheden af den alternative frihedsstraf, som retten har afsagt
- varigheden af den frihedsstraf, som retten har afsagt, såfremt tredjelandstatsborgeren ikke udfører den samfundstjeneste, som denne er idømt, behørigt, og
- for hver to timers [samfundstjeneste]: en dags frihedsstraf.

[...]

Den offentlige orden, når tredjelandstatsborgeren er flygtning i [flygtninge]konventionens forstand

IND tildeler ikke en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl til en tredjelandstatsborger, der opfylder alle nedenstående betingelser:

- vedkommende opfylder betingelserne for at kunne få en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl [...], og
- vedkommende er blevet idømt en dom for en »særlig grov forbrydelse« og udgør en »fare for samfundet«.

Det fastslås, at der foreligger en »særlig grov forbrydelse«, når samtlige nedenstående betingelser er opfyldt:

- tredjelandstatsborgeren er ved en endelig dom blevet idømt en frihedsberøvende foranstaltning eller en frihedsstraf, og
- foranstaltningens eller straffens varighed er på i alt mindst ti måneder.

IND tager ved denne vurdering også hensyn til de lovovertrædelser, som eventuelt er blevet begået i udlandet. I denne henseende vurderer IND på grundlag af oplysninger fra Openbaar Ministerie [(anklagemyndigheden, Nederlandene)] de konsekvenser, som disse lovovertrædelser ville have haft i henhold til nederlandsk ret, såfremt de var blevet begået og straffet i Nederlandene.

IND vurderer truslen mod samfundet i hvert enkelt tilfælde og på grundlag af alle de relevante faktiske og juridiske omstændigheder.

I vurderingen af den »trussel mod samfundet«, som tredjelandstatsborgeren udgør, tager IND under alle omstændigheder hensyn til bl.a. følgende aspekter:

- overtrædelsens art og
- den idømte straf.

IND vurderer den trussel, som tredjelandsstatsborgeren udgør for samfundet, på grundlag af situationen, sådan som den ser ud på tidspunktet for bedømmelse af ansøgningen (»ex nunc-vurdering«).

IND kan under alle omstændigheder fastslå en trussel mod samfundet i følgende tilfælde:

- lovovertrædelser i tilknytning til narkotika, seksualforbrydelser og vold
- brandstiftelse
- menneskehandel
- ulovlig handel med våben, ammunition og sprængstoffer og
- ulovlig handel med menneskevæv og -organer.

[...]«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17. M.A. indgav den 5. juli 2018 sin fjerde ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene.

18. Statssekretæren gav afslag på ansøgningen ved afgørelse af 12. juni 2020. I denne afgørelse fastslog statssekretæren, at M.A. med rette frygtede at blive forfulgt i sit oprindelsesland, men at han ved en endelig dom var blevet dømt for en særlig grov forbrydelse, og at han derfor udgjorde en fare for samfundet.

19. Statssekretæren baserede sig i denne henseende på den omstændighed, at M.A. i løbet af 2018 ved en endelig dom var blevet idømt en fængselsstraf på 24 måneder⁶ for i løbet af den samme aften at have begået tre seksuelle krænkelser, et forsøg på seksuel krænkelse og tyveri af en mobiltelefon.

20. M.A. anlagde sag til prøvelse af afgørelsen af 12. juni 2020.

21. Ved dom af 13. juli 2020 annullerede rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) denne afgørelse med den begrundelse, at statssekretæren ikke i tilstrækkelig grad havde begrundet dels, at de handlinger, som M.A. havde begået, var af en sådan grovhed, at de begrundede et afslag på at få tildelt flygtningestatus, dels at M.A. udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig fare for samfundets grundlæggende interesser.

22. Statssekretæren iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Til støtte for denne appel har statssekretæren gældende for det første, at de forhold, som M.A. er anklaget for, skal betragtes som en enkelt lovovertrædelse, der udgjorde en særlig grov forbrydelse, i lyset af disse forholds karakter, den straf, han var blevet idømt, og disse forholds forstyrrende virkning for det nederlandske samfund. Statssekretæren har for det andet anført, at M.A.s dom for en særlig grov forbrydelse principielt viser, at denne udgør en fare for samfundet.

⁶ – Hvoraf otte måneder var betinget, således som det synes at fremgå af M.A.s og den nederlandske regerings bemærkninger.

23. M.A. har gjort gældende, at statssekretæren med urette anvendte størrelsen af den idømte straf som udgangspunkt for undersøgelsen og vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt lovovertrædelsen var særlig grov. Hvert forhold skal vurderes enkeltvis, hvilket ikke var muligt i forbindelse med den metode, som statssekretæren anvendte. M.A. har også fremhævet, at seksuelle krænkelser udgør den mildeste form for sædelighedsforbrydelser. Hvad angår desuden betingelsen om, at der skal foreligge en fare for samfundet, er det M.A.s opfattelse, at den vurdering, som rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) har foretaget, er korrekt.

24. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den med henblik på at kunne træffe afgørelse om den nævnte appel har behov for at få præciseret de omstændigheder, på grundlag af hvilke medlemsstaterne skal afgøre, om en tredjelandsstatsborger er blevet idømt en endelig dom for en særlig grov forbrydelse. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, i hvilket omfang løsningen i Domstolens dom af 13. september 2018, Ahmed⁷, angående artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 kan overføres på direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), når den førstnævnte artikel vedrører en »grov forbrydelse«, mens den anden vedrører en »særlig grov forbrydelse«.

25. I lyset af uenigheden parterne imellem om rækkevidden af begrebet fare for samfundet, har den forelæggende ret overtaget de præjudicielle spørgsmål forelagt af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) i sag C-8/22⁸.

26. På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) a) Hvornår er en forbrydelse »særlig grov« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95/EU, således at en medlemsstat kan afslå flygtningestatus til en person, der har behov for international beskyttelse?
- b) Er de kriterier, der gælder for en »grov forbrydelse« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv [2011/95], og som gengivet i [Ahmed-dommens] præmis 56, relevante ved bedømmelsen af, om der er tale om en »særlig grov forbrydelse«? Hvis dette er tilfældet, findes der da stadig supplerende kriterier, der gør en forbrydelse »særlig« grov?
- 2) Skal artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv [2011/95] fortolkes således, at allerede den omstændighed, at en person, der har fået flygtningestatus, er dømt for en særlig grov forbrydelse, er tilstrækkeligt til at godtgøre, at han udgør en fare for samfundet, eller at en endelig dom for en særlig grov forbrydelse i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at der foreligger en fare for samfundet?
- 3) Såfremt idømmelsen af en straf ved en endelig dom for en grov lovovertrædelse ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en fare for samfundet, skal artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv [2011/95] da fortolkes således, at medlemsstaten skal godtgøre, at appellantens efter sin dom fortsat udgør en fare for samfundet? Skal medlemsstaten godtgøre, at denne fare er reel og umiddelbar, eller er det tilstrækkeligt, at der findes en potentiel fare? Skal [direktivets] artikel 14, stk. 4, litra b), alene eller sammenholdt med proportionalitetsprincippet, fortolkes således, at denne bestemmelse kun tillader fratagelse af flygtningestatus, hvis denne fratagelse er forholdsmæssig, og den fare, som personen med flygtningestatus udgør, er tilstrækkeligt grov til at begrunde denne fratagelse?

⁷ – C-369/17, herefter »Ahmed-dommen«, EU:C:2018:713.

⁸ – Jf. fodnote 3 i dette forslag til afgørelse.

- 4) Såfremt medlemsstaten ikke skal godtgøre, at appellanten efter dommen fortsat udgør en fare for samfundet, og at denne fare er reel, umiddelbar og tilstrækkeligt grov til at begrunde fratagelsen af flygtningestatus, skal artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv [2011/95] da fortolkes således, at denne bestemmelse indebærer, at truslen mod samfundet i princippet er godtgjort ved den omstændighed, at personen med flygtningestatus er blevet idømt straf ved en endelig dom for en grov lovovertrædelse, men at denne kan godtgøre, at han ikke eller ikke længere udgør en sådan trussel?»

27. M.A., den nederlandske og den ungarske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

IV. Bedømmelse

28. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afklaring af rækkevidden af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 med henblik på fastlæggelse af metoden og kriterierne for definition af begrebet »særlig grov forbrydelse« som omhandlet i denne bestemmelse.

29. Den ønsker navnlig oplyst, om de krav og parametre, der skal tages i betragtning med henblik på at fastslå, at en person har begået en »grov forbrydelse« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, således som de bl.a. fremgår af Ahmed-dommen, også er relevante, når det skal afgøres, om en person har begået en »særlig grov forbrydelse« som omhandlet i dette direktivs artikel 14, stk. 4, litra b).

30. Det skal fremhæves, at forekomsten af en særlig grov forbrydelse er en nødvendig – om end ikke tilstrækkelig – betingelse for, at den mulighed for at tilbagekalde eller afslå flygtningestatus, som medlemsstaterne har i henhold til denne bestemmelse eller artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95, kan finde anvendelse.

31. Det påpeges, at hverken artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 eller nogen anden bestemmelse heri indeholder en definition af begrebet »særlig grov forbrydelse«.

32. Det må ligeledes konstateres, at artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 ikke henviser til medlemsstaternes ret ved fastlæggelsen af begrebet »særlig grov forbrydelse«, der findes i denne bestemmelse. Det følger imidlertid af såvel kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at begreberne i en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning⁹.

