



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 21 juni 2018¹

Förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17

M

mot

Ministerstvo vnitra

(begäran om förhandsavgörande från Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien))

och

X (C-77/17)

X (C-78/17)

mot

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(begäran om förhandsavgörande från Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Asylpolitik – Direktiv 2011/95/EU – Beslut att inte bevilja eller att återkalla flyktingstatus – Dom för ett synnerligen allvarligt brott – Artikel 14.4–14.6 – Tolkning och giltighet – Artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 78.1 FEUF – Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951”

I. Inledning

1. Respektive begäran om förhandsavgörande som inkommit från Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) i målen C-77/17 och C-78/17 avser tolkningen av artikel 14.4 och artikel 14.5 i direktiv 2011/95/EU² samt dess giltighet mot bakgrund av artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 78.1 FEUF.

2. I mål C-391/16 har Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien) ställt frågor till domstolen beträffande huruvida artikel 14.4–14.6 är giltig mot bakgrund av ovannämnda bestämmelser samt av artikel 6.3 FEU.

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 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, p. 9).

3. Respektive begäran har framställts i mål avseende giltigheten av beslut genom vilka nationella myndigheter med behörighet i asylfrågor har vägrat att bevilja X flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (mål C-77/17) med tillämpning av den belgiska lag som införlivade artikel 14.5 i direktiv 2011/95 med belgisk rätt och återkallat den flyktingstatus som X (mål C-78/17) och M (mål C-391/16) tidigare beviljats med tillämpning av nationella (belgiska respektive tjeckiska) bestämmelser genom vilka artikel 14.4 i direktivet införlivats med de nationella lagstiftningarna.

4. Artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 tillåter, i huvudsak, en medlemsstat att återkalla en beviljad flyktingstatus och att besluta att inte bevilja flyktingstatus när den berörda flyktingen kan betraktas som en fara för säkerheten eller utgör en samhällsfara i denna medlemsstat. I artikel 14.6 i denna artikel preciseras de minimirättigheter som flyktingen dock ska garanteras så länge vederbörande befinner sig i medlemsstaten.

5. De hänskjutande domstolarna har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida dessa bestämmelser innebär ett åsidosättande av Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning³ (nedan kallad Genèvekonventionen) och således är ogiltiga mot bakgrund av artikel 18 i stadgan och av artikel 78.1 FEUF, enligt vilka den gemensamma asylpolitiken ska vara förenlig med denna konvention.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

6. I artikel 1 avdelning A punkt 2 i Genèvekonventionen definieras "flykting" som den som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari hand är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd eller den som, utan att vara medborgare i något land, ... befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar återvända dit".⁴

7. I artikel 1 avdelning C i konventionen anges följande:

"Denna konvention ska upphöra att vara tillämplig på den som omfattas av bestämmelserna under A ovan men som

1. av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller
2. efter att hava förlorat sitt medlemskap, av fri vilja återförvärvar detsamma; eller
3. förvärvar medlemskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd; eller
4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse; eller
5. icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligger, ...

3 Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 [Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 137, nr 2545 (1954)], som trädde i kraft den 22 april 1954 som den kompletterades av protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknat i New York den 31 januari 1967, som trädde i kraft den 4 oktober 1967.

4 I artikel 1, avdelning A, punkt 2 i Genèvekonventionen preciseras att sådan fruktan ska följa av händelser som inträffat före den 1 januari 1951. Med stöd av artikel 1 i New York-protokollet ska avtalsstaterna emellertid tillämpa bestämmelserna i denna konvention utan att beakta detta sista datum.

6. utan att äga medborgarskap i något land kan återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga;

...”

8. Artikel 1, avdelning F i konventionen har följande lydelse:

”Stadgarna i denna konvention äga icke tillämpning på den beträffande vilken föreligga allvarliga skäl antaga, att han

- a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit identifierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller
- b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller
- c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.”

9. I artikel 33 i konventionen anges följande:

”1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det än må vara, 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 lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

10. I artikel 42.1 i Genèvekonventionen föreskrivs följande: ”Vid tidpunkten för undertecknande eller ratifikation av konventionen eller för anslutning till densamma må stat göra förbehåll mot artiklar i konventionen med undantag för artiklarna 1, 3,4 och 16 moment 1., 33 och 36–46.

B. Unionsrätt

11. Artikel 2 i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- d) flykting: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.
- e) flyktingstatus: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

...”

12. I artikel 11 i detta direktiv, som har rubriken ”Upphörande”, föreskrivs i punkt 1 följande:

”En tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska upphöra att vara en flykting om han eller hon

- a) av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare, eller
- b) efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt, eller
- c) förvärvar ett nytt medborgarskap, och kommer i åtnjutande av det landets skydd, eller
- d) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han eller hon lämnat eller fortsatt att uppehålla sig utanför på grund av fruktan för förföljelse, eller
- e) inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger, eller
- f) utan att äga medborgarskap i något land, kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger.”

13. Artikel 12 i direktivet, som har rubriken ”Undantag” föreskriver i dess punkt 2 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, en krigsförbrytelse eller ett 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 enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.”

14. Enligt artikel 13 i direktivet ska ”[m]edlemsstaterna ... bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III”.

15. I artikel 14 i direktiv 2011/95 föreskrivs följande:

”1. När det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter ikraftträdandet av direktiv 2004/83/EG⁵ ska medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons flyktingstatus som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11.

⁵ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12)

...

3. Medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande

- a) inte skulle ha ansetts som eller inte kan anses vara flykting i enlighet med artikel 12,
- b) har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus.

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.

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.

6. Personer som omfattas av punkt 4 eller 5 ska ha de rättigheter som anges i eller som liknar dem som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen om de befinner sig i medlemsstaten.”

16. I artikel 20.1 i detta direktiv, som finns i kapitel VII med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd” föreskrivs att ”[d]etta kapitel ska inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen”.

17. Artikel 21 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 lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

3. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting om han eller hon omfattas av punkt 2.”

C. Nationell rätt

1. Belgisk rätt

18. I loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lagen av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, uppehållsrätt, bosättning och utvisning) (nedan kallad den belgiska utlänningslagen),⁶ i den version som är tillämplig på händelserna i målen C-77/17 och C-78/17, föreskrivs i dess artikel 48/3.1 att "[e]n utlänning som uppfyller de villkor som anges i artikel 1 i [Genèvekonventionen] ska beviljas flyktingstatus".

19. I artikel 48/4.1 i denna lag anges villkoren för beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande.

20. I artikel 52/4 andra stycket i denna lag anges att "Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [nedan kallat Commissaire général] kan neka en utlänning flyktingstatus om personen utgör en samhällsfara, genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligt allvarligt brott, eller det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för den nationella säkerheten. När så är fallet ska [Commissaire général] yttra sig om ett utvisningsbesluts förenlighet med artiklarna 48/3 och 48/4.

21. I artikel 55/3/1 i samma lag föreskrivs följande:

"§ 1. [Commissaire général] kan återkalla flyktingstatus om utlännen, som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligt grovt brott, utgör en samhällsfara eller det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för den nationella säkerheten.

...

§ 3. När flyktingstatus återkallas med stöd av första stycket ska [Commissaire général] inom ramen för återkallandet yttra sig om ett utvisningsbesluts förenlighet med artiklarna 48/3 och 48/4."

22. Sådan skälig anledning som avses i artikel 55/3/1 i den belgiska utlänningslagen innebär även, enligt artikel 55/4.2 i denna lag, att utlännen inte kan betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

2. Tjeckisk rätt

23. I 2 § punkt 6 i Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (lag nr 325/1999 om asyl) (nedan kallad den tjeckiska asyllagen) i den version som var i kraft vid tidpunkten för händelserna i mål C-391/16, definieras flykting i den mening som avses i den lagen (*azylant*) som "en utlänning som, med stöd av denna lag, har beviljats asyl, för den tid som beslutet om beviljande av asyl är giltigt".

