



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 17 maj 2023¹

Mål C-402/22

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
mot
M.A.

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/95/EU – Normer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Artikel 14.4 b och 14.5 – Flyktingstatus beviljas inte – Tredjelandssmedborgare som har begått ett synnerligen allvarligt brott – Begreppet ’synnerligen allvarligt brott’”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 14.4 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandssmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.²
2. Begäran har framställts i ett mål mellan tredjelandssmedborgaren M.A. och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för rättsliga frågor och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris) angående Staatssecretaris beslut att avslå MA:s ansökan om internationellt skydd.
3. I artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 föreskrivs att medlemsstaterna får återkalla status som beviljats en flykting om vederbörande, med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.
4. Enligt artikel 14.5 i direktivet får medlemsstaterna i ett sådant fall även besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats. Det beslut som är i fråga i det nationella målet har antagits just på grundval av denna bestämmelse.

¹ Originalspråk: franska.

² EUT L 337, 2011, s. 9.

5. I mitt förslag till avgörande i målen AA (Flykting som har begått ett allvarligt brott) och Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Flykting som har begått ett allvarligt brott)³ argumenterade jag för tolkningen att artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 innehåller två kumulativa villkor för att en medlemsstat ska kunna återkalla flyktingstatus. Jag förklarade varför jag anser att en lagakraftvunnen fällande dom för ett synnerligen allvarligt brott utgör ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att en medlemsstat ska kunna återkalla en sådan status.

6. I det förslaget till avgörande beskrev jag även varför jag anser att den fara som den dömda personen utgör, vid den tidpunkt då ett beslut om återkallande av flyktingstatus fattas, måste vara verklig, aktuell samt tillräckligt allvarlig för samhället i medlemsstaten i fråga. Jag påpekade även att ett beslut om återkallande av flyktingstatus, enligt min mening, måste iakttas proportionalitetsprincipen och, mer allmänt, den berörda personens grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

7. Eftersom ingen av de frågor som de hänskjutande domstolarna ställde i målen C-663/21 och C-8/22 direkt avsåg innebörden av villkoret att den berörda tredjelandsmedborgaren ”genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott”, tog jag däremot inte ställning till denna aspekt.

8. I förevarande mål har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) uttryckligen frågat EU-domstolen om denna aspekt i sin första tolkningsfråga angående ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd.

9. På domstolens begäran kommer detta förslag till avgörande att inriktas på denna första tolkningsfråga, genom vilken den hänskjutande domstolen önskar få klargöranden om kriterierna för hur begreppet ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 ska definieras.

10. I det följande kommer jag att redogöra för skälen till att jag anser att denna bestämmelse ska tolkas så, att det är ett sådant brott som kännetecknas av en exceptionell hög svårighetsgrad som ska anses utgöra ett ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Jag kommer att precisera den metod och de kriterier som enligt min mening bör göra det möjligt för medlemsstaterna att bedöma huruvida ett sådant brott föreligger.

³ C-663/21 och C-8/22, EU:C:2023:114.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

11. I artikel 33 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning,⁴ i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning⁵ (nedan kallad Genèvekonventionen), föreskrivs följande:

”1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

2. Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftvägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.”

B. Unionsrätt

12. I artikel 12.2 i direktiv 2011/95 föreskrivs följande:

”En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte anses som flykting om det finns synnerliga skäl för att anta att

- a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
- b) han eller hon har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting, vilket innebär den tidpunkt då uppehållstillstånd utfärdades på grundval av beviljad flyktingstatus ...;
- c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser ...”

13. I artikel 14.4 och 14.5 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”4. Medlemsstater får återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om

- a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller
- b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.”

⁴ Konventionen undertecknades den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, no. 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954.

⁵ Protokollet antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967.

5. I de situationer som beskrivs i punkt 4 får medlemsstaterna besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats.”

14. Artikel 17.1 b i direktivet har följande lydelse:

”En tredjelandsmedborgare eller en statslös person uppfyller inte kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande om det finns synnerliga skäl för att anse att

...

b) han eller hon har förövat ett allvarligt brott”

15. Artikel 21.1 och 21.2 i direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om non-refoulement.

2. Om det inte är förbjudet enligt de internationella förpliktelser som avses i punkt 1 får medlemsstaterna avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om

a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller

b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagkraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.”

C. Nederländsk rätt

16. I punkt C2/7.10.1 i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär), med rubriken ”Allmän ordning som skäl för avslag”, anges följande:

”Vid prövningen av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl ska Immigratie- en Naturalisatiedienst (migrationsmyndigheten, Nederländerna) (nedan kallad IND) pröva om utlänningsen utgör en fara för allmän ordning eller nationell säkerhet. Om utlänningsen är flykting i den mening som avses i [Genèvekonventionen], ska IND bedöma om det föreligger ett synnerligen allvarligt brott ...

IND ska göra bedömningen av om det föreligger ett (synnerligen) allvarligt brott från fall till fall på grundval av alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. I detta avseende IND alltid beakta de särskilda omständigheter som den utländska medborgaren har åberopat och som hänför sig till brottets art och svårighetsgrad samt den tid som förflutit sedan gärningarna begicks.

...

IND ska pröva om det föreligger ett (synnerligen) allvarligt brott genom att kontrollera om summan av de utdömda påföljderna totalt sett uppgår till minst den tillämpliga normen. I detta sammanhang läggs stor vikt vid de enskilda omständigheterna, bland annat vilken andel av brotten som utgör en samhällsfara. Åtminstone en av de fällande domarna ska under alla omständigheter ha samband med ett brott som utgör en sådan fara.