33. Det skal i denne henseende præciseres, at en selvstændig og ensartet fortolkning af begrebet »særlig grov forbrydelse« som omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 ikke må føre til, at medlemsstaterne fratages deres skønsmæssige med hensyn til fastlæggelse af deres respektive politikker på det strafferetlige område. Det drejer sig med andre ord ikke om at omveje at ensrette medlemsstaternes politikker på det strafferetlige område. En sådan fortolkning sigter udelukkende mod at sikre, at vurderingen af betingelsen om en særlig grov

⁹ – Jf. navnlig Ahmed-dommen (præmis 36 og den deri nævnte retspraksis), dom af 31.3.2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl m.fl. (Tvangsanbringelse af en asylansøger på et psykiatrisk hospital) (C-231/21, EU:C:2022:237, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), og dom af 12.1.2023, TP (Audiovisuel montør til en offentlig TV-station) (C-356/21, EU:C:2023:9, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

forbrydelse, der findes i denne bestemmelse, er baseret på en fælles metode og på fælles kriterier med henblik på at sikre, at udøvelsen af muligheden for at tilbagekalde eller afslå at tildele flygtningestatus sker inden for de samme rammer i samtlige medlemsstater.

34. Alt i alt handler det ikke om at benægte de forskelle i udformningen af politikker på det strafferetlige område, der kan findes medlemsstaterne imellem. Det drejer sig om at give de kompetente myndigheder de nødvendige værktøjer til på et fælles grundlag at fastslå, at en forbrydelse er særlig grov.

35. Når dette er præciseret, og eftersom begrebet »særlig grov forbrydelse« ikke er defineret i direktiv 2011/95, bør disse fortolkes i overensstemmelse med deres sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den kontekst, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af¹⁰.

36. Hvad angår begrebet »forbrydelse« skal det efter min opfattelse forstås således, at det generelt vedrører en lovovertrædelse, der er fastsat i den berørte medlemsstats strafferet uden at være begrænset til bestemte former for lovovertrædelser.

37. I realiteten vedrører det særskilte kriterium, der gør det muligt at afgrænse rækkevidden af begrebet »særlig grov forbrydelse«, den pågældende lovovertrædelses grovhed. Kun forbrydelser, der har en vis grad af grovhed, kan således gøre det muligt for medlemsstaterne at benytte sig af den mulighed, de har for at tilbagekalde eller give afslag på at tildele flygtningestatus.

38. Hvad angår den sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug betegner »særlig grov« i almindelig sprogbrug en alvorsgrad, der på grund af dens omfang, har en usædvanlig eller sjælden karakter, og som følgelig kan betegnes som »usædvanlig«. Dette udtryk er således synonymt med »usædvanlig grov«, »ekstraordinær grov« eller »ekstremt grov«.

39. Det følger heraf, at en »særlig grov forbrydelse« er en lovovertrædelse, der er kendetegnet ved visse særlige karakteristika, hvorfor den kan indgå i kategorien af de mest alvorlige forbrydelser.

40. Det foranlediger mig til at være af den opfattelse, at en »særlig grov forbrydelse« som omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 er en forbrydelse, der er kendetegnet ved en usædvanlig grovhed, som anerkendes af den medlemsstat, der ønsker at benytte sig af muligheden for at tilbagekalde eller afslå tildeling af flygtningestatus.

41. Hensyntagen til den kontekst, som denne bestemmelse indgår i, gør det efter min opfattelse muligt at bekræfte denne indledende bedømmelse.

42. Det skal i denne henseende anføres, at denne kontekst skal føre til en streng fortolkning af nævnte bestemmelse.

43. Det skal således fremhæves, at flygtningestatus skal tildeles en person, når denne opfylder de minimumsstandarder, der er fastsat i EU-retten. I henhold til artikel 13 i direktiv 2011/95 tildeler medlemsstaterne tredjelandstatsborgere og statsløse, der kan anerkendes som flygtninge i medfør af direktivets kapitel II og III, flygtningestatus.

¹⁰ – Jf. navnlig dom af 12.1.2023, TP (Audiovisuel montør til en offentlig TV-station) (C-356/21, EU:C:2023:9, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

44. I artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 nævnes imidlertid en grund til tilbagekalde eller afslå at forlænge flygtningestatus, der udgør en undtagelse fra den generelle regel i direktivets artikel 13, og som bevirker, at de rettigheder og fordele, der er nævnt i direktivets kapitel VII, begrænses. Denne grund til tilbagekaldelse eller afslag på tildeling af flygtningestatus bør således efter min opfattelse som en undtagelsesbestemmelse fortolkes strengt, hvilket betyder, at den kun kan finde anvendelse, når den kompetente myndighed har godtgjort, at den berørte tredjelandsstatsborger efter en endelig dom er blevet dømt for en usædvanlig grov forbrydelse.

45. En sammenligning med andre bestemmelser i direktiv 2011/95 bekræfter efter min opfattelse denne fortolkning. Blandt grundene til udelukkelse fra flygtningestatus er i direktivets artikel 12, stk. 2, litra b), anført, at den pågældende har begået »en alvorlig ikke-politisk forbrydelse«, og blandt grundene til udelukkelse fra at være berettiget til subsidær beskyttelse er i nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, litra b), anført, at den pågældende har begået en »grov forbrydelse«. Ved i nævnte direktivs artikel 14, stk. 4, litra b), at nævne »særlig grov forbrydelse« har EU-lovgiver tydeligvis ønsket at begrænse denne bestemmelses anvendelsesområde ved ikke blot at kræve, at den grad af grovhed, der kræves i denne bestemmelse, er højere end den, der kræves ved gennemførelsen af udelukkelsesgrundene, men også at der er tale om en grovhed af usædvanlig grad. Det skal endvidere anføres, at EU-lovgiver har valgt udtrykket »særlig grov« og ikke »meget grov«.