24. Enligt 12 § b i den lagen ska en utlänning beviljas asyl om det har fastställts att vederbörande har synnerliga skäl att frukta förföljelse på någon av de grunder som anges i artikel 1 avdelning A punkt 2 i Genèvekonventionen.

25. Enligt 17 § punkt 1 i) i nämnda lag ska asyl återkallas "när det finns skälig anledning att betrakta den som beviljats asyl som en fara för säkerheten i staten". I 17 § punkt 1 j) i denna lag föreskrivs att asyl ska återkallas "om han eller hon utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligt allvarligt brott". Dessa grunder medför, i enlighet med artikel 15 a i den tjeckiska asyllagen, att det är omöjligt att bevilja ett subsidiärt skydd.

⁶ Moniteur belge av den 31 december 1980, s. 14584.

26. Enligt Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) åtnjuter en *azulant* kvalitativt större fördelar än en "enkel" flykting som uppfyller de villkor som anges i artikel 1 avdelning A i Genèvekonventionen. En flykting vars status återkallas upphör att vara en *azylant* och följaktligen att åtnjuta dessa fördelar.

III. Målen vid de nationella domstolarna, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

A. Mål C-77/17

27. X har uppgett att han är ivoriansk medborgare av den etniska gruppen *bété*. Han kom till Belgien, i juli 2003, vid tolv års ålder. X följde då sin far som vid den tidpunkten stod nära den tidigare presidenten Laurent Gbagbo och var diplomat vid Elfenbenskustens ambassad i Bryssel.

28. År 2010 dömde Tribunal de première instance de Bruxelles (Bryssels förstainstansdomstol, Belgien) X till 30 månaders fängelse för misshandel, innehav av kniv utan giltiga skäl och innehav av olovligt vapen. År 2011 dömde Cour d'appel de Bruxelles (Bryssels appellationsdomstol, Belgien) honom till fyra års fängelse för våldtäkt av en minderårig person mellan 14 och 16 år.

29. År 2013 lämnade X in en ansökan om asyl som han senare drog tillbaka. År 2015 lämnade han in en andra ansökan om asyl till stöd för vilken han gjorde gällande en fruktan för förföljelse knuten till den omständigheten att hans far och medlemmarna i hans familj hade stark anknytning till den tidigare ivorianska regimen och till den tidigare presidenten Laurent Gbagbo.

30. Genom beslut av den 19 augusti 2016 vägrade Commissaire général att erkänna hans status som flykting, med stöd av artikel 52/4 andra stycket i den belgiska utlänningslagen. Commissaire général ansåg att X, mot bakgrund av att de brott som han hade begått var synnerligen allvarliga och hade upprepats, utgjorde en samhällsfara i den mening som avses i denna bestämmelse. Av samma skäl ansåg Commissaire général att X inte kunde ges skydd som subsidiärt skyddsbehövande på grundval av artikel 55/4.2 i denna lag. Vidare avgav Commissaire général ett yttrande enligt artikel 52/4 i denna lag enligt vilket X, mot bakgrund av sin fruktan för förföljelse, inte kunde avvisas till Elfenbenskusten, eftersom en sådan åtgärd inte skulle vara förenlig med artiklarna 48/3 och 48/4 i denna lag.

31. X väckte talan mot detta beslut vid den hänskjutande domstolen. Den domstolen har påpekat att artikel 52/4 andra stycket i den belgiska utlänningslagen införlivar artikel 14.5 i direktiv 2011/95 med belgisk rätt. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida dessa bestämmelser är giltiga mot bakgrund av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF.

32. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak understrukit att det i artikel 14.5 i direktiv 2011/95 som skäl för vägran att bevilja flyktingstatus anges en fara för säkerheten eller en samhällsfara i en medlemsstat. Detta skäl föreskrivs emellertid varken i den uttömmande förteckningen i artikel 1 F i Genèvekonventionen eller i någon annan bestämmelse i denna konvention. I artikel 14.5 i detta direktiv anges, som skäl för vägran, de situationer som anges i artiklarna 32 och 33 i denna konvention, trots att dessa artiklar inte reglerar fastställandet av flyktingstatus utan utvisning av flyktingar. Därmed uppkommer frågan om huruvida artikel 14.5 i direktiv 2011/95 inte, genom att åsidosätta Genèvekonventionen, skapar en ny form av beslut att inte bevilja flyktingstatus som inte föreskrivs i denna konvention.

33. Den hänskjutande domstolen har påpekat att Förenta nationernas flyktingkommissariat (nedan kallat UNHCR) har avgett ett synnerligen kritiskt yttrande avseende artikel 14.4–14.6 i direktiv 2004/83/EG⁷ (som föregick direktiv 2011/95). Den relevanta delen i detta yttrande har följande lydelse:⁸

”Artikel [14.4] i direktiv [2004/83] medför en risk att införa väsentliga ändringar i [Genèvekonventionens] klausuler om vägran att bevilja flyktingstatus, genom tillägget av bestämmelsen i artikel [33.2] i [denna konvention] (undantag från principen om förbud mot avvissning) som grund för vägran att bevilja flyktingstatus. Enligt [denna konvention] har klausulerna om vägran att bevilja flyktingstatus och principen om förbud mot avvissning olika syften. Logiken i artikel 1 [avdelning] F vilken innehåller en uttömmande förteckning över grunderna för vägran att bevilja flyktingstatus är dubbel. För det första är vissa gärningar så allvarliga att de medför att gärningsmännen inte förtjänar internationellt skydd. För det andra får bestämmelserna om asyl inte hindra domstolsprövning av förövare av grova brott. Artikel [33.2] rör däremot behandlingen av flyktingar och fastställer de omständigheter under vilka de emellertid får avvisas. Artikeln avser skydd för säkerheten i mottagarlandet och för samhället i detta land. Bestämmelsen bygger på en bedömning av frågan om huruvida den aktuella flyktingen utgör en fara för landets nationella säkerhet eller om vederbörande, då denne genom lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara. Artikel [33.2] har emellertid inte avfattats som en grund för återkallande av flyktingstatus ... Att likställa de undantag från principen om förbud mot avvissning som tillåts enligt artikel [33.2] med klausulerna om vägran att bevilja flyktingstatus i artikel 1 [avdelning] F är således inte förenligt med [Genèvekonventionen]. Vidare skulle detta kunna leda till en felaktig tolkning av de båda bestämmelserna i [denna konvention].

Uttrycket ”status som beviljats en flykting” ska således tolkas så att det avser den asyl (”status”) som beviljats av staten och inte status som flykting i den mening som avses i artikel 1, [avdelning A 2], i [Genèvekonventionen] ... Följaktligen har medlemsstaterna emellertid en skyldighet att bevilja de rättigheter i [denna konvention] som inte kräver en laglig vistelse i landet och som inte föreskriver något undantag så länge flyktingen omfattas av jurisdiktionen i den berörda staten.”

34. Mot denna bakgrund beslutade Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

1. Ska artikel 14.5 i direktiv 2011/95/EU tolkas så, att den inför en ny bestämmelse om undantag från det beviljande av flyktingstatus som föreskrivs i artikel 13 i samma direktiv och, följaktligen, från artikel 1 [avdelning] A i Genèvekonventionen?
2. För det fall fråga 1 besvaras jakande, är artikel 14.5, tolkad på detta sätt, förenlig med artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 [FEUF], i vilka det bland annat föreskrivs att EU:s sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen, vilken i artikel 1 [avdelning] F föreskriver en undantagsbestämmelse som har utformats på ett uttömmande sätt och som ska tolkas restriktivt?
3. För det fall fråga 1 besvaras nekande, ska artikel 14.5 i direktiv 2011/95 tolkas så, att den inför ett skäl för nekande av flyktingstatus som inte föreskrivs i Genèvekonventionen, vilken konvention ska respekteras enligt artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1[FEUF]?