Vid bedömningen av om summan av de utdömda påföljderna uppgår till den tillämpliga normen ska IND i vart fall beakta den ovillkorligt verkställbara delen av påföljderna.

Vid bedömningen ska den beakta den villkorliga delen av påföljderna om och i den mån det (även) är fråga om

- narkotikabrott, sexualbrott och våldsbrott,
- människohandel, eller
- fullbordat terroristbrott eller förberedelse eller medhjälp till detta brott.

Vid bedömningen av om det föreligger en fara för den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten ska IND även beakta fällande domar med samhällstjänst som påföljd. Den ska beräkna den tillämpliga normen på grundval av följande:

- Längden på det alternativa fängelsestraff som domstolen har beslutat om.
- Längden på det fängelsestraff som domstolen har utdömt för det fall att den utländska medborgaren inte på lämpligt sätt fullgör samhällstjänst som han eller hon har ådömts.
- För varje period på två timmar [av samhällstjänst som ådömts] genom strafföreläggande: en dag av fängelsestraff.

...

Allmän ordning när utlänningen är en flykting i den mening som avses i Genèvekonventionen

IND ska inte bevilja ett tillfälligt uppehållstillstånd av asylskäl till en utlänning som uppfyller samtliga följande villkor:

- Han eller hon uppfyller villkoren för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl ...
- Han eller hon har dömts för ett 'synnerligen allvarligt brott' och utgör en 'samhällsfara'.

Ett 'synnerligen allvarligt brott' ska anses föreligga när samtliga följande villkor är uppfyllda:

- Utlänningen har dömts till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd genom en lagakraftvunnen dom.
- Det straff eller den påföljd som utdömts uppgår till sammanlagt minst tio månader.

IND ska vid denna bedömning även beakta de brott som begåtts utomlands. IND ska, på grundval av uppgifter från Openbaar Ministerie [åklagarmyndigheten, Nederländerna], bedöma vilka konsekvenser dessa brott skulle få enligt nederländsk rätt om de hade begåtts och bestraffats i Nederländerna.

IND ska pröva samhällsfaran från fall till fall och på grundval av alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter.

Vid bedömningen av den 'samhällsfara' som utlänningen utgör ska IND under alla omständigheter beakta bland annat

- överträdelsens art, och
- ådömt straff.

IND ska bedöma den fara som den utländska medborgaren utgör för samhället på grundval av den situation som föreligger vid tidpunkten för prövningen av ansökan (framåtsyftande bedömning).

IND får under alla omständigheter anse att en samhällsfara föreligger vid följande brott:

- Narkotikabrott, sexualbrott och våldsbrott.
- Mordbrand.
- Människohandel.
- Olaglig handel med vapen, ammunition och sprängämnen.
- Olaglig handel med mänskliga organ och vävnader.

...”

III. Bakgrunden till det nationella målet och tolkningsfrågorna

17. M.A. lämnade in en fjärde ansökan om internationellt skydd i Nederländerna den 5 juli 2018.

18. Staatssecretaris avslög denna ansökan genom beslut av den 12 juni 2020. I detta beslut fann Staatssecretaris att M.A. hade välgrundad fruktan för förföljelse i sitt ursprungsland, men att han hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en lagakraftvunnen dom och att han därför utgjorde en samhällsfara.

19. Staatssecretaris grundade härvidlag sin bedömning på den omständigheten att M.A. år 2018, genom en lagakraftvunnen dom, hade dömts till fängelse i 24 månader⁶ för att under en och samma kväll ha begått tre sexuella övergrepp, ett försök till sexuellt övergrepp och stöld av en mobiltelefon.

20. M.A. överklagade beslutet av den 12 juni 2020.

⁶ Av dessa avsåg åtta månader villkorlig dom, vilket tycks framgå av de skriftliga yttranden som ingetts av M.A. och den nederländska regeringen.

21. Genom dom av den 13 juli 2020 upphävde Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna) detta beslut med motiveringen att Staatssecretaris inte på ett tillräckligt sätt hade motiverat dels att M.A:s gärningar var så allvarliga att de motiverade att flyktingstatus inte beviljades, dels att M.A. utgjorde en verklig, aktuell och tillräckligt allvarlig fara för ett grundläggande samhällsintresse.

22. Staatssecretaris överklagade denna dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). Till stöd för överklagandet gjorde Staatssecretaris för det första gällande att de gärningar som lades M.A. till last ska betraktas som ett enda brott som utgör ett synnerligen allvarligt brott, med hänsyn till gärningarnas art, den påföljd som utdömts och gärningarnas störande verkan på det nederländska samhället. Staatssecretaris gjorde för det andra gällande att den omständigheten att M.A. har dömts för ett synnerligen allvarligt brott i princip visar att han utgör en samhällsfara.

23. M.A. gjorde för sin del gällande att Staatssecretaris felaktigt använde nivån på den påföljd som utdömts som utgångspunkt för prövningen och bedömningen av huruvida brottet var synnerligen allvarligt. Varje enskilt fall ska enligt M.A. bedömas för sig, vilket den metod som Staatssecretaris tillämpade inte tillåter. M.A. påpekade även att sexuellt övergrepp är den lindrigaste formen av sexualbrott. När det gäller villkoret att det ska föreligga en samhällsfara anser M.A. att Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag) gjorde en riktig bedömning.