46. Som Domstolen desuden har anført vedrørende den tilsvarende bestemmelse i artikel 21, stk. 2, i direktiv 2011/95, der muliggør refoulement af en flygtning, må direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), anses for at underlægge muligheden for fratagelse af en flygtningestatus strenge betingelser, navnlig fordi en flygtning kun efter en endelig dom for en »særlig grov forbrydelse« kan anses for at udgøre en »fare for samfundet i denne medlemsstat«¹¹. Disse strenge betingelser modsvarer de alvorlige konsekvenser af fratagelse af eller afslag på tildeling af flygtningestatus, nemlig at den berørte person ikke vil få eller ikke længere har alle de rettigheder og fordele, der er omhandlet i nævnte direktivs kapitel VII, eftersom disse er knyttet til denne status¹².

47. En fortolkning, der består i at begrænse anvendelsesområdet for artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95 til at omfatte forbrydelser af en usædvanlig grov karakter, synes at være i overensstemmelse med fortolkningen af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, hvoraf det navnlig fremgår, at en flygtning, »som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet [i det land, hvori han opholder sig]«, ikke kan påberåbe sig princippet om non-refoulement. Det skal i denne henseende anføres, at selv om denne bestemmelse har et andet formål, eftersom den fastsætter undtagelser fra princippet om non-refoulement, er det ubestridt, at den har dannet basis for de grunde til tilbagekaldelse af flygtningestatus eller afslag på tildeling af flygtningestatus, som EU-lovgiver har fastsat i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95. Det forekommer således hensigtsmæssigt at tage hensyn til fortolkningen af denne konventions artikel 33, stk. 2, der, som det fremgår af 4., 23. og 24. betragtning til nævnte direktiv, udgør hjørnестenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge¹³.

¹¹ – Jf. dom af 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 72).

¹² – Jf. dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 99).

¹³ – Jf. navnlig dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også vedrørende behovet for at fortolke bestemmelserne i direktiv 2011/95 i overensstemmelse med Genèvekonventionen Ahmed-dommen (præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

48. Mere generelt er det min opfattelse, at eftersom de i artikel 14, stk. 4 og 5, i direktiv 2011/95 omhandlede tilfælde, hvor medlemsstaterne kan tilbagekalde eller afslå at tildele flygtningestatus, i det væsentlige svarer til de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan udvise en flygtning i medfør af dette direktivs artikel 21, stk. 2, og flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, skal disse bestemmelser fortolkes på samme måde.

49. Fortolkningen af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, ser imidlertid ud til at være sammenfaldende med den fortolkning af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95, som jeg har slået til lyd for, nemlig at en »særlig grov« forbrydelse er en forbrydelse af en usædvanlig grov karakter.

50. Hvad angår begrebet »forbrydelse« har jeg allerede anført, at det kan have forskellige betydninger i de nationale retter, hvilket er blevet fremhævet i forbindelse med fortolkningen af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2¹⁴. Anvendelsen af denne bestemmelse afhænger således ikke af, om den handling, for hvilken en person er dømt, indgår i den ene eller den anden kategori af den nationale strafferet, men snarere af, om der er tale om en »særlig grov« handling, der betegnes som sådan i denne ret¹⁵.

51. Derudover kan den usædvanlige karakter af gennemførelsen af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, fremhæves¹⁶. I denne henseende er en »særlig grov forbrydelse« en variant af en »grov forbrydelse«, der er begrænset til »usædvanlige tilfælde«¹⁷. Kravet om en »særlig grov forbrydelse« hænger med dets begrænsende karakter sammen med behovet for at fastsætte en særlig høj grænse for anvendelsen af undtagelsen fra princippet om non-refoulement i flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2¹⁸.

52. Hovedformålet med direktiv 2011/95, der består i dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater¹⁹, taler efter min opfattelse også for en fortolkning, der begrænser anvendelsesområdet for direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 14, stk. 5, til ganske særlige tilfælde, dvs. til de handlinger, der straffes hårdest, og til de mest alvorlige forbrydelser i den berørte medlemsstat.

¹⁴ – Jf. vedrørende flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, »The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weis«, s. 246, der findes på følgende internetside: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.htm>. Forfatteren har anført, at »[f]or så vidt angår kriminel aktivitet skal begrebet »forbrydelse« ikke forstås i den tekniske betydning i en strafferet, men udelukkende som en grov lovovertrædelse« (fri oversættelse). Jf. også vedrørende flygtningekonventionens artikel 1, afsnit F, litra b), FN's Flygtningehøjkommissariat (HCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, punkt 155, s. 36, hvoraf det fremgår, at »begrebet »forbrydelse« har forskellig betydning i de forskellige retssystemer. I nogle lande betegner »forbrydelse« kun grove lovovertrædelser. I andre lande kan det omfatte alt fra mindre tyveri til mord« (fri oversættelse).