⁷ Innehållet i artikel 14.4–14.6 i direktiv 2004/83 är identiskt med lydelsen i motsvarande bestämmelser i direktiv 2011/95.

⁸ UNHCR:s kommentarer till [direktiv 2004/83], av den 28 januari 2005, tillgängliga på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 31 och 32.

4. För det fall fråga 3 besvaras jakande, är artikel 14.5 i [direktiv 2011/95] förenlig med artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 [FEUF], i vilka det bland annat föreskrivs att EU:s sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen, med beaktande av att nämnda artikel 14.5 inför ett skäl för nekande av flyktingstatus utan någon sådan prövning av fruktan för förföljelse som krävs i artikel 1 [avdelning] A i Genèvekonventionen?
5. För det fall frågorna 1 och 3 besvaras nekande, hur kan artikel 14.5 i [direktiv 2011/95] tolkas på ett sätt som överensstämmer med artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 FEUF, i vilka det bland annat föreskrivs att EU:s sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen?"

B. Mål C-78/17

35. Enligt uppgift av X är denne en kongolesisk medborgare vars födelsedatum befinner sig mellan åren 1986 och 1990. År 1997 fördes han bort från sin mor, togs till militärförläggningen i Kokolo (Kongo) och utbildades i Goma (Kongo) där han drogades, misshandlades och skickades ut att delta i militära operationer. År 2000 förenades X med sin far i Belgien där han år 2006 lämnade in en ansökan om asyl. Genom beslut av den 21 februari 2007 beviljade Commissaire général honom flyktingstatus.

36. År 2010 dömdes X av Cour d'assis de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel, Belgien) till 25 års fängelse för rån och mord i syfte att underlätta rådet. X hade vidare begått flera brott avseende stöld och överfall i Belgien innan han beviljades flyktingstatus.

37. Genom beslut av den 4 maj 2016 återkallade Commissaire general hans flyktingstatusen, med tillämpning av artikel 55/3/1 i den belgiska utlänningslagen. Commissaire general ansåg att X, mot bakgrund av att de brott som Cour d'assis de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel, Belgien) fastställt var synnerligen allvarliga och att han hade ett förflutet som brottsling, utgjorde en samhällsfara i den mening som avses i denna bestämmelse – genom vilken artikel 14.4 i direktiv 2011/95 införlivats med belgisk rätt. Vidare har Commissaire general avgett ett yttrande enligt vilket en utvisning av X är förenlig med artiklarna 48/3 och 48/4 i denna lag, eftersom den fruktan för förföljelse på grund av att han deserterat från den kongolesiska armén, som han uttryck år 2007, inte längre var aktuell.

38. X väckte talan mot detta beslut vid den hänskjutande domstolen. Av samma skäl som dem som angetts i målet C-77/17 önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 14.4 i direktiv 2011/95 ska anses vara giltig mot bakgrund av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF.

39. Mot denna bakgrund beslutade Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) att vilandeförklara målet och till domstolen ställa följande frågor:

1. Ska artikel 14.4 i direktiv 2011/95 tolkas så, att den inför en ny bestämmelse om undantag från det beviljande av flyktingstatus som föreskrivs i artikel 13 i samma direktiv och, följaktligen, från artikel 1 [avdelning] A i Genèvekonventionen?
2. För det fall fråga 1 besvaras jakande, är artikel 14.4, tolkad på detta sätt, förenlig med artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 i [FEUF], i vilka det bland annat föreskrivs att EU:s sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen, vilken i artikel 1 [avdelning] F föreskriver en undantagsbestämmelse som har utformats på ett uttömmande sätt och som ska tolkas restriktivt?
3. För det fall fråga 1 besvaras nekande, ska artikel 14.4 i direktiv 2011/95 tolkas så, att den inför ett skäl för återkallande av flyktingstatus som inte föreskrivs i Genèvekonventionen, vilken konvention ska respekteras enligt artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 [FEUF]?

4. För det fall fråga 3 besvaras jakande, är artikel 14.4 i ovan nämnda direktiv förenlig med artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 [FEUF], i vilka det bland annat föreskrivs att EU:s sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen, med beaktande av att nämnda artikel 14.4 inför ett skäl för återkallande av flyktingstatus vilket varken föreskrivs i Genèvekonventionen eller har stöd i denna?
5. För det fall frågorna 1 och 3 besvaras nekande, hur kan artikel 14.4 i ovan nämnda direktiv tolkas i överensstämmelse med artikel 18 i [stadgan] och artikel 78.1 [FEUF], i vilka det bland annat föreskrivs att EU:s sekundärrätt ska överensstämma med Genèvekonventionen?

C. Mål C-391/16

40. Enligt uppgift av M är han född i Grozny i Tjetjenien och stred där vid den tjetjenska presidentens sida under första Tjetjenienkriget. Efter detta krig lämnade han armén och stred inte längre under andra Tjetjenienkriget. M har uppgett att han fruktar såväl ryssarna som Ramzan Kadyrovs anhängare, då de sistnämna försökte mörda honom och placerade honom i ett "övervakningsläger" där han blev lemlästad och slagen. Många av hans familjemedlemmar mördades.

41. Då Ministerstvo vnitra (inrikesministern) (Republiken Tjeckien) ansåg att denna fruktan var välgrundad beviljade den, genom beslut av den 21 april 2006, M asyl.

42. År 2004 hade M dömts till tre års fängelse för grov stöld genom dom meddelad av Městský soud v Brně (domstolen i Brno, Republiken Tjeckien). Efter villkorlig frigivning begick M rån och utpressning, vilket gjorde att han ansågs som en synnerligen farlig återfallsförbrytare. År 2007 dömde den domstolen honom för dessa brott till 9 års fängelse, vilka skulle avtjänas i ett fängelse med hög säkerhetsnivå.

43. Mot bakgrund av dessa omständigheter fastställde inrikesministeriet, i beslut av den 29 april 2014, att M slutgiltigt hade dömts för ett synnerligen allvarligt brott och utgjorde en fara för säkerheten i staten och för dess medborgare. Mot denna bakgrund återkallade denna myndighet, med tillämpning av artikel 17.1 j i den tjeckiska asyllagen, M:s asyl och angav, med stöd av artikel 15 a i denna lag, att han inte kunde åtnjuta subsidiärt skydd.

44. M väckte talan mot detta beslut vid Městský soud v Praze (domstolen i Prag, Republiken Tjeckien). M gjorde i sin ansökan i synnerhet gällande att artikel 17.1 i och j i den tjeckiska asyllagen – vilken utgör införlivandet av artikel 14.4 i direktiv 2011/95 – åsidosätter Republiken Tjeckiens internationella åtaganden. Detta var enligt hans uppfattning fallet eftersom denna bestämmelse införde grunder för återkallelse av internationellt skydd som inte anges i den uttömmande förteckning över dessa grunder som finns i artikel 1 avdelning C i Genèvekonventionen. Artikel 42.1 i denna konvention tillåter emellertid inte någon formulering av förbehåll avseende denna bestämmelse.

45. Då talan ogillades överklagade M domen till den hänskjutande domstolen.

46. Mot denna bakgrund önskar den hänskjutande domstolen bland annat få klarhet i huruvida artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95 är förenlig med Genèvekonventionen, eftersom ett åsidosättande av denna konvention skulle medföra att dessa bestämmelser är ogiltiga mot bakgrund av artikel 18 i stadgan, artikel 78.1 FEUF och de allmänna unionsrättsliga principer som stadgas i artikel 6.3 FEU.

47. Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) har särskilt hänvisat till en handling i vilken UNHCR har kommenterat Europeiska kommissionens förslag som ledde till antagandet av direktiv 2011/95.⁹ UNHCR har, bland annat, upprepat sina tvivel avseende huruvida artikel 14.4–14.6 i direktiv 2004/83 är förenlig med artikel 1 avdelning F i Genèvekonventionen.¹⁰ Den hänskjutande domstolen har understrukit att dessa tvivel delas av Europeiska rådet för flyktingar och asylsökande (ECRE),¹¹ av International Association of Refugee Law Judges,¹² och av Republiken Tjeckiens ombudsman.

48. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det även föreligger olika uppfattningar om huruvida artikel 14.4 och 14.6 i direktiv 2011/95 är giltiga. Dessa uppfattningar grundar sig på övervägandet att detta direktiv har till syfte att garantera högre skyddsnormer när det gäller grunderna för beviljande av internationellt skydd och innehållet i detta skydd, i syfte att garantera en fullständig och global tillämpning av Genèvekonventionen samt iakttagandet av de grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). Artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95 ger de personer som omfattas av dess tillämpningsområde ett mer omfattande skydd än det som följer av Genèvekonventionen. Dessa personer kan, med tillämpning av artikel 33.2 i denna konvention utvisas till ett land där de riskerar att bli förföljda. Efter att ha lämnat asyllandet åtnjuter de inte längre de fördelar som följer av konventionen. Däremot tillåter inte artikel 14.4 i direktiv 2011/95, jämförd med artikel 14.6, att avvisa de berörda personerna eller att frånta dem de minimi-rättigheter som föreskrivs i Genèvekonventionen.

49. Mot denna bakgrund beslutade Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är bestämmelserna i artikel 14.4 och 14.6 i [direktiv 2011/95] ogiltiga på grund av att de strider mot artikel 18 i [stadgan], artikel 78.1 [FEUF] samt de allmänna unionsrättsliga principerna enligt artikel 6.3 [FEU]?”

D. Förfarandet vid domstolen

50. Genom beslut av domstolens ordförande den 17 mars 2017 förenades målen C-77/17 och C-78/17 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

51. I dessa mål har klagandena i målen vid de hänskjutande domstolarna, den belgiska, den tjeckiska, den tyska, den franska och den ungerska regeringen samt Förenade kungarikets regering, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

52. I mål C-391/16 har den tjeckiska, den belgiska, den franska, den nederländska regeringen och Förenade kungarikets regering samt Europaparlamentet, rådet och kommissionen inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

53. Genom beslut av domstolens ordförande den 17 januari 2018 förenades målen C-77/17, C-78/17 och C-391/16 vad gäller det muntliga förfarandet samt domen.

⁹ UNHCR comments on the European Commission’s proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [KOM(2009) 551, av den 21 oktober 2009]), tillgängliga på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, sidorna 13 och 14.

¹⁰ Se punkt 33 i detta förslag till avgörande.

¹¹ ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), The Impact of the Qualification Directive on International Protection, oktober 2008, s. 25, tillgänglig på webbplatsen www.refworld.org/docid/4908758d2.html

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

54. X (i mål C-77/17), X (i mål C-78/17), M, den belgiska och den tjeckiska regeringen samt Förenade kungarikets regering, Europaparlamentet, rådet och kommissionen yttrade sig vid förhandlingen den 6 mars 2018.

IV. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

55. De möjligheter till återkallelse och nekande av flyktingstatus som föreskrivs i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 kan utnyttjas om ”det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller 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”.

56. Dessa omständigheter motsvarar dem under vilka det undantag från principen om förbud mot avvisning som anges i artikel 21.2 i direktiv 2011/95,¹³ vars lydelse i huvudsak motsvarar formuleringen i artikel 33.2 i Genèvekonventionen, ska tillämpas.¹⁴ Med stöd av dessa bestämmelser får medlemsstaterna, när sådana omständigheter föreligger, göra undantag från principen att en flykting inte kan utvisas till territorier där vederbörandes liv skulle hotas på grund av dennes ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

57. Som preciseras i artikel 21.2 i detta direktiv får medlemsstaterna emellertid endast utnyttja denna möjlighet ”[o]m det inte är förbjudet enligt [deras] internationella förpliktelser”. Den utveckling som har skett på området skydd för mänskliga rättigheter sedan Genèvekonventionen antogs innebär emellertid att medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten och folkrätten sedermera helt neutraliserar undantaget från principen om non-refoulement.

58. I artikel 19.2 i stadgan föreskrivs att ”ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling”. Denna bestämmelse tillåter – liksom artikel 4 i stadgan som förbjuder tortyr och sådan bestraffning eller behandling¹⁵ – inga undantag.

59. Som framgår av förklaringarna avseende stadgan,¹⁶ infördes nämligen artikel 19.2 i syfte att införliva den rättspraxis som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) utvecklat avseende det absoluta förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling som stadgas i artikel 3 i Europakonventionen, vilken motsvaras av artikel 4 i stadgan.¹⁷

13 Det ska påpekas att det i den franska språkversionen av direktivet hänförs till ”motifs raisonnables” i artikel 14.4 a, medan det talas om ”raisons sérieuses” i artikel 21.2 a i detta direktiv. I den bulgariska och den tjeckiska språkversionen görs också en sådan åtskillnad. I alla övriga språkversioner görs inte en motsvarande skillnad.

14 Det följer av domen av den 24 juni 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 75) att artikel 21.2 samt artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 har ett mindre omfattande tillämpningsområde än artikel 24.1 i detta direktiv, vilken endast tillåter återkallande av själva uppehållstillståndet för en flykting av ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen”. Enligt domstolen har begreppet ”tvingande hänsyn” större räckvidd än begreppet ”skälig anledning” (*raisons sérieuses*) i den mening som avses i artikel 21.2 i det direktiv 2011/95 – och således än begreppet ”skälig anledning” (*motifs raisonnables*) för att tillämpa artikel 14.4 och 14.5, vars tillämpningsområde överlappar tillämpningsområdet för dess artikel 21.2.

15 Se dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 85), dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 56), och av den 24 april 2018, MP (Subsidiärt skydd för en person som utsatts för tortyr) (C-353/16, EU:C:2018:276, punkt 36).

16 EUT C 303, 2007, s. 24.

17 Enligt artikel 52.3 i stadgan ska, i den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Enligt Europadomstolens fasta praxis utgör artikel 3 i Europakonventionen, som inte får frångås, hinder för avtalsstaterna mot att avlägsna, utvisa eller utlämna en utlänning till en stat där det finns seriösa och bekräftade skäl att anta att han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för sådan behandling som är förbjuden enligt denna bestämmelse.¹⁸

60. Samma förbud följer även av medlemsstaternas internationella skyldigheter enligt internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter¹⁹ och konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling,²⁰ som antagits under Förenade nationernas ledning.

61. Av det ovan anförda följer att när avvisningen av en flykting medför en risk för honom eller henne att utsättas för dödsstraff eller sådan behandling som är förbjuden enligt artikel 4 i stadgan, artikel 3 i Europakonventionen och de övriga internationella skyldigheter som nämns i föregående punkt, är den möjlighet att frångå principen om non-refoulement som föreskrivs i artikel 33.2 i Genèvekonventionen samt i artikel 21.2 i direktiv 2011/95 inte längre en teoretisk möjlighet för medlemsstaterna, vars handlande sedermera är förbjudet med hänsyn till skyddet för de grundläggande rättigheterna.²¹

62. Som den tjeckiska, den tyska, den nederländska regeringen samt Förenade kungarikets regering, Europaparlamentet, rådet och kommissionen har påpekat, har artikel 14.4 och 14.5 just till syfte att reglera situationen avseende flyktingar som, även om de täcks av ett av de fall som omfattas av undantaget från principen om non-refoulement, inte avvisas, i synnerhet på grund av att avvisningen av dem skulle innebära ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldigheter enligt stadgan, Europakonventionen och andra folkrättsliga instrument. Medlemsstaterna har således, när de utnyttjar de möjligheter som föreskrivs i dessa bestämmelser, en skyldighet enligt artikel 14.6 att garantera dessa flyktingar åtnjutandet av de rättigheter som anges i vissa bestämmelser i Genèvekonventionen.

