



Rättsfallssamlingen

Mål C-8/22

XXX
mot

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Belgien))

Domstolens dom (första avdelningen) av den 6 juli 2023

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/95/EU – Normer för när flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas – Artikel 14.4 b – Återkallande av flyktingstatus – Tredjelandssmedborgare som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott – Samhällsfara – Proportionalitetsprövning”

1. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus – Samhällsfara i den mottagande medlemsstaten – Faran fastställd enbart på den grunden att den berörda personen genom en lagakraftvunnen dom dömts för ett synnerligen allvarligt brott – Otillåtet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, skäl 12 och artiklarna 1, 12.2 b, 13, 14.4 a och b, 17.1 b och d och 21.2 b)*

(se punkterna 30–33 och 37–45 samt punkt 1 i domslutet)

2. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Villkor för tillämpning – Samhällsfara i medlemsstaten – Verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot – Skyldighet för den behöriga myndigheten att beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet – Återkallande av flyktingstatus ska vara en åtgärd som är proportionell mot faran – Bedömningskriterier (Artikel 78.1 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 18; Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artiklarna 2 d, 12.2 b, 14.4 b, 14.6, 21.2, 23.4, 24.1 och 25, och 2013/32, artikel 45.3)*

(se punkterna 48–50 och 52–71 samt punkt 2 i domslutet)

Resumé

Målet *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (Flykting som har begått ett allvarligt brott) (C-663/21) avser AA, som i december 2015 beviljades flyktingstatus i Österrike. Mellan mars 2018 och oktober 2020 dömdes han flera gånger till fängelse och böter för olika brott, bland annat olaga hot, skadegörelse, olaglig narkotikaanvändning och narkotikahandel, misshandel samt för att ha uppträtt aggressivt mot företrädaren för ett offentligt tillsynsorgan.

Genom beslut i september 2019 återkallade den behöriga österrikiska myndigheten AA:s flyktingstatus, fattade beslut om återvändande samt inreseförbud och fastställde en frist för frivillig avresa. Myndigheten angav dock samtidigt att AA inte fick avlägnas.

Efter att AA överklagat beslutet, upphävde Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) beslutet genom dom i maj 2021. Den domstolen fann att AA genom lagakraftvunnen dom hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott och utgjorde en samhällsfara. Samma domstol fann emellertid att det var nödvändigt att göra en avvägning mellan asylmedlemsstatens intressen och den berörda tredjelandsmedborgarens intresse av att beviljas internationellt skydd, med beaktande av omfattningen och arten av de åtgärder som vederbörande skulle komma att utsättas för om skyddet återkallades. Eftersom AA skulle riskera att torteras eller dödas om han återvände till sitt ursprungsland, fann denna domstol att hans intressen vägde tyngre än Österrikes. Den behöriga österrikiska myndigheten överklagade den domen till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike).

Målet *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Flykting som har begått ett allvarligt brott) (C-8/22) avser XXX, som i februari 2007 beviljades flyktingstatus i Belgien. Genom dom av den december 2010 dömdes han till 25 års fängelse, bland annat rån med våld avseende flera föremål samt mord i syfte att genomföra rånet eller undkomma straff.

Den behöriga belgiska myndigheten återkallade hans flyktingstatus genom beslut i maj 2016. XXX överklagade det beslutet till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen, Belgien), som ogillande överklagandet genom dom i augusti 2019. Den domstolen bedömde att den fara som XXX utgör för samhället var en följd av att han dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Det ankom inte på myndigheten att visa att XXX utgjorde ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot samhället. Tvärtom ankom det på XXX att visa att han, trots att han dömts för ett synnerligen allvarligt brott, inte längre utgjorde en samhällsfara. XXX överklagade denna dom till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien).

Målet *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Synnerligen allvarligt brott) (C-402/22) avser M.A., som i juli 2018 ansökte om internationellt skydd i Nederländerna. Den behöriga nederländska myndigheten avlog i juni 2020 denna ansökan med hänvisning till att M.A. år 2018 hade dömts till fängelse i 24 månader för att under en och samma kväll ha begått tre sexuella övergrepp, ett försök till sexuellt övergrepp och stöld av en mobiltelefon.

Efter överklagande från M.A. upphävde en domstol i första instans detta beslut. Den behöriga nederländska myndigheten överklagade denna dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna). Myndigheten har anfört för det första att de gärningar som lagts M.A. till last ska betraktas som ett enda brott och att detta brott är av ett synnerligen allvarligt slag, och för det andra att den omständigheten att M.A. dömts för ett synnerligen allvarligt brott i princip visar att han utgör en fara för samhället.

I dessa tre mål har de hänskjutande domstolarna frågat EU-domstolen om villkoren för att återkalla flyktingstatus med tillämpning av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95¹ och om avvägningen i detta sammanhang mellan den mottagande medlemsstatens intressen och den berörda personens intresse av att beviljas internationellt skydd.