¹⁵ – Jf. vedrørende flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kommentaren til denne konvention offentliggjort i 1997 af Afdelingen for international beskyttelse i HCR, der findes på følgende internetside: <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf> (s. 142). Ud fra dette synspunkt skal forskellen mellem på den ene side den franske sprogversion af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, hvori nævnes en »crime ou délit« (»forbrydelse eller lovovertrædelse«), og på den anden side den engelske sprogversion, der anvender begrebet »crime« (»forbrydelse«), relativiseres, idet det vigtige er, at der foreligger en dom for en særlig grov forbrydelse.

¹⁶ – Jf. A. Grahl-Madsen, »Expulsion of Refugees«, i P. Macalister-Smith og G. Alfredsson, *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy*, Martinus Nijhoff Publishers, Haag, 2001, s. 7-16. Forfatteren har anført, at »[d]et er muligt at fastslå med sikkerhed, at refoulement af en flygtning i henhold til [flygtningekonventionens] artikel 33 er en udsædvanlig foranstaltning, som kun kan benyttes i ganske særlige tilfælde« (fri oversættelse) (s. 14).

¹⁷ – Jf. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, nævnt i fodnote 14 i dette forslag til afgørelse, s. 36, punkt 154.

¹⁸ – Jf. V. Chetail, »Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international«, i *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001, s. 3-61, særlig s. 44.

¹⁹ – Jf. 12. betragtning til direktiv 2011/95.

53. Efter disse præciseringer vil jeg nu undersøge den metode og de kriterier, der sætter medlemsstaterne i stand til at fastslå eksistensen af en »særlig grov forbrydelse«, jf. artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95.

54. Der kan i denne henseende udledes en lære af Domstolens retspraksis på flere områder, der efter min opfattelse i vidt omfang synes at kunne anvendes analogt, men dog skal suppleres.

55. Hvad angår *metoden* fremgår det af Domstolens praksis, at den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kun kan påberåbe sig den udelukkelsesgrund, der er fastsat i artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95 og i direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) – som vedrører den omstændighed, at ansøgeren om international beskyttelse har begået »en grov forbrydelse« – efter i hvert enkelt tilfælde at have foretaget en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på afgørelsen af, om der er alvorlige grunde til at antage, at de handlinger, den pågældende – som i øvrigt opfylder kravene for at blive tildelt den status, som denne har ansøgt om – har foretaget, er omfattet af denne udelukkelsesgrund, idet vurderingen af den pågældende lovovertrædelses grovhed forudsætter en fuldstændig undersøgelse af alle de særlige omstændigheder i den enkelte sag²⁰.

56. Den således fastsatte metode er efter min opfattelse forenelig med medlemsstaternes fastsættelse af hensyn til retssikkerheden af tærskler for de minimumsstraffe, der kan føre til anvendelsen af den mulighed for at tilbagekalde eller afslå tildeling af flygtningestatus, som de har i henhold til artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95²¹. Medlemsstaterne kan også beslutte at forbeholde anvendelsen af denne mulighed visse former for forbrydelser. Det er dog vigtigt i hvert enkelt tilfælde at udelukke enhver automatik i anvendelsen af nævnte mulighed²². Der skal således foretages en evaluering af alle de individuelle omstændigheder, uanset om medlemsstaterne har fastsat en strafferamme. En sådan vurdering bliver endnu mere vigtig og vanskelig, når det er forbryderen og ikke forbrydelsen, der straffes²³. Desuden kan denne betegnelse omfatte et bredt spektrum af handlinger af varierende grovhed.

57. Begrundelserne for straffedomme spiller efter min opfattelse en afgørende rolle i den vurdering, der skal foretages. Det skal således undersøges, om den ret, der har dømt den berørte person, har betegnet de faktiske omstændigheder som »alvorlige« eller »særligt grove«, ligesom de beviser, som den har lagt til grund for denne betegnelse, skal undersøges.

²⁰ – Jf. navnlig dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig ordning for personer med behov for international beskyttelse) (C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 154 og den deri nævnte retspraksis), og af 22.9.2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708, præmis 92).

²¹ – Visse medlemsstater har fastsat sådanne tærskler på forskellig vis, mens andre lægger vægt på en bedømmelse fra sag til sag. Jf. navnlig Kommissionens rapport »Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)«, 2019, s. 135, der findes på internetadressen: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>. Hvad angår de medlemsstater, der har fastsat strafferammer i deres nationale ret, har Kommissionen nævnt strafferammer fra tre til ti års fængselsstraf.

²² – Som Kommissionen med rette har anført i sine skriftlige bemærkninger, fremgår afvisningen af automatik og behovet for en individuel vurdering på grundlag af alle de relevante omstændigheder af Domstolens faste praksis vedrørende direktiv 2011/95: jf. navnlig dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 87, 88, 93 og 94), af 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 86-89), Ahmed-dommen (præmis 48-50), og dom af 22.9.2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708, præmis 80, 81 og 92).

²³ – Jf. »The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weisk«, op.cit., s. 246.