24. Den hänskjutande domstolen anser att den, för att kunna pröva överklagandet, behöver precisera de omständigheter på grundval av vilka medlemsstaterna ska fastställa huruvida en tredjelandsmedborgare genom lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Den hänskjutande domstolen vill bland annat veta i vilken mån den lösning som EU-domstolen valde i domen av den 13 september 2018, Ahmed,⁷ med avseende på artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, kan överföras på artikel 14.4 b i direktivet, trots att den förstnämnda bestämmelsen avser ett "allvarligt brott" medan det i sistnämnda bestämmelse talas om ett "synnerligen allvarligt brott".

25. Med hänsyn till att parterna är oense om räckvidden av begreppet "samhällsfara", ansluter sig den hänskjutande domstolen till de tolkningsfrågor som ställts av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) i mål C-8/22.⁸

26. Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- "1) a) När rör det sig om ett så 'synnerligen allvarligt' brott i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv [2011/95] att en medlemsstat får vägra att bevilja en person flyktingstatus när denne har behov av internationellt skydd?
- b) Är kriterierna för 'allvarligt brott' i artikel 17.1 b i direktiv [2011/95], vilka anges i punkt 56 i domen [Ahmed], relevanta vid bedömningen av huruvida det rör sig ett 'synnerligen allvarligt brott'? Om så är fallet, finns det ytterligare kriterier som medför att ett brott ska betraktas som 'synnerligen' allvarligt?

⁷ C-369/17, EU:C:2018:713 (nedan kallad domen Ahmed).

⁸ Se fotnot 3 ovan.

- 2) Ska artikel 14.4 b i direktiv [2011/95] tolkas så, att det är visat att det föreligger en samhällsfara redan genom att den utlänning som tillerkänts flyktingstatus har dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en lagakraftvunnen dom, eller ska den tolkas så, att den omständigheten att utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott inte räcker för att visa att det föreligger en samhällsfara?
- 3) Om enbart den omständigheten att utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott inte räcker för att visa att det föreligger en samhällsfara, ska artikel 14.4 b i direktiv [2011/95] tolkas så, att medlemsstaten måste visa att utlänningen sedan den fällande domen meddelades fortsätter att utgöra en samhällsfara? Ska medlemsstaten visa att denna fara är verklig och allvarlig eller räcker det att det föreligger en potentiell fara? Ska artikel 14.4 b i detta [direktiv], i sig eller jämförd med proportionalitetsprincipen, tolkas så, att det enligt denna bestämmelse endast är möjligt att återkalla flyktingstatus om detta återkallande är proportionerligt och faran som den som har erhållit denna status utgör är tillräckligt allvarlig för att motivera en sådan återkallelse?
- 4) Om medlemsstaten inte behöver visa att utlänningen sedan den fällande domen meddelades fortsätter att utgöra en samhällsfara och att denna fara är verklig, aktuell samt tillräckligt allvarlig för att flyktingstatus ska återkallas, ska då artikel 14.4 b i direktiv [2011/95] tolkas så, att den innebär att det i princip är visat att samhällsfara föreligger när den utlänning som beviljats flyktingstatus har dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en lagakraftvunnen dom, men att utlänningen kan inge bevisning för att vederbörande inte (längre) utgör en sådan fara?"

27. Skriftliga yttranden har inkommit från M.A., den nederländska regeringen, den ungerska regeringen och kommissionen.

IV. Bedömning

28. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i räckvidden av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 i syfte att avgöra enligt vilken metod och enligt vilka kriterier begreppet "synnerligen allvarligt brott" i den mening som avses i denna bestämmelse ska definieras.

29. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida de krav och parametrar som ska beaktas vid bedömningen av huruvida en person har begått ett "allvarligt brott" i den mening som avses i artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, såsom de framgår av bland annat domen Ahmed, även är relevanta för att avgöra huruvida en person har begått ett "synnerligen allvarligt brott" i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktivet.

30. Det ska erinras om att förekomsten av ett synnerligen allvarligt brott utgör ett nödvändigt – om än inte tillräckligt – villkor för att utöva den möjlighet till återkallande av flyktingstatus eller beslut att inte bevilja flyktingstatus som medlemsstaterna har enligt denna bestämmelse respektive enligt artikel 14.5 i direktiv 2011/95.

31. Varken artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 eller någon annan bestämmelse i direktivet innehåller någon definition av begreppet "synnerligen allvarligt brott".

32. Det kan även konstateras att artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 inte hänvisar till medlemsstaternas rättsordningar för att definiera begreppet ”synnerligen allvarligt brott” i denna bestämmelse. Det följer såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen.⁹

33. Det ska i detta hänseende preciseras att en självständig och enhetlig tolkning av begreppet ”synnerligen allvarligt brott”, i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95, inte får leda till att medlemsstaterna fråntas sitt utrymme för skönsmässig bedömning när de bestämmer sin respektive kriminalpolitik. Det är med andra ord inte fråga om att på ett indirekt sätt försöka standardisera medlemsstaternas kriminalpolitik. En sådan tolkning syftar endast till att säkerställa att bedömningen av villkoret att ett brott ska vara synnerligen allvarligt, som återfinns i denna bestämmelse, grundar sig på en gemensam metod och gemensamma kriterier för att säkerställa att utövandet av ramarna för möjligheten att återkalla eller besluta att inte bevilja flyktingstatus är desamma i alla medlemsstater.

34. Sammanfattningsvis handlar det inte om att förneka att det kan finnas kriminalpolitiska skillnader mellan medlemsstaterna. Syftet är att förse de behöriga myndigheterna med de verktyg som krävs för att på gemensam grund kunna fastställa om ett brott är synnerligen allvarligt.