B. Genèvekonventionens ställning i unionsrätten

63. I artikel 18 i stadgan föreskrivs att "[r]ätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen". Enligt artikel 78.1 FEUF ska den gemensamma politiken avseende asyl, "överensstämma med Genèvekonventionen".

18 Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 7 juli 1989, Soering/Förenade kungariket (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punkterna 90 och 91), dom av den 15 november 1996, Chahal/Förenade kungariket, (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, punkterna 74 och 80), av den 17 december 1996, Ahmed/Österrike (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, punkterna 39 och 41).

19 Detta instrument, vars artikel 7 förbjuder tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling, antogs i New York den 16 december 1966 och trädde i kraft den 23 mars 1976. Alla medlemsstaterna anslöt sig till detta. Se det allmänna yttrandet nr 31 [80] av kommittén för de mänskliga rättigheterna avseende arten av den allmänna rättsliga skyldighet som gäller för konventionsparterna, den 29 mars 2004, punkt 12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 Denna konvention, vars artikel 3 föreskriver det aktuella förbudet, antogs i New York den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987. Alla medlemsstaterna har anslutit sig till den.

21 Det är, enligt min mening, denna restriktiva tolkning som ska göras av punkt 43 i dom av den 24 juni 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413), i vilken domstolen erkände en möjlighet för medlemsstaterna att avvisa en flykting som uppfyller de villkor som uppställts i artikel 21.2 i direktiv 2011/95, med förbehåll för iakttagande av deras internationella skyldigheter enligt artikel 21.1 och deras skyldigheter enligt stadgan.

64. Dessa primärrättsliga bestämmelser, genom vilka fördragets författare har avsett binda unionens institutioner, liksom medlemsstaterna när de genomför unionsrätten, att iaktta Genèvekonventionen, överför denna konventions specifika status till unionsrätten. Även om unionen inte, till skillnad från dess medlemsstater, är bunden till denna konvention i förhållande till de tredjeländer som är parter i denna,²² ska unionens institutioner respektera denna enligt unionsrätten.²³

65. Skälen 4, 23 och 24 i direktiv 2011/95 visar också att Genèvekonventionen utgör ”grundstenen” i det internationella rättssystemet för skydd för flyktingar och bestämmelserna i detta direktiv har antagits för att hjälpa medlemsstaternas behöriga myndigheter att tillämpa denna konvention på grundval av gemensamma begrepp och kriterier. I skäl 3 i direktivet tilläggs att unionslagstiftaren, med inspiration av Europeiska rådets slutsatser från mötet i Tammerfors, har avsett säkerställa att det gemensamma europeiska asylsystemet, som detta direktiv bidrar till att fastställa, ska grunda sig på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen. Flera bestämmelser i direktiv 2011/95 hänvisar vidare till bestämmelser i denna konvention²⁴ eller återger dess innehåll.²⁵

66. Mot denna bakgrund har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att bestämmelserna i direktiv 2011/95 ska tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och målet med detta direktiv, med iakttagande av Genèvekonventionen och de övriga relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Denna tolkning ska även, som följer av skäl 16 i detta direktiv, göras i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan.²⁶

67. Vidare följer av fast rättspraxis att unionsrättsakter så långt det är möjligt ska tolkas på ett sätt som inte påverkar deras giltighet och i överensstämmelse med primärrätten i dess helhet.²⁷ Av denna tolkningsprincip, tillämpad i jämförelse med den som anges i föregående punkt, följer att bestämmelserna i direktiv 2011/95, så långt som möjligt, ska tolkas så att de respekterar Genèvekonventionen och således överensstämmer med artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF. Det är endast för det fall en sådan överensstämmelse är omöjlig som domstolen skulle kunna fastställa att en bestämmelse i detta direktiv är ogiltig mot bakgrund av dessa primärrättsliga bestämmelser.

68. När domstolen ombeds att tolka en sekundärrättslig bestämmelse eller att pröva dess giltighet mot bakgrund av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF åligger det den, liksom Europaparlamentet påpekade vid förhandlingen, att kontrollera huruvida denna sekundärrättsliga bestämmelse ger flyktingarna en nivå av skydd som åtminstone motsvarar den som Genèvekonventionen ger dem.

22 Se dom av den 17 juli 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, punkterna 23–25). Domstolen har slagit fast att eftersom unionen inte har övertagit alla de befogenheter som tidigare utövats av medlemsstaterna inom tillämpningsområdet för Genèvekonventionen, är bestämmelserna i denna konvention inte bindande för unionen i den mening som avses i dom av den 12 december 1972, International Fruit Company m.fl. (21/72–24/72, EU:C:1972:115, punkt 18), dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 48), och dom av den 4 maj 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, punkt 62).

23 En viss likhet kan anses föreligga med den särskilda betydelse som Europakonventionen har inom unionsrätten även om unionen inte har anslutit sig till denna. Som framgår av artikel 6.3 FEU ska ”de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i [Europakonventionen] och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ... ingå i unionsrätten som allmänna principer”. Domstolen kom, innan antagandet av stadgan såsom tvingande instrument, att undersöka giltigheten av de sekundärrättsliga bestämmelserna i förhållande till denna artikel såsom den tolkats mot bakgrund av Europakonventionen. Se, bland annat, dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health m.fl. (C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 130) och dom av den 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-305/05, EU:C:2007:383, punkterna 26 och 29).

24 Se artikel 9.1, artikel 12.1 a, artikel 14.6 och artikel 25.1 i direktiv 2011/95.

25 Se, bland annat, artikel 2 d, artikel 11, artikel 12.2 och artikel 21.2 i direktiv 2011/95.

26 Se, bland annat, dom av den 2 mars 2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2010:105, punkterna 51–54), dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkterna 36–38), dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkterna 76–78), dom av den 5 september 2012, Y och Z (C-71/11 och C-99/11, EU:C:2012:518, punkterna 47 och 48), dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkterna 42 och 43), dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkterna 28–30), och dom av den 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punkterna 41 och 42).

27 Se, bland annat, dom av den 10 september 1996, kommissionen/Tyskland (C-61/94, EU:C:1996:313, punkt 52), dom av den 16 september 2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, punkt 43), och dom av den 31 januari 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 44).

69. Mot denna bakgrund har domstolen oundvikligen, i utövandet av dess funktioner enligt artikel 267 FEUF, letts att först fastställa innehållet i de krav som iakttagandet av denna konvention innebär. Ett sådant fastställande kan kräva att den gör en bedömning som går utöver en enkel återgivning av lydelsen i Genèvekonventionen denna konventions bestämmelser och således leder den att tolka den därefter. Denna slutsats äventyrar inte på något sätt det förhållandet att domstolen inte har behörighet att göra någon direkt tolkning av denna konvention.²⁸

70. Det är utifrån detta synsätt som domstolen, i domarna Bolbol²⁹ och Abed El Karem El Kott m.fl.,³⁰ har kommit att tolka artikel 1 avdelning D i Genèvekonventionen – till vilken det uttryckligen hänvisas i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 – i syfte att tolka denna sekundärrättsliga bestämmelse enligt artikel 267 FEUF. Mot bakgrund av denna hänvisning kunde domstolen nämligen inte utföra denna uppgift utan att först fastställa vilka krav som följde av artikel 1 D i denna konvention.

71. Samma logik medför, enligt min uppfattning, att domstolen, varje gång som utövandet av dess behörighet att inom ramen för ett förhandsavgörande pröva tolkningen eller giltigheten av en sekundärrättslig bestämmelse innebär att det ska preciseras vad Genèvekonventionen kräver eller inte kräver, vid behov får tolka denna konvention i syfte att kunna ge ett sådant svar.³¹

72. Mot denna bakgrund kommer prövningen av den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor att, inom gränsen för vad som är nödvändigt, omfatta sådana tolkningar av denna konvention.³² Dessa kommer, i enlighet med de principer som anges i artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten,³³ att göras ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte. Förenta nationernas kommissariats tolkningsmeddelande kommer i detta syfte att ges särskild uppmärksamhet. Även om dessa inte är bindande för konventionsstaterna, utgör de tolkningsmedel som har en särskilt ”övertygande kraft”.³⁴

73. I förevarande mål anser jag, av ovan anförda skäl, att artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95 ska tolkas så att de är förenliga med artikel 18 i stadgan och med artikel 78.1 FEUF.