I dessa tre domar, som meddelats samma dag, besvarar domstolen dessa frågor genom att precisera dels begreppen ”synnerligen allvarligt brott” och ”samhällsfara”, dels omfattningen av den proportionalitetsprövning som ska göras i detta sammanhang. Domstolen förklarar även förhållandet mellan återkallandet av flyktingstatus och antagandet av beslutet om återvändande.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar inledningsvis att tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 förutsätter att två olika villkor är uppfyllda, nämligen dels att den berörda tredjelandsmedborgaren genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, dels att det har visats att tredjelandsmedborgaren utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Att det första av dessa två villkor är uppfyllt kan således inte anses räcka för att fastställa att även det andra villkoret är uppfyllt. En sådan tolkning av nämnda bestämmelse framgår av dess lydelse och av en jämförelse mellan denna och lydelsen av artiklarna 12.2 b² och 17.1 i direktiv 2011/95.³

När det gäller det första av dessa villkor ska begreppet ”synnerligen allvarligt brott”, i avsaknad av en uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av dess innebörd och räckvidd, ges en tolkning som är självständig och enhetlig inom hela unionen. Vad gäller den normala betydelsen i vanligt språkbruk av begreppet brott, avser det en handling eller en underlåtenhet som utgör en allvarlig överträdelse av det berörda samhällets rättsordning och som av denna anledning bestraffas som sådan i detta samhälle. Vidare avser uttrycket ”synnerligen allvarligt”, som kvalificerar begreppet brott på två sätt, ett brott av en exceptionellt hög allvarsgrad.

Vad därefter gäller det sammanhang i vilket begreppet ”synnerligen allvarligt brott” används, ska domstolens praxis avseende artikel 12.2 b i direktiv 2011/95, som hänvisar till ett ”grovt icke-politiskt brott”, och artikel 17.1 b i samma direktiv, som nämner ett ”allvarligt brott”, beaktas, eftersom dessa artiklar även syftar till att en tredjelandsmedborgare som har begått ett brott som har en viss grad av allvar ska berövas internationellt skydd. Vidare framgår det av en jämförelse mellan artiklarna 12, 14, 17 och 21 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren har uppställt skilda krav vad gäller brottets allvarsgrad, beroende på om det görs gällande för att motivera tillämpningen av ett undantag från internationellt skydd, eller för att återkalla detta skydd för flyktingen eller avvisa honom eller henne. I artikel 17.3 i direktiv 2011/95 hänvisas

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9). Artikel 14.4 b i detta direktiv föreskriver att "[m]edlemsstater 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 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”.

² Artikel 12.2 b i direktiv 2011/95 föreskriver uttryckligen att en tredjelandsmedborgare inte ska ges flyktingstatus om han eller hon har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting. Det krävs inte på något sätt att tredjelandsmedborgaren utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.

³ Artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, om beviljande av subsidiärt skydd, vilket kan ge ett mer begränsat skydd än flyktingstatus, hänvisar i led b till att ett allvarligt brott har begåtts och i led d till att det föreligger en fara för samhället. Dessa omständigheter anges uttryckligen som alternativa villkor som var och en för sig innebär att subsidiärt skydd inte ska beviljas.

sålunda till förövandet av ”ett eller flera brott”. Artikel 12.2 b och artikel 17.1 b i direktivet hänvisar till förövandet av ett ”allvarligt brott”. Av detta följer att användningen av uttrycket ”synnerligen allvarligt brott” i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 tydligt visar att unionslagstiftaren har valt att som villkor för tillämpningen av denna bestämmelse, bland annat, kräva att ett synnerligen strängt villkor är uppfyllt, nämligen att det föreligger en lagakraftvunnen fällande dom för ett brott av en exceptionell allvarsgrad, högre än den som kännetecknar de brott som kan motivera tillämpningen av de ovannämnda bestämmelserna i direktivet.

Bedömningen av ett visst brotts allvarsgrad vid tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 ska förvisso göras på grundval av gemensamma normer och kriterier. Eftersom medlemsstaternas straffrättsliga system inte blivit föremål för allmänna harmoniseringsåtgärder, ska denna bedömning likväl göras med beaktande av de val som gjorts inom ramen för den berörda medlemsstatens straffrättsliga system, med avseende på vilka brott som sett till deras specifika kännetecken är särskilt allvarliga då de anses undergräva samhällets rättsordning mest allvarligt.

Eftersom denna bestämmelse anger att det ska vara fråga om en lagakraftvunnen dom för ”ett synnerligen allvarligt brott”, i singular, kan denna allvarsgrad inte kan uppnås genom en kumulering av separata brott, varav inget i sig självt utgör ett synnerligen allvarligt brott.

Slutligen ska, vid bedömningen av hur allvarligt ett sådant brott är, samtliga omständigheter i det aktuella fallet bedömas. I detta avseende är bland annat skälen i den fällande domen, arten och varaktigheten av den påföljd som utdömts och avtjänats, brottets art, samtliga omständigheter kring brottet, huruvida brotten var uppsåtligt eller inte samt arten och omfattningen av den skada som brottet orsakat.