58. Som tidligere anført er der således ikke tale om at fastsætte en tærskel for en særlig grov forbrydelse på EU-plan, da dette ikke blot ville gå imod de forskelle, der findes mellem medlemsstaternes politikker på det strafferetlige område, men også ville være uforeneligt med den metode, der består i et krav om en undersøgelse af alle de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

59. Det skal desuden præciseres, således som Kommissionen har gjort det, at eftersom den materielle strafferet ikke er genstand for en begrænset harmonisering, bevarer medlemsstaterne et vist skøn ved fastsættelsen af, hvad der udgør en »særlig grov forbrydelse« med henblik på anvendelsen af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95.

60. Hvad angår *kriterierne* har Domstolen i Ahmed-dommen anført, at en fortolkning, hvorefter det er nødvendigt at foretage en helhedsevaluering af de relevante omstændigheder, »har støtte i rapporten fra Det Europæiske Asylstøttekontor (»EASO«) [24] fra januar 2016 med titlen »Udelukkelse: Artikel 12 og 17 i kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU)«, som i punkt 3.2.2 vedrørende artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 anbefaler, at grovheden af den forbrydelse, der kan udelukke en person fra subsidiær beskyttelse, vurderes under hensyn til en række kriterier såsom bl.a. handlingens art, den skade, der er sket, de retsmidler, der er taget i brug, arten af den straf, der ifaldes, og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende handling i de fleste retssystemer ligeledes anses for en grov forbrydelse. [EUAA] henviser i den forbindelse til visse afgørelser truffet af de øverste domstole i medlemsstaterne«²⁵.

61. Selv om de kriterier, som Domstolen har fremhævet i den nævnte dom, vedrører begrebet »grov forbrydelse« som omhandlet i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, er jeg af den opfattelse, at disse kriterier også er nyttige ved afgørelsen af, om der foreligger en særlig grov forbrydelse som omhandlet i direktivets artikel 14, stk. 4, litra b)²⁶, eftersom disse kriterier i denne forbindelse skal godtgøre den pågældende forbrydelses særlige grovhed, hvilket udgør en meget væsentlig gradsforskel i forhold til en grov forbrydelse²⁷.

62. Det skal i denne henseende anføres, at der blandt de faktorer, der skal tages i betragtning i forbindelse med anvendelsen af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kan nævnes handlingens art, den skade, der er sket, de retsmidler, der er taget i brug, arten af den straf, der ifaldes, og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende handling i de fleste retssystemer ligeledes anses for en grov forbrydelse²⁸.

²⁴ – Nu Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) (jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2303 af 15.12.2021 om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (EUT 2021, L 468, s. 1)).

²⁵ – Jf. Ahmed-dommen (præmis 56).

²⁶ – Jf. i denne henseende EUAA, *Judicial analysis: Ending international protection*, 2. udg., 2021, s. 62.

²⁷ – Jf. eksempelvis vedrørende de kriterier, som Conseil du contentieux des étrangers (domstolen i udlændingeretlige sager, Belgien) har opstillet, J. Hardy og G. Mathues, »Retrait du statut de réfugié pour motifs d'ordre public – »Constituer un danger pour la société du fait qu'il a été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave«, *Revue du droit des étrangers*, Association pour le droit des étrangers, Bruxelles, 2020, nr. 207, s. 5-14, særlig s. 6-9.

²⁸ – Jf. FN's Flygtningehøjkommissariats holdningsdokument »Prise de position du HCR sur l'initiative populaire fédérale »pour le renvoi des criminels étrangers« (initiative sur le renvoi)«, 10.9.2008, punkt 21, s. 11.

63. Følgende kriterier skal således efter min opfattelse tages i betragtning med henblik på at godtgøre, at der foreligger en »særlig grov forbrydelse« som omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95: den pågældende handlings art²⁹, de skader, der er sket³⁰, de retsmidler, der er taget i brug, arten og varigheden af den straf, der ifaldes³¹, og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende handling i de fleste retssystemer ligeledes anses for en grov forbrydelse.

64. Der skal desuden tages hensyn til Domstolens praksis i Ahmed-dommen vedrørende den straf, der ifaldes, nemlig at artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter ansøgeren om subsidiær beskyttelse anses for at have »begået en grov forbrydelse« som omhandlet i denne bestemmelse, der kan udelukke ham fra at opnå denne beskyttelse, alene på grundlag af den straf, der ifaldes for en given forbrydelse i henhold til denne medlemsstats lovgivning³². Det anerkendes imidlertid i denne dom, at kriteriet om strafudmåling er af særlig betydning i forbindelse med vurderingen af en forbrydelses grovhed³³.

65. I forbindelse med den idømte straf og ikke længere blot en straf, der ifaldes, spiller kriteriet om straffens art og varighed efter min opfattelse en endnu vigtigere rolle³⁴.

66. Jeg erkender dog analogt med Domstolens praksis i Ahmed-dommen, at kriteriet om strafudmåling ikke skal anvendes alene og automatisk til at undersøge, om en forbrydelse er særlig grov. Dette kriterium bør ligesom forbrydelsens art suppleres med en vurdering af alle omstændighederne, herunder en undersøgelse af den kontekst, hvori lovovertrædelsen er blevet begået, og den berørte persons adfærd³⁵, idet denne vurdering særlig skal tage udgangspunkt i dommens præmisser.