28 Se dom av den 17 juli 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, punkt 24).

29 Dom av den 17 juni 2010 (C-31/09, EU:C:2010:351, punkterna 42–52). Se även generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkterna 36–90).

30 Dom av den 19 december 2012 (C-364/11, EU:C:2012:826, punkterna 46–65). Se, även, generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:569, punkterna 22–24).

31 Det ska understrykas att även om Internationella domstolen är behörig att tolka Genèvekonventionen enligt den skiljedoms klausul som föreskrivs i artikel 38 i denna konvention, kan talan endast väckas vid denna inom ramen för en tvist mellan stater som är parter i denna konvention [se även artikel 34.1 och artikel 36.2 a i Internationella domstolens stadga av den 26 juni 1945 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 1, s. XVI)]. Internationella domstolen har ännu inte beretts tillfälle att uttala sig i de tolkningsfrågor avseende Genèvekonventionen som har ställts i förevarande mål. Mot denna bakgrund förefaller ett erkännande av behörighet för domstolen att tolka denna konvention, i anslutning till dessa frågor vid utövandet av dess roll som uttolkare och kontrollant av giltigheten av de sekundärrättsakter som antagits på området gemensam asylpolitik mot bakgrund av unionens primärrätt, oundviklig i syfte att ge den möjlighet att fullt utöva sin uppgift.

32 Se särskilt punkterna 109–113 i detta förslag till avgörande.

33 Undertecknad den 23 maj 1969 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 1155, s. 331). Även om Wienkonventionen om traktaträtten inte är bindande vare sig för unionen eller för alla medlemsstater, återspeglar de internationella sedvanerättsliga regler som i sig binder unionens institutioner och hör till unionens rättsordning (dom av den 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punkterna 42 och 43 samt där angiven rättspraxis). Se även dom av den 24 november 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, punkt 94).

34 Förenta nationernas flyktingkommissariats mandat sträcker sig, bland annat till, tillsyn av tillämpningen av Genèvekonventionens bestämmelser [se Förenta nationernas flyktingkommissariats stadga, antagen av Förenta nationernas generalförsamling den 14 december 1950, A/RES/428, punkt 8 a, och artikel 35 i Genèvekonventionen]. I skäl 22 i direktiv 2011/95 anges för övrigt att "[s]amråd med [FN:s flyktingkommissariat] kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus enligt artikel 1 i Genèvekonventionen". Se, i detta hänseende, generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 16 och fotnot 20).

C. Tolkning av artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95

1. Åtskillnaden mellan återkallelse eller nekande av flyktingstatus och upphörande av eller undantag från ställningen som flykting

74. Genom frågorna 1 och 2 i målen C-77/17 och C-78/17 samt genom den fråga som ställts i mål C-391/16, har Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) och Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien) i huvudsak önskat få klarhet i huruvida artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 medför ett åsidosättande av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF,³⁵ på grund av att de inför skäl för upphörande av och undantag från flyktingstatus som inte föreskrivs i artikel 1 avdelning C och F i Genèvekonventionen – vars innehåll återges i artiklarna 11 och 12 i detta direktiv. Som framgår av beslutet om hänskjutande är dessa domstolars tvivel i detta hänseende i huvudsak underbyggda av den oro som UNHCR har uttryckt avseende huruvida dessa bestämmelser är förenliga med Genèvekonventionen.³⁶

75. Jag föreslår att dessa frågor ska besvaras nekande, eftersom en medlemsstats tillämpning av artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 inte, till skillnad från tillämpningen av en grund för upphörande eller uteslutande, får till följd att den berörda individen frantogs sin ställning som flykting. Vikten av denna åtskillnad ligger i att ett upprätthållande av denna ställning innebär att denna individ inte bara har rätt till skydd av UNHCR³⁷ och av varje annan part i Genèvekonventionen, utan också, så länge vederbörande stannar i denna medlemsstat, rätt att åtnjuta de rättigheter som denna konvention garanterar varje flyktig oberoende av huruvida dennes vistelse är lovlig (jag återkommer till detta).³⁸

76. När det gäller artikel 14.4 i direktiv 2011/95, följer denna slutsats av själva lydelsen. Som den tyska regeringen har gjort gällande, visar nämligen användningen av begreppet ”status som beviljats *en flykting*” (min kursivering) att tillämpningen av denna bestämmelse inte åsidosätter den berördes ställning som flykting. Vidare används visserligen i den franska språkversionen av artikel 14.5 uttrycket ”statut de réfugié” (flyktingstatus), men i de flesta andra språkversioner används en formulering som motsvarar begreppet ”inte bevilja status *för en flykting*”.³⁹

77. Enligt fast rättspraxis ska den aktuella bestämmelsen, i händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår.⁴⁰ I förevarande fall leder en systematisk och teleologisk tolkning av artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 mig att anse att en tillämpning av dessa bestämmelser inte motsvarar ett upphörande av eller undantag från ställningen som flykting.

78. För det första följer det av den allmänna systematiken i detta direktiv att villkoren för att ha en ställning som flykting å ena sidan och beviljas flyktingstatus eller få flyktingstatus återkallad å andra sidan utgör två skilda begrepp.

35 Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) har lagt till artikel 6.3 FEU bland de primärrättsliga bestämmelser mot bakgrund av vilka den undrar huruvida de aktuella bestämmelserna är giltiga. Det följer av beslutet om hänskjutande att den domstolen, genom detta tillägg, har avsett utse medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner som följer av Genèvekonventionen, i vilka alla medlemsstaterna är parter. Eftersom iakttagandet av denna konvention även föreskrivs i artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF, omfattar prövningen av huruvida artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95 är giltig mot bakgrund av dessa bestämmelser även en prövning av huruvida den är giltig mot bakgrund av artikel 6.3 FEU.

36 Se punkterna 33 och 47 i detta förslag till avgörande.

37 Se UNHCR:s stadga, antagen av Förenta nationernas generalförsamling den 14 december 1950, A/RES/428, punkt 6 B.

38 Se punkterna 112–130 i detta förslag till avgörande.

39 Nämligen, på tyska, ”einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen”, och på engelska, ”not to grant status to a refugee”. Se även den danska, den grekiska, den italienska, den lettiska, den maltesiska, den nederländska, den portugisiska, den slovakiska, den slovenska och den svenska versionen.

40 Se, bland annat, dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

79. Som påpekas i skäl 21 i direktiv 2011/95 följer ställningen som flykting av själva den omständigheten att en person uppfyller villkoren för att anses som en flykting, oberoende av varje erkännande av en medlemsstat. Dessa villkor är föremål för kapitel III i detta direktiv, som har rubriken "Förutsättningar för att betraktas som flykting". De motsvarar dem som anges i artikel 1 i Genèvekonventionen.

80. Detta kapitel III omfattar artiklarna 11 och 12 i direktiv 2011/95, avseende upphörande och undantag, vars innehåll återger innehållet i artikel 1 avdelningarna C och F i Genèvekonventionen. I dessa bestämmelser anges de hypotetiska situationer där en medborgare i ett tredjeland eller en statslös har fräntagits ställningen som flykting och, följaktligen, är utesluten från tillämpningsområdet för det internationella skyddet enligt detta direktiv och denna konvention.⁴¹

81. Dessa hypotetiska situationer omfattar inte situationer, såsom dem som är aktuella i målen vid de hänskjutande domstolarna, i vilka en flykting utgör ett hot mot samhället i tillflyktslandet på grund av att han har begått ett synnerligen grovt icke-politiskt brott i detta land.⁴² Skälen till undantag har inte införts i syfte att skydda säkerheten eller samhället i ett tillflyktsland från den fara som en flykting eventuellt utgör för den berörda medlemsstaten, utan i syfte att bevara integriteten i systemet för internationellt skydd för flyktingar och att förhindra att beviljandet av flyktingstatus gör det möjligt för personer som begått vissa allvarliga brott att undgå straffrättsligt ansvar.⁴³

82. Dessa situationer omfattas däremot av tillämpningsområdet för undantaget från principen om non-refoulement och av artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95. Denna bestämmelse finns i ett särskilt kapitel, nämligen kapitel IV i denna, med rubriken "Flyktingstatus".