35. Eftersom direktiv 2011/95 inte innehåller någon definition av begreppet ”synnerligen allvarligt brott” ska begreppet tolkas i överensstämmelse med dess sedvanliga betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket det används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som det ingår i.¹⁰

36. Begreppet ”brott” ska enligt min mening förstås så, att det allmänt hänför sig till ett brott som föreskrivs i den berörda medlemsstatens straffrättsliga lagstiftning, utan att detta är begränsat till specifika brottskategorier.

37. Det särskiljande kriterium som gör det möjligt att begränsa räckvidden av begreppet ”synnerligen allvarligt brott” avser i själva verket det aktuella brottets svårighetsgrad. Således är det endast brott med en särskilt hög svårighetsgrad som kan göra det möjligt för medlemsstaterna att använda sig av sin möjlighet att återkalla eller besluta att inte bevilja flyktingstatus.

38. När det gäller den sedvanliga betydelsen av begreppet ”synnerligen allvarligt” avses i vanligt språkbruk en allvarlighetsgrad som är sällsynt eller ovanlig till sin omfattning och som därför kan betecknas som ”exceptionell”. Detta begrepp är således synonymt med ”exceptionellt allvarligt”, ”utomordentligt allvarligt” eller ”extremt allvarligt”.

39. Härav följer att ett ”synnerligen allvarligt brott” är ett brott som har vissa särskilda kännetecken som gör det möjligt att placera det i den allvarligaste brottskategorin.

⁹ Se, bland annat, domen Ahmed (punkt 36 och där angiven rättspraxis), dom av den 31 mars 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl m.fl. (Placering av en asylsökande på ett psykiatriskt sjukhus) (C-231/21, EU:C:2022:237, punkt 42 och där angiven rättspraxis), och dom av den 12 januari 2023, TP (Arbetstagare som färdigställer audiovisuella montage för offentlig tv-kanal) (C-356/21, EU:C:2023:9, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

¹⁰ Se, exempelvis, dom av den 12 januari 2023, TP (Personer som färdigställer audiovisuella montage för offentlig tv-kanal) (C-356/21, EU:C:2023:9, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

40. Jag anser därför att ett ”synnerligen allvarligt brott”, i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95, är ett brott som kännetecknas av att det anses vara exceptionellt allvarligt i den medlemsstat som önskar utöva sin möjlighet att återkalla eller inte bevilja flyktingstatus.

41. Det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår bekräftar enligt min mening dessa första bedömningskriterier.

42. Det ska i detta hänseende påpekas att detta sammanhang ska leda till en restriktiv tolkning av nämnda bestämmelse.

43. Flyktingstatus ska nämligen beviljas en person om vederbörande uppfyller de miniminormer som fastställs i unionsrätten. Enligt artikel 13 i direktiv 2011/95 ska medlemsstaterna således bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III i det direktivet.

44. I artikel 14.4 b och 14.5 i direktiv 2011/95 anges emellertid ett skäl att återkalla eller besluta att inte bevilja flyktingstatus som utgör ett undantag till huvudregeln i artikel 13 i direktivet och som begränsar de rättigheter och förmåner som anges i kapitel VII i detta direktiv. Denna grund för att återkalla eller att inte bevilja flyktingstatus ska således enligt min mening, i egenskap av undantagsregel, tolkas restriktivt, vilket innebär att den endast kan tillämpas när den behöriga myndigheten visar att den berörda tredjelandsmedborgaren genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott som kännetecknas av en exceptionellt hög svårighetsgrad.

45. En jämförelse med andra bestämmelser i direktiv 2011/95 bekräftar enligt min mening denna tolkning. Bland skälen till undantag från flyktingstatus anges således förövande av ett ”grovt icke-politiskt brott” i artikel 12.2 b i direktivet och bland skälen till undantag från subsidiärt skydd anges förövande av ett ”allvarligt brott” i artikel 17.1 b i det direktivet. Genom att hänvisa till ett ”synnerligen allvarligt brott” i artikel 14.4 b i samma direktiv har unionslagstiftaren uppenbarligen velat begränsa tillämpningsområdet för denna bestämmelse genom att kräva inte bara att den svårighetsgrad som krävs enligt nämnda bestämmelse ska vara högre än den som krävs för tillämpning av skälen till undantag, utan även att det ska vara fråga om en exceptionell hög svårighetsgrad. Det ska för övrigt påpekas att lagstiftaren har valt begreppet ”synnerligen allvarligt” och inte ”mycket allvarligt”.

46. Såsom EU-domstolen har angett när det gäller motsvarande skäl i artikel 21.2 i direktiv 2004/83, som möjliggör avvisning av en flykting, ska artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 anses uppställa stränga villkor för att avvisning ska kunna ske, i synnerhet eftersom det endast är en flykting som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett ”synnerligen allvarligt brott” som kan anses utgöra en ”samhällsfara i medlemsstaten i fråga”.¹¹ Dessa stränga villkor står i proportion till de betydande konsekvenserna av återkallande av flyktingstatus eller beslut att inte bevilja denna status, nämligen att personen i fråga inte, eller inte längre, åtnjuter alla de rättigheter och förmåner som anges i kapitel VII i detta direktiv, eftersom de är hänförliga till denna status.¹²

47. Tolkningen att tillämpningsområdet för artikel 14.4 b och 14.5 i direktiv 2011/95 är begränsat till brott som är av exceptionellt allvarlig art är enligt min mening även förenlig med tolkningen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen, i vilken det bland annat föreskrivs att principen om non-refoulement inte kan åberopas av en flykting ”vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land”.

¹¹ Se dom av den 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 72).

¹² Se dom av den 14 maj 2019, M m.fl.(Återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 99).