67. Eftersom der i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 henvises til en endelig dom, må den ret, der har afsagt en sådan dom, anses for at have taget hensyn til alle de individuelle omstændigheder med henblik på at kunne idømme den straf, som den fandt passende. I denne henseende følger den afgørende karakter, som dommens præmisser og den bedømmelse, som den straffedomstol, der har afsagt dommen, har foretaget, som tidligere anført af forskellen mellem udelukkelsesgrundene for tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, der er opstillet i direktivets artikel 12, stk. 2, litra b), og artikel 17, stk. 1, litra b), der omhandler den omstændighed, at den pågældende har »begået« en grov forbrydelse, og grunden til tilbagekaldelse eller afslag på tildeling af flygtningestatus i nævnte direktivs artikel 14, stk. 4, litra b), og artikel 14, stk. 5, som omhandler den omstændighed, at den pågældende er blevet idømt en »endelig dom«.

²⁹ – Den omstændighed, at en handling er kendetegnet ved en høj grad af ondskab, kan udgøre et indicium for, at en forbrydelse er særlig grov, ligesom det er tilfældet med den straffede handlings overlagte eller ikke overlagte karakter.

³⁰ – I denne kategori kan indgå lovovertrædelsens konkrete virkninger i samfundet, dvs. arten og omfanget af generne for ofre og mere generelt for samfundet: den sociale uro, hensyntagen til frygten og de foranstaltninger, der træffes for at afbøde denne. Jf. H. Hinterhofer, »Das »besonders schwere Verbrechen« iS des § 6 Abs 1 Z 4 AsylG – Ein konkretisierender Auslegungsvorschlag aus strafrechtlicher Sicht«, *Fremden- und asylrechtliche Blätter: FABL: Jahrgangsband mit Judikatursammlung*, Sramek, Wien, 2009, nr. 1, s. 38-41.

³¹ – Konstateringen af, om en frihedsstraf er gjort betinget eller ej, har efter min opfattelse klart betydning.

³² – Jf. Ahmed-dommen (præmis 58).

³³ – Jf. Ahmed-dommen (præmis 55).

³⁴ – Jf. vedrørende kriteriet for strafudmåling I. Kraft, »Article 14, Revocation of, ending of or refusal to renew refugee status«, i K. Hailbronner og D. Thym, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. udg., C.H. Beck, München, 2016, s. 1225-1233, særlig s. 1231. Forfatteren har anført, at »det er bredt anerkendt, at der er tale om en særlig grov forbrydelse i henhold til flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, hvis en person er dømt for forbrydelser, der straffes med langvarige fængselsstraffe, som f.eks. mord, voldtægt, væbnet røveri, brandstiftelse, international terrorisme osv.« (fri oversættelse).

³⁵ – Jf. vedrørende flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, G.S. Goodwin-Gill og J. McAdam, *The refugee in international law*, 3. udg., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 239, og J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, s. 413-416.

68. Desuden finder jeg det særlig relevant i forbindelse med den vurdering, der skal foretages, at sammenligne den idømte straf med den lovbestemte maksimumsstraf for den pågældende lovovertrædelse³⁶. Derudover skal den idømte strafs placering inden for den gældende strafferamme i den pågældende stat undersøges³⁷.

69. Jeg kan også nævnte følgende kriterier, der efter min opfattelse skal udgøre en del af den vifte af kriterier, der skal vurderes, hvis en forbrydelse er usædvanlig grov:

- de skærpende eller formildende omstændigheders vægtige karakter og
- arten af den retlige interesse, der er blevet krænket³⁸.

70. Det skal ligeledes præciseres, at der i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 henvises til den omstændighed, at en flygtning er blevet idømt »en endelig dom for *en* særlig grov forbrydelse«³⁹. Brugen af singularis samt behovet for at anlægge en streng fortolkning af denne bestemmelse udelukker efter min opfattelse, at denne grund til tilbagekaldelse eller afslag på tildeling af flygtningestatus kan finde anvendelse på grundlag af en sammenlægning af de afsagte domme for flere strafbare handlinger, hvoraf ingen af dem isoleret set kan betegnes som en »særlig grov forbrydelse«⁴⁰.

71. Det påhviler den forelæggende ret i lyset af den metode og de kriterier, som jeg har beskrevet, at vurdere, om den kan betegne de domme, som M.A. har fået, således, at de vedrører en »særlig grov forbrydelse«. Den forelæggende ret skal bl.a. tage hensyn til arten og omfanget af den straf, som M.A. er blevet idømt, i dette tilfælde en fængselsstraf på 24 måneder. Denne ret skal ligeledes verificere, om 8 måneder af denne straf er blevet gjort betinget, således som det synes at fremgå af M.A.s og den nederlandske regerings skriftlige bemærkninger.