83. Åtskillnaden mellan ställningen som flykting och beviljandet av flyktingstatus framgår ännu tydligare av artikel 14.1 och 14.3. I dessa bestämmelser föreskrivs en skyldighet att återkalla flyktingstatus som beviljats personer som inte har eller inte längre har ställning som flykting, bland annat när ett av de skäl för upphörande som anges i artikel 11 i direktiv 2011/95 föreligger eller när de uteslutits eller borde ha uteslutits enligt artikel 12 i detta direktiv. Upphörandet av eller undantaget från ställningen som flykting och den därefter följande återkallelsen av flyktingstatus kan således inte slås samman i ett och samma koncept.

84. För det andra förutsätter även genomförandet av syftena med artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 att så länge en person uppfyller villkoren för att betraktas som en flykting ska vederbörande fortsätta att ha ställning som sådan, utan att denna ställning påverkas av återkallelse av den flyktingstatus som han eller hon beviljats eller vägran av ett sådant beviljande.

41 Som lydelsen i artikel 11 i direktiv 2011/95 vittnar om, ska en person som omfattas av de hypotetiska situationer som anges i denna "upphöra att vara en flykting". Medan den franska språkversionen av artikel 12 i detta direktiv, liksom vissa andra språkversioner, inte är lika entydig eftersom den hänför till undantag från "statut de réfugié" (flyktingstatus), används i den engelska språkversionen begreppet "excluded from being a refugee". I andra språkversioner, såsom den spanska, den portugisiska och den svenska, används liknande formuleringar. Artikel 2 d i direktiv 2011/95 underställer för övrigt uttryckligen ställningen som flykting villkoret att ingen tillämpning av någon undantagsklausul enligt artikel 12 i detta direktiv har gjorts.

42 När den berörda personen har begått ett sådant brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting, kan vederbörande enligt artikel 12.2 b i direktiv 2011/95, vilken motsvarar artikel 1 avdelning F b i Genèvekonventionen, inte anses som flykting. Se även, i detta hänseende, Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, punkt 6.

43 Se UNHCR:s kommentarer till [direktiv 2004/83], 28 januari 2005, tillgängliga på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citerade i punkt 33 i detta förslag till avgörande. Se även dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkterna 101 och 104).

85. Skälen för upphörande av och undantag från ställningen som flykting anges i en uttömmande förteckning i artikel 1 avdelning C-F i Genèvekonventionen⁴⁴ – bestämmelser avseende vilka konventionsstaterna inte får göra förbehåll enligt artikel 42.1 i denna konvention. Följaktligen har införandet i direktiv 2011/95 av ytterligare skäl för upphörande eller undantag äventyrat syftet med detta direktiv vilket består i att garantera en full tillämpning av denna konvention.

86. Det är, i detta hänseende, symboliskt att artikel 17 i direktiv 2011/95 gör det möjligt att ”undanta” en tredjelandsmedborgare eller en statslös person från subsidiärt skydd av samma skäl som dem som anges i artikel 14.4 och 14.5 i detta direktiv. Eftersom subsidiärt skydd inte omfattas av tillämpningsområdet för Genèvekonventionen, stod det nämligen unionslagstiftaren fritt att fastställa dess personkrets för mottagarna av det enligt oberoende kriterier. Unionslagstiftaren valde däremot ett annat synsätt beträffande flyktingar i syfte att säkerställa att detta direktiv överensstämde med denna konvention.⁴⁵

87. Av föregående överväganden framgår att artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 inte går att likställa med skälen för upphörande av eller undantag från ställningen som flykting, men de belyser inte fullständigt räckvidden och de faktiska verkningarna. Dessa frågeställningar är i huvudsak föremål för tolkningsfrågorna 3–5 i målen C-77/17 och C-78/17.

2. Räckvidden av de faktiska verkningarna av artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95

88. Genom frågorna 3–5 har Conseil du contentieux des étrangers önskat få klarhet i huruvida, för det fall domstolen besvarar frågorna 1 i målen C-77/17 och C-78/17 såsom jag har föreslagit ovan, artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 ska tolkas så att den inför skäl för återkallelse och nekande av flyktingstatus som inte föreskrivs i Genèvekonventionen och som således är ogiltiga (tolkningsfrågorna 3 och 4), eller huruvida dessa bestämmelser ska ges en annan tolkning som säkerställer att de överensstämmer med unionens primärrätt (tolkningsfråga 5). En prövning av dessa frågor är vidare nödvändig i syfte att avgöra frågan från Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien).

89. För att kunna besvara dessa frågor bör det enligt min uppfattning närmare undersökas vilken betydelse som ska ges begreppet ”status som beviljats en flykting” i artikel 14.4 respektive ”status för en flykting” i artikel 14.5 i direktiv 2011/95.⁴⁶ Om den ”status” som kan återkallas eller nekas med tillämpning av dessa bestämmelser inte motsvarar ställningen som flykting, vilken är då dess verkliga betydelse?

⁴⁴ Se UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application*, april 1999, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, punkt 2, UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale nr 5 – Application des clauses d'exclusion: article 1F de la [convention de Genève]*, 4 september 2003, HCR/GIP/03/05, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, punkt 3, och UNHCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la [convention de Genève]*, 4 september 2003, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, punkt 7.

⁴⁵ Ett dokument från UNHCR [*Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive*, december 2002, tillgängligt på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, punkt 1] visar, liksom den franska regeringen också redan har påpekat, att lagstiftaren inom ramen för förarbetena till direktiv 2004/83, hade planerat att inkludera de grunder som anges i artikel 14.4 och 14.5 i detta direktiv bland skälen till upphörande av och undantag från ställningen som flykting. Detta synsätt valdes emellertid inte, sannolikt på grund av de krav som följer av Genèvekonventionen. Se även, i detta hänseende, Hailbronner, K., et Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, andra upplagan., C. H. Beck – Hart – Nomos, 2016, sidorna 1202 och 1203.

⁴⁶ När det gäller skillnaden mellan språkversionerna av artikel 14.5 i direktiv 2011/95, se punkt 76 i detta förslag till avgörande.

90. I artikel 2 e i direktiv, som inte har någon motsvarighet i någon bestämmelse i Genèvekonventionen, definieras "flyktingstatus" som "en medlemsstats erkännande av en ... person som flykting". Mot bakgrund av skäl 21 i detta direktiv, förefaller detta begrepp avse den akt, av fastställande slag, genom vilken en medlemsstat erkänner en asylsökandes ställning som flykting, eftersom denna akt inträffar efter ett förfarande som har till syfte att kontrollera huruvida sökanden uppfyller kraven för att betecknas som flykting.⁴⁷

91. Denna akt innebär, i princip, ett beviljande av alla de rättigheter som anges i kapitel VII i direktiv 2011/95 (med förbehåll för de begränsningar som föreskrivs i detta).⁴⁸ Som kommissionen påpekade vid förhandlingen går nämligen ställningen som flykting och beviljandet av dessa rättigheter nödvändigtvis hand i hand utanför tillämpningen av artikel 14.4 och 14.5 i direktivet. Medlemsstaterna har, enligt artikel 20.2 i detta direktiv, en skyldighet att bevilja erkända flyktingar alla dessa rättigheter, medan en person vars ställning som flykting (ännu) inte har erkänts inte åtnjuter dessa.⁴⁹ På samma sätt medför tillämpningen på en person som tidigare erkänts som flykting av ett av de skäl för upphörande eller uteslutande som anges i artiklarna 11 och 12 i direktiv 2011/95, med stöd av artikel 14.1 och 14.3 i detta direktiv, både att detta erkännande löpt ut eller blivit ogiltigt och en förlust av de rättigheter som följer av detta.