Jag vill i detta hänseende påpeka att även om denna sistnämnda bestämmelse har ett annat syfte, eftersom den föreskriver undantag till principen om non-refoulement, står det klart att den har varit källan till de skäl till återkallande av flyktingstatus eller beslut att inte bevilja flyktingstatus som unionslagstiftaren har angett i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95. Enligt min mening förefaller det därför lämpligt att beakta tolkningen av artikel 33.2 i denna konvention som, såsom det framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktivet, är grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.¹³

48. Mer allmänt anser jag att eftersom de situationer som avses i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95, där medlemsstaterna får återkalla eller besluta att inte bevilja flyktingstatus, i huvudsak motsvarar de situationer där medlemsstaterna får avvisa en flykting enligt artikel 21.2 i det direktivet och artikel 33.2 i Genèvekonventionen, så ska de skäl som anges i de bestämmelserna tolkas på samma sätt.

49. Tolkningen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen tycks ligga i linje med den tolkning som jag förespråkar beträffande artikel 14.4 b i direktiv 2011/95, det vill säga att ett ”synnerligen allvarligt” brott är ett brott av en exceptionell hög svårighetsgrad.

50. När det gäller begreppet ”brott” har jag redan angett att det kan ha olika betydelser i de nationella rättsordningarna, vilket har framhållits i samband med tolkningen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen.¹⁴ Tillämpligheten av denna bestämmelse är således inte beroende av att den gärning för vilken en person har dömts klassificeras i en viss kategori i nationell straffrätt, utan snarare av att det konstateras att det rör sig om en ”synnerligen allvarlig” handling som enligt nationell rätt ska anses utgöra en sådan gärning.¹⁵

51. Den exceptionella karaktären av tillämpningen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen har dessutom framhållits tidigare.¹⁶ Enligt detta synsätt utgör ”synnerligen allvarligt brott” en variant av ”allvarligt brott” som endast omfattar ”exceptionella fall”.¹⁷ Kravet på ett ”synnerligen allvarligt

¹³ Se, bland annat, dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 81 och där angiven rättspraxis). Se även, när det gäller behovet av att tolka bestämmelserna i direktiv 2011/95 i enlighet med Genèvekonventionen, domen Ahmed (punkt 41 och där angiven rättspraxis).

¹⁴ Se, vad gäller artikel 33.2 i Genèvekonventionen, ”The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weis”, s. 246, tillgänglig på följande webbplats: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>. Författaren har angett att ”[n]är det gäller brottslig verksamhet ska begreppet brott inte förstås i den tekniska betydelsen i en strafflag, utan endast avse en allvarlig överträdelse” (fri översättning). Se även, vad gäller artikel 1 F b i Genèvekonventionen, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (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, där det anges att termen ”brott” har olika denotationer i olika rättssystem. I vissa länder betecknar ordet ”brott” endast allvarliga brott. I andra länder kan det innefatta allt från ringa stöld till mord” (fri översättning).

¹⁵ Se, vad gäller artikel 33.2 i Genèvekonventionen, kommentar till denna konvention publicerad 1997 av avdelningen för internationell skydd vid FN:s flyktingkommisariat, tillgänglig på följande webbplats: <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf> (p. 142). Enligt detta synsätt ska skillnaden mellan den franska språkversionen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen, i vilken det talas om ”crime ou délit” [mer allvarligt eller mindre allvarligt brott], och den engelska versionen, i vilken ordet ”crime” används, tillmätas mindre betydelse, eftersom det viktiga är förekomsten av en fällande dom för en gärning som är synnerligen allvarlig.

¹⁶ Se Grahl-Madsen, A., ”Expulsion of Refugees”, i Macalister-Smith, P., och Alfredsson, G., *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 2001, s. 7–16. Författaren anser att ”[d]et är möjligt att med säkerhet fastställa att avlägsnande av en flykting med stöd av artikel 33 [i Genèvekonventionen] är en undantagsåtgärd som endast kan tillgripas i undantagsfall” (fri översättning) (s. 14).

¹⁷ Se *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*, som jag hänvisar till i fotnot 14 ovan, punkt 154.

brott”, genom den avgränsningsaspekt som det ger uttryck för, är förenligt med behovet av att upprätthålla en särskilt hög tröskel för tillämpningen av undantaget från principen om non-refoulement i artikel 33.2 i Genèvekonventionen.¹⁸

52. Även det huvudsakliga syftet med direktiv 2011/95, som är att säkerställa att alla medlemsstater tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd och att garantera dessa personer en miniminivå av förmåner i samtliga medlemsstater,¹⁹ talar enligt min mening för en tolkning som begränsar tillämpningsområdet för artikel 14.4 b och 14.5 i direktivet till exceptionella fall, det vill säga till de gärningar för vilka de högsta påföljderna föreskrivs och de allvarligaste formerna av brottslighet i den berörda medlemsstaten.

53. Efter dessa preciseringar ska jag nu undersöka vilken metod och vilka kriterier som gör det möjligt för medlemsstaterna att fastställa att det föreligger ett ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95.

54. Domstolens praxis innehåller i detta avseende ett antal riktlinjer som enligt min mening i stor utsträckning kan tillämpas analogt, men som emellertid förtjänar att kompletteras.