Vad gäller det andra villkoret, det vill säga att det ska vara fastställt att en tredjelandsmedborgare utgör en samhällsfara i den mottagande medlemsstaten, konstaterar domstolen för det första att en sådan åtgärd som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 endast får vidtas om den berörda tredjelandsmedborgaren utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i denna medlemsstat. Domstolen preciserar bland annat att det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att den endast är tillämplig när tredjelandsmedborgaren ”utgör” en fara för samhället, vilket tyder på att hotet ska vara verkligt och faktiskt. Ju längre tid som gått mellan den lagakraftvunna fällande domen för ett synnerligen allvarligt brott och det beslut som fattas med stöd av denna bestämmelse, desto väsentligare är det att den behöriga myndigheten beaktar bland annat utvecklingen efter det att brottet begåtts, för att avgöra huruvida det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot vid den tidpunkt då den ska besluta om återkallande av flyktingstatus. Domstolen har i detta avseende även grundat sig på att det framgår av en jämförelse mellan olika bestämmelser i direktiv 2011/95 och artikel 14.4 b i detta direktiv att tillämpningen av sistnämnda bestämmelse är underkastad stränga villkor.

Vad för det andra gäller den behöriga myndighetens respektive den berörda tredjelandsmedborgarens roll vid bedömningen av huruvida hotet föreligger, ankommer det på den behöriga myndigheten vid tillämpningen av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 att i varje enskilt fall göra en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I detta sammanhang måste myndigheten förfoga över samtliga relevanta uppgifter och göra en egen bedömning av dessa omständigheter, för att kunna fastställa innebörden av sitt beslut och motivera beslutet på ett fullständigt sätt.

Slutligen ska medlemsstatens möjlighet att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 utövas med iakttagande av bland annat proportionalitetsprincipen. Denna princip innebär att det ska göras en avvägning mellan, å ena sidan, den samhällsfara som den berörda tredjelandsmedborgaren utgör i den medlemsstat där han eller hon befinner sig och, å andra sidan, skyddet enligt direktivet för personer som uppfyller de materiella villkoren i artikel 2 d i direktivet. I samband med denna bedömning ska den behöriga myndigheten beakta de grundläggande rättigheter vars efterlevnad unionsrätten ska säkerställa, och i synnerhet kontrollera om det finns andra åtgärder som i mindre utsträckning inkräktar på flyktingars rättigheter och grundläggande rättigheter och som är lika effektiva för att säkerställa skyddet av samhället i den mottagande medlemsstaten.

När myndigheten vidtar en sådan åtgärd är den emellertid inte skyldig att därutöver kontrollera att allmänintresset av att nämnda tredjelandsmedborgare återvänder till sitt ursprungsland väger tyngre än tredjelandsmedborgarens intresse av att behålla internationellt skydd, med hänsyn till omfattningen och arten av de åtgärder som vederbörande skulle utsättas för om han eller hon återvände till sitt ursprungsland. Följderna för den berörda tredjelandsmedborgaren eller samhället i den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren befinner sig om denne återvänder till sitt ursprungsland ska följaktligen inte beaktas vid antagandet av beslutet att återkalla flyktingstatus, utan i förekommande fall när den behöriga myndigheten avser att anta ett beslut om återvändande avseende tredjelandsmedborgaren.

I detta avseende påpekar domstolen att artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 delvis motsvarar de grunder för undantag som anges i artikel 33 i Genèvekonventionen.⁴ Då den första av dessa bestämmelser, i de fall som avses där, föreskriver att medlemsstaterna under de omständigheter som anges i dessa bestämmelser får återkalla flyktingstatus, samtidigt som sistnämnda bestämmelsen för sin del tillåter avlägsnande av en flykting som befinner sig i någon av dessa situationer till ett land där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas, inrättar unionsrätten således ett mer utvidgat internationellt skydd av flyktingarna i fråga än det som säkerställs enligt konventionen. Av detta följer att den behöriga myndigheten, i enlighet med unionsrätten, kan ha rätt att med tillämpning av artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 återkalla den flyktingstatus som beviljats en tredjelandsmedborgare, utan att nödvändigtvis ha rätt att avlägsna vederbörande till sitt ursprungsland. I processuellt hänseende förutsätter ett sådant avlägsnande dessutom att ett beslut om återvändande fattas, med iakttagande av de materiella och processuella garantier som föreskrivs i direktiv 2008/115.⁵ I artikel 5 i det direktivet föreskrivs bland annat att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta principen om *non-refoulement* när de genomför detta direktiv. Återkallande av flyktingstatus med tillämpning av artikel 14.4 i direktiv 2011/95 kan således inte anses innebära ett ställningstagande beträffande den separata frågan huruvida vederbörande kan avlägsnas till sitt ursprungsland. I detta sammanhang preciserar domstolen vidare att artikel 5 i direktiv 2008/115 utgör hinder för att anta ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare när det är utrett att det enligt principen om *non-refoulement* är uteslutet att avlägsna tredjelandsmedborgaren till det planerade mottagarlandet under obestämd tid.

⁴ Artikel 33 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), som trädde i kraft den 22 april 1954 och har kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967, har följande lydelse: "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 lagakraftgäddande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land."

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).