72. Som allerede anført kan den metode, hvorefter der i nederlandsk lovgivning er fastsat en varighed af den idømte straf eller den frihedsberøvende foranstaltning, i dette tilfælde ti måneder, som minimumstærskel for, hvornår en medlemsstat kan benytte den mulighed for at tilbagekalde eller afslå tildeling af flygtningestatus, som den har, principielt ikke bestrides. Denne metode bør imidlertid omfatte en vurdering af alle omstændighederne i forbindelse med hver enkelt situation, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

73. Som Kommissionen med rette har anført, forekommer det mig at være i strid med artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95, at den nederlandske lovgivning tillader den kompetente myndighed at lægge flere domme for flere lovovertrædelser sammen med henblik på at efterprøve, om denne minimumstærskel er overskredet. I denne henseende forekommer det relevant at sondre mellem, om en medlemsstats strafferet indeholder bestemmelser om

³⁶ – Jo tættere den idømte fængselsstraf er på maksimumsstraffen, desto bedre er den kompetente myndigheds grundlag for at kunne fastslå, at der er tale om en særlig grov forbrydelse (jf. H. Hinterhofer, op.cit.).

³⁷ – Såfremt den idømte straf ligger i den øverste del af strafferammen, kan dette udgøre et indicium for, at den pågældende forbrydelse er særlig grov.

³⁸ – Det skal undersøges, om der er tale om krænkelser af ejendom eller af personer: Personfarlig vold vil hyppigere kunne betragtes som særlig grov. Desuden kan mediedækningen af en forbrydelse være et grundlæggende kriterium for den retlige interesse, der er blevet krænket.

³⁹ – Min fremhævelse.

⁴⁰ – Jf. J. Hardy og G. Mathues, op.cit., der finder, at »[m]ange domme for faktiske omstændigheder, der ikke er usædvanligt grove, bør *a priori* ikke være tilstrækkeligt, selv om de vidner om en utøjlelig tendens til at krænke den offentlige orden« (s. 9). Jf. også M. Neusiedler, »Der Asylaberkennungsgrund des »besonders schweren Verbrechens««, *Migralex: Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht*, Braumüller, Wien, 2021, nr. 1, s. 8-14, og EUAA's bedømmelse nævnt i fodnote 26 i dette forslag til afgørelse, s. 62, punkt 5.3.

sammenlægning eller ikke-sammenlægning af domme, når der er tale om flere lovovertrædelser, med pålæggelse af den højeste straf, der kan ifaldes. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om den straf, som M.A. er blevet idømt, henhører under den ene eller den anden af disse muligheder, idet den første ikke kan foranledige den kompetente myndighed til ved at lægge flere domme for flere lovovertrædelser sammen at betegne dem som en »særlig grov forbrydelse« i denne bestemmelses forstand.

V. Forslag til afgørelse

74. På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) forelagte første præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 14, stk. 4, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse

skal fortolkes således, at

- en »særlig grov forbrydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse, betegner en lovovertrædelse, der er kendetegnet ved en usædvanlig grovhed
- en medlemsstat først kan påberåbe sig grunden til tilbagekaldelse af eller afslag på tildeling af flygtningestatus i artikel 14, stk. 4, litra b), eller artikel 14, stk. 5, i direktiv 2011/95, når den i hvert enkelt tilfælde har foretaget en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på bestemmelse af, om der findes alvorlige grunde til at tro, at de handlinger, som den pågældende har begået, er omfattet af denne grund til tilbagekaldelse eller afslag på tildeling, idet vurderingen af graden af den usædvanlige grovhed af den forbrydelse, som den pågældende er blevet idømt en endelig dom for, kræver en fuldstændig undersøgelse af alle de omstændigheder, der gør sig gældende i forbindelse med hvert enkelt tilfælde
- med henblik på at fastslå, om der er tale om en »særlig grov forbrydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95, bør den berørte medlemsstat bl.a. basere sin undersøgelse på følgende kriterier: den pågældende handlings art, de skader, der er sket, de retsmidler, der er taget i brug, arten og varigheden af den straf, der ifaldes, idet denne straf sammenlignes med den lovbestemte maksimumsstraf, der kan ifaldes for den pågældende lovovertrædelse, idet den idømte strafs placering inden for den gældende strafferamme i denne medlemsstat undersøges, hensyntagen til spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende handling i de fleste retssystemer ligeledes anses for en grov forbrydelse, de skærpende omstændigheders eller de formildende omstændigheders vægtige karakter samt arten af den retlige interesse, der er blevet krænket
- denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en minimumstærskel for den idømte dom, på grundlag af hvilken en strafbar handling kan betegnes som en »særlig grov forbrydelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95, forudsat dels, at hensyntagen til denne minimumstærskel ledsages af en vurdering af alle de omstændigheder, der kendetegner hver

enkelt situation, dels at denne lovgivning ikke tillader sammenlægning af flere domme afsagt for flere strafbare handlinger, hvoraf ingen af dem isoleret set når den særlige grad af grovhed, der kræves i denne bestemmelse, med henblik på bestemmelse af, om denne minimumstærskel er overskredet.«