55. Vad gäller *metoden* framgår det av denna rättspraxis att den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten kan åberopa det skäl för undantag som föreskrivs i artikel 12.2 b och artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, vilka avser det fallet att den som ansöker om internationellt skydd har begått ett ”allvarligt brott”, först efter att i varje enskilt fall ha gjort en bedömning av de specifika omständigheter som myndigheten har kännedom om i syfte att avgöra om det föreligger synnerliga skäl att anta att de handlingar som begåtts av den berörda personen, som i övrigt uppfyller kraven för att beviljas den sökta statusen, omfattas av detta skäl för undantag, eftersom bedömningen av överträdelsens allvar kräver en fullständig prövning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.²⁰

56. Den sålunda definierade metoden är enligt min mening förenlig med att medlemsstaterna, i rättssäkerhetens intresse, uppställer ett krav på vis lägsta påföljd för att den möjlighet att återkalla eller besluta att inte bevilja flyktingstatus som de har enligt artikel 14.4 b och 14.5 i direktiv 2011/95 ska kunna utövas.²¹ Medlemsstaterna får också besluta att reservera denna möjlighet för vissa typer av brott. I varje enskilt fall är det dock viktigt att utesluta alla former av automatik vid utövandet av denna möjlighet.²² En bedömning av alla enskilda omständigheter

¹⁸ Se Chetail, V., ”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, särskilt s. 44.

¹⁹ Se skäl 12 i direktiv 2011/95.

²⁰ Se, bland annat, dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 154 och där angiven rättspraxis), och dom av den 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708, punkt 92).

²¹ Vissa medlemsstater föreskriver på olika sätt sådana gränser, medan andra föredrar en analys från fall till fall. Se, bland annat, kommissionens rapport ”Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)”, 2019, s. 135, tillgänglig på följande webbplats:

<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>. För medlemsstater som föreskriver straffgränser i sin nationella lagstiftning hänvisar kommissionen till straffgränser på mellan tre och tio års fängelse.

²² Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat i sitt skriftliga yttrande har domstolen i sin rättspraxis avseende direktiv 2011/95 varit konsekvent med att inte godta automatiserade bedömningar och med att anse att det krävs en individuell bedömning på grundval av samtliga relevanta omständigheter: Se, bland annat, dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkterna 87, 88, 93 och 94), dom av den 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkterna 86–89), domen Ahmed (punkterna 48–50), och dom av den 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708, punkterna 80, 81 och 92).

ska därför göras systematiskt, oavsett om medlemsstaterna föreskriver ett krav på viss lägsta påföljd eller inte. En sådan bedömning är desto viktigare och svårare eftersom det är brottslingen och inte brottet som straffas.²³ Dessutom kan en och samma brottsrubricering omfatta ett brett spektrum av beteenden av varierande svårighetsgrad.

57. Skälen för den fällande domen spelar enligt min mening en avgörande roll för genomförandet av den bedömning som ska göras. Det ska således göras en prövning av huruvida den domstol som dömt personen i fråga har kvalificerat gärningarna som ”allvarliga” eller ”synnerligen allvarliga” och av de omständigheter som den har lagt till grund för denna kvalificering.

58. Som jag har angett ovan handlar det således inte om att på unionsnivå fastställa en gräns som ska vara uppnådd för att ett brott ska anses som synnerligen allvarligt, eftersom detta inte bara skulle gå emot de skillnader som finns mellan medlemsstaternas respektive kriminalpolitik, utan även vara oförenligt med metoden att kräva en prövning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

59. Det ska dessutom preciseras, såsom kommissionen gjort, att eftersom den materiella straffrätten endast är föremål för en begränsad harmonisering, bibehåller medlemsstaterna ett visst utrymme för skönmässig bedömning för att definiera vad som utgör ett ”synnerligen allvarligt brott” vid tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95.

60. När det sedan gäller *kriterierna*, angav domstolen i domen Ahmed att den tolkning enligt vilken det är nödvändigt att pröva samtliga relevanta omständigheter ”får stöd av rapporten från Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO)[²⁴] från januari 2016 med titeln ’Undantag: artiklarna 12 och 17 i kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU)’. I punkt 3.2.2 i rapporten, som rör artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, rekommenderade EASO att svårighetsgraden av ett brott som kan medföra att en person inte beviljas subsidiärt skydd ska bedömas med beaktande av en rad kriterier, bland annat gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtas för att beivra brottet, påföljdens art, samt frågan huruvida det aktuella brottet likaså betraktas som ett allvarligt brott i merparten av rättsordningarna. EUAA hänvisade i detta avseende till vissa avgöranden från medlemsstaternas högsta domstolar.”²⁵

61. Även om de kriterier som domstolen framhöll i den domen avsåg begreppet ”allvarligt brott”, i den mening som avses i artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, anser jag att dessa kriterier även är användbara för att fastställa om det föreligger ett ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktivet,²⁶ varvid kriterierna i detta sammanhang ska visa att det aktuella brottet är exceptionellt allvarligt, vilket utgör en mycket viktig gradskillnad i förhållande till ett allvarligt brott.²⁷

²³ Se ”The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weis”, a.a., s. 246.

²⁴ Nu Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) (se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010 (EUT L 468, 2021, s. 1)).

²⁵ Se domen Ahmed (punkt 56).

²⁶ Se i detta avseende EUAA, *Judicial analysis: Ending international protection*, 2 uppl., 2021, s. 62.

²⁷ Se, exempelvis, vad gäller kriterier som tillämpats av Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen, Belgien), Hardy, J., et Mathues, G., ”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, Bryssel, 2020, nr 207, s. 5–14, särskilt s. 6–9.

62. Jag noterar i detta avseende att bland de faktorer som beaktas vid tillämpningen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen återfinns brottets art, den faktiskt vållade skadan, formen för det förfarande som tillämpas för lagföringen och frågan huruvida gärningen i fråga anses vara allvarlig i merparten av rättsordningarna.²⁸

63. Jag anser följaktligen att följande kriterier ska beaktas för att visa att det föreligger ett ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95: den aktuella gärningens art,²⁹ de skador som orsakats,³⁰ formen för det förfarande som tillämpas för att lagföra och döma personen i fråga, arten av och längden på den utdömda påföljden³¹ samt huruvida den aktuella gärningen anses vara ett synnerligen allvarligt brott i merparten av rättsordningarna.

64. Det ska dessutom beaktas vad domstolen slog fast i domen Ahmed, i fråga om påföljden, nämligen att artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att en person som ansöker om internationellt skydd kan anses ha begått ett allvarligt brott enbart på grundval av den påföljd som föreskrivs för ett visst brott i den medlemsstatens lagstiftning.³² I denna dom erkänns emellertid att den påföljd som föreskrivs är ett särskilt viktigt kriterium vid bedömningen av svårighetsgraden av ett brott.³³

65. Vad gäller en påföljd som dömts ut och inte längre enbart är föreskriven, anser jag att kriteriet avseende påföljdens art och längd bör spela en ännu viktigare roll.³⁴

66. Jag medger emellertid, i likhet med vad domstolen slog fast i domen Ahmed, att kriteriet avseende den utdömda påföljden inte är det enda som ska användas och att det inte ska tillämpas automatiskt för att pröva huruvida ett brott är synnerligen allvarligt. Detta kriterium, liksom kriteriet avseende brottets art, ska kompletteras med en bedömning av samtliga omständigheter, inbegripet en prövning av det sammanhang i vilket brottet begicks och den berörda personens beteende,³⁵ och denna bedömning ska särskilt grunda sig på de skäl som anges i den fällande domen.

67. Eftersom artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 hänvisar till en lagakraftvunnen fällande dom, ska den domstol som meddelade en sådan fällande dom anses ha beaktat samtliga enskilda omständigheter när den utdömde den påföljd som den ansåg lämplig. Den avgörande roll som de

²⁸ Se FN:s flyktingkommissariats ståndpunktsdokument om det federala folkinitiativet ”för avlägsnande av utländska brottslingar” (initiativ till avlägsnande), 10 september 2008, punkt 21, s. 11.

²⁹ Den omständigheten att en gärning kännetecknas av hög grad av grymhet kan tyda på att ett brott är synnerligen allvarligt, liksom huruvida den gärning som beivras är uppsåtlig eller inte.

³⁰ De konkreta effekterna av brottet i samhället, det vill säga arten och omfattningen av olägenheterna för de skadelidande och mer allmänt för samhället, kan omfattas av denna kategori: sociala störningar, beaktande av farhågor och åtgärder som vidtas för att komma till rätta med dessa. Se Hinterhofer, H., ”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 Judikaturammlung*, Sramek, Wien, 2009, n° 1, s. 38–41.

³¹ Konstaterandet att ett fängelsestraff är villkorligt eller inte har enligt min mening en viss betydelse.

³² Se domen Ahmed (punkt 58).

³³ Se domen Ahmed (punkt 55).

³⁴ Se, beträffande kriteriet avseende påföljd, Kraft, I., ”Article 14, Revocation of, ending of or refusal to renew refugee status”, i Hailbronner, K. och Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law*: hym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2 uppl., C.H. Beck, Munich, 2016, s. 1225–1233, särskilt s. 1231. Författaren påpekar att ”ett synnerligen allvarligt brott inom ramen för artikel 33.2 i Genèvekonventionen i allmänhet anses föreligga om en person döms för brott med långa fängelsestraff, såsom mord, våldtäkt, väpnade rån, uppsåtligt anläggande av brand, internationell terrorism osv.” (fri översättning).

³⁵ Se, beträffande artikel 33.2 i Genèvekonventionen, Goodwin-Gill, G. S., och McAdam, J., *The refugee in international law*, 3:e uppl, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 239, och Hathaway, J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, s. 413–416.

skäl som ligger till grund för den fällande domen och den bedömning som gjorts av den brottmålsdomstol som meddelat domen spelar, som jag har understrukit ovan, följer enligt min mening av skillnaden mellan de skäl för att inte bevilja flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande som anges i artikel 12.2 b och artikel 17.1 b i direktivet, vilka avser den omständigheten att personen ”har begått” ett allvarligt brott, och den grund för återkallande eller beslut att inte bevilja flyktingstatus som anges i artikel 14.4 b och 14.5 i direktivet, som avser den omständigheten att en person ”[har dömts] genom en lagakraftvunnen dom”.

68. För övrigt förefaller det mig särskilt relevant att, inom ramen för den bedömning som ska göras, jämföra den utdömda påföljden med den allvarligaste föreskrivna påföljd som kan utdömas för det aktuella brottet.³⁶ Det ska dessutom undersökas hur den utdömda påföljden är placerad på den straffskala som gäller i den berörda medlemsstaten.³⁷

69. Jag vill även tillägga följande kriterier, vilka enligt min mening bör ingå i de kriterier som är användbara vid bedömningen av huruvida ett brott har en exceptionellt hög svårighetsgrad:

- Huruvida försvårande eller, tvärtom, förmildrande omständigheter är övervägande.
- Arten av det rättsliga intresse som har kränkts.³⁸

70. Det ska även påpekas att det i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 hänvisas till omständigheten att en flykting ”genom en lagakraftvunnen dom har dömts för *ett* synnerligen allvarligt brott”.³⁹ Användningen av singular och behovet av en restriktiv tolkning av denna bestämmelse utesluter enligt min mening att denna grund för återkallande eller beslut att inte bevilja flyktingstatus kan tillämpas på grundval av en kumulering av påföljder som utdömts för flera brott varav inget, betraktat för sig, kan kvalificeras som ”synnerligen allvarligt brott”.⁴⁰

71. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av den metod och de kriterier som jag just har beskrivit, bedöma huruvida den fällande dom som meddelats mot M.A. kan anses avse ett ”synnerligen allvarligt brott”. Den hänskjutande domstolen ska bland annat beakta arten av och nivån på den påföljd som har utdömts mot M.A., i förevarande fall ett fängelsestraff på 24 månader. Den hänskjutande domstolen ska även pröva huruvida påföljden är villkorlig vad gäller åtta av månaderna, vilket verkar vara fallet enligt MA:s och den nederländska regeringens skriftliga yttranden.

72. Vidare anser jag, vilket jag redan har påpekat, att den metod som består i att i den nederländska lagstiftningen ange en viss längd på det fängelsestraff eller den frihetsberövande åtgärd som utdömts, i förevarande fall tio månader, som den lägsta gräns som kan göra det möjligt för en medlemsstat att använda sig av sin möjlighet att återkalla eller besluta att inte bevilja

³⁶ Ju närmare det fängelsestraff som utdömts ligger det längsta straffet, desto större anledning för den behöriga myndigheten att anse att det rör sig om ett synnerligen allvarligt brott (se Hinterhofer, H., op. cit).

³⁷ Om den utdömda påföljden ligger i den övre delen av straffskalan kan detta tyda på att det aktuella brottet är synnerligen allvarligt.

³⁸ Det bör övervägas om brottet riktar sig mot egendom eller mot personer: våld mot person kan oftare framstå som synnerligen allvarligt. Dessutom kan det mediala genomslaget av ett brott vara en indikation på den grundläggande karaktären hos det rättsliga intresse som kränkts.

³⁹ Min kursivering.

⁴⁰ Se Hardy, J. och Mathues, G., a.a., som anser att ”[f]lera fällande domar för gärningar som inte är av exceptionellt allvarlig art borde inte i princip inte räcka, även om de visar på en ohejdad tendens att äventyra den allmänna ordningen” (s. 9). Se även Neusiedler, M., ”Der Asylaberkennungsgrund des ”besonders schweren Verbrechens””, *Migralex: Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht*, Braumüller, Wien, 2021, nr 1, s. 8–14; och EUAA:s rättsliga bedömning som anges i fotnot 26 ovan, s. 62, punkt 5.3.

flyktingstatus, i princip inte kan ifrågasättas. Denna metod ska emellertid inbegripa en bedömning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

73. Dessutom anser jag att det, såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, strider mot artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 att den nederländska lagstiftningen tillåter att den behöriga myndigheten lägger samman flera påföljder som utdömts för flera brott för att kontrollera huruvida denna lägsta gräns har överskridits. I detta avseende anser jag att det är relevant att göra en åtskillnad beroende på om det i en medlemsstats straffrätt föreskrivs att påföljder vid sammanträffande av brott ska kumuleras eller inte, med utdömmande av den allvarligaste påföljd som kan utdömas. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida den påföljd som M.A. ådömts tillhör något av dessa fall. Det förstnämnda fallet kan inte leda till att den behöriga myndigheten, genom att lägga samman flera påföljder som utdömts för flera brott, kvalificerar brottsligheten som ett ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som avses i denna bestämmelse.

V. Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara den första frågan från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) har ställt på följande sätt:

Artikel 14.4 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet

ska tolkas så,

- att ett ”synnerligen allvarligt brott”, i den mening som avses i denna bestämmelse, avser ett brott som kännetecknas av en exceptionellt hög svårighetsgrad.
- att en medlemsstat får åberopa den grund för återkallande av eller beslut att inte bevilja flyktingstatus som föreskrivs i artikel 14.4 b eller 14.5 i direktiv 2011/95 först efter att i varje enskilt fall ha gjort en bedömning av de specifika omständigheter som den har kännedom om i syfte att avgöra om det finns synnerliga skäl att anta att de gärningar som begåtts av den berörda personen omfattas av denna grund för att återkalla eller att inte bevilja flyktingstatus, varvid det, vid bedömningen av huruvida det brott för vilket den berörda personen har dömts genom en lagakraftvunnen dom har en exceptionellt hög svårighetsgrad krävs en fullständig bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.
- att för att fastställa huruvida det föreligger ett ”synnerligen allvarligt brott” i den mening som föreskrivs i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 ska den berörda medlemsstaten grunda sin bedömning bland annat på följande kriterier: arten av den aktuella gärningen, de skador som vållats, formen för det förfarande som tillämpas för att lagföra och döma personen i fråga, arten av och längden på den utdömda påföljden, varvid påföljden jämförs med den strängaste föreskrivna påföljden för det aktuella brottet och påföljdens placering i den straffskala som gäller i denna medlemsstat undersöks, beaktandet av frågan huruvida gärningen i fråga anses vara ett synnerligen allvarligt brott i merparten av rättsordningarna, huruvida det övervägande

föreligger försvårande eller, tvärtom, förmildrande omständigheter, samt arten av det rättsliga intresse som har kränkts.

- att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som fastställer en lägsta gräns för den utdömda påföljdens längd över vilken ett brott kan kvalificeras som ett ”synnerligen allvarligt brott”, i den mening som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95, under förutsättning dels att denna lägsta gräns beaktas tillsammans med en bedömning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall, dels att denna lagstiftning inte tillåter att flera påföljder för flera brott läggs samman varav inget enskilt brott, betraktat för sig, har den exceptionellt höga svårighetsgrad som krävs enligt denna bestämmelse, för att avgöra huruvida denna lägsta gräns har överskridits.