92. Detta inneboende samband mellan erkännandet av ställningen som flykting och beviljandet av dessa rättigheter kan förklara skälet till varför definitionen av "flyktingstatus" i artikel 2 e i detta direktiv endast hänför till erkännandet av ställningen som flykting, utan att nämna det därefter följande beviljandet av de rättigheter som hör till detta.

93. Däremot inför artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 en skillnad mellan ställningen som flykting och beviljandet av dessa rättigheter. Samtidigt som de personer på vilka dessa bestämmelser tillämpas behåller ställningen som flyktingar, åtnjuter de inte eller inte längre de rättigheter som anges i kapitel VII i detta direktiv.

94. Det är mot bakgrund av dessa överväganden som begreppen "status som beviljats en flykting" och "status för en flykting" som används i artikel 14.4 respektive 14.5 i direktiv 2011/95 ska tolkas. Enligt min uppfattning har dessa begrepp, i detta sammanhang, en snävare betydelse än vad som följer av artikel 2 e i detta direktiv.⁵⁰ De avser endast beviljandet av de rättigheter som anges i kapitel VII i detta direktiv,⁵¹ dock utan att inskränka erkännandet av de berörda personernas ställning som flyktingar.

95. Denna tolkning är, enligt min uppfattning, den enda som gör det möjligt att bevara en intern konsekvens i detta direktiv och en ändamålsenlig verkan av dess bestämmelser.

47 Detta förfarande ska ske i överensstämmelse med de bestämmelser som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

48 Se artikel 23.4, artikel 24.1 och artikel 25.1 i direktiv 2011/95.

49 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) medför emellertid en skyldighet för medlemsstaterna att garantera vissa minimirättigheter för personer som ansöker om internationellt skydd.

50 I detta hänseende anges i skäl 32 i direktiv 2011/95 att "[s]åsom anges i artikel 14 kan status även innefatta flyktingstatus". Även om det är svårt att utläsa en entydig betydelse av detta skäl, vittnar det enligt min uppfattning om att lagstiftaren har avsett ge ordet "status" i artikel 14.4 och 14.5 i detta direktiv en betydelse som skiljer sig en del från den som det ges i artikel 2 e i detta direktiv.

51 I synnerhet medför tillämpningen av artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 en förlust av den rätt till uppehållstillstånd som föreskrivs i artikel 24.1 i detta direktiv. Således kan de berörda flyktingarna bli föremål för ett beslut om återvändande och, i förekommande fall, utvisas till ett land där de inte riskerar att utsättas för förföljelse eller allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2011/95, det vill säga dödsstraff eller avrättning, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller allvarligt och personligt hot mot en civilpersonens liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt (se dom av den 24 juni 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 43)), om något sådant land ens kan ta emot dem. Medlemsstaterna ska således iakta de garantier som föreskrivs i artikel 32 i Genèvekonventionen (se punkt 112 och följande punkter i detta förslag till avgörande). Vidare förlorar de flyktingar som avses i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 fördelen av de övriga rättigheter som anges i kapitel VII i detta direktiv. Deras situation särskiljer sig i denna mening från situationen för flyktingar som endast fräntas ett uppehållstillstånd med tillämpning av artikel 24.1 i direktiv 2011/95. De sistnämnda fortsätter att åtnjuta alla de övriga rättigheter som föreskrivs i kapitel VII i detta direktiv (se dom av den 24 juni 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 95), eftersom de tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen som kan berättiga att uppehållstillstånd inte ges även kan medföra en begränsning av de fördelar som är knutna till sammanhållning av familjer och till utfärdandet av resedokument (se artikel 23.4 och artikel 25.1 i direktiv 2011/95).

96. För det första skulle tolkningen enligt vilken uttrycket ”flyktingstatus” omfattar själva erkännandet av ställningen som flykting enligt min mening vara oförenlig med lydelsen och systematiken i artikel 14.5 i direktiv 2011/95. Det ska i detta hänseende påpekas att denna bestämmelse är tillämplig på flyktingar som ännu inte beviljats någon status. Den avser dock ”flyktingar” såsom de definieras i artikel 2 d i detta direktiv och inte ”sökande” i den mening som avses i artikel 2 i) i detta direktiv. Artikel 14.5 i direktiv 2011/95 ska vidare tillämpas på personer vars ställning som flyktingar således har kontrollerats och erkänts av mottagarmedlemsstaten.

97. Av detta följer som den belgiska och den franska regeringen har understrukit, att denna bestämmelse inte får tolkas så att den tillåter medlemsstaterna att vägra pröva en asylansökan som lämnats in till dem med iakttagande av de processuella garantier som föreskrivs i direktiv 2013/32, och att, i förekommande fall, erkänna sökandens ställning som flykting. Det ska, i detta hänseende, tilläggas att det i artikel 11.1 i detta direktiv föreskrivs att varje beslut avseende asylansökan ska meddelas den berörda personen skriftligen. Som kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen ska en person vars status återkallas kunna bevisa sin specifika situation i händelse av en administrativ kontroll, vilket innebär ett utfärdande av en handling som bevitnar vederbörandes ställning som flykting.⁵²

98. För det andra är artikel 14.4 i direktiv 2011/95 per definition tillämplig på flyktingar vars ställning redan har erkänts. Tillämpningen av denna bestämmelse medför inte, som jag har förklarat ovan, någon förlust av denna ställning. Under dessa omständigheter skulle en tolkning enligt vilken ”status som beviljats en flykting” i den mening som avses i denna bestämmelse avser både erkännande av ställningen som flykting och beviljandet av de rättigheter som följer av denna vara helt ologisk. Liksom klaganden i målet vid den hänskjutande domstolen i mål C-77/17, har jag svårt att se någon mening med att återkalla detta erkännande utan att samtidigt ifrågasätta föremålet för detta – det vill säga den berörda personens ställning som flykting.⁵³

99. I samma anda har UNHCR preciserat att de grunder som gör det möjligt att ogiltigförklara ett beslut om erkännande av ställningen som flykting i den mening som avses i Genèvekonventionen inte omfattar de grunder som avser förlust av skyddet mot utvisning och avvisning i artikel 33.2 i denna konvention – vilka motsvarar de grunder för återkallelse av flyktingstatus och nekande att bevilja sådan som föreskrivs i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95.⁵⁴

100. För det tredje ska det understrykas att de flyktingar mot vilka en medlemsstat tillämpar artikel 14.4 och 14.5 i detta direktiv, på grund av deras ställning som flyktingar, fortsätter att åtnjuta de rättigheter som föreskrivs i Genèvekonventionen till vilka det hänvisas i artikel 14.6. En medlemsstats erkännande av åtnjutandet av dessa rättigheter, för att göra utnyttjandet av dem möjligt, förutsätter emellertid ett erkännande av ställningen som flykting, utan vilken den berörda personen inte skulle inneha dessa rättigheter. Med andra ord medför inte varje erkännande av ställningen som flykting beviljande av alla de rättigheter som anges i kapitel VII i detta direktiv, men varje beviljande av rättigheter knutna till ställningen som flykting medför att denna ställning erkänns.

⁵² Se, i detta hänseende, UNHCR, Pièces d'identité pour les réfugiés, EC/SCP/33, 20 juli 1984, tillgänglig på webbplatsen <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>. Enligt UNHCR ska ”en flykting, för att kunna åtnjuta en behandling som motsvarar erkända internationella normer, kunna vittna i förhållande till myndigheternas representanter, inte bara om sin identitet utan också om sin situation som flykting”.

⁵³ Den situation som avses i artikel 14.4 i direktiv 2011/95 skiljer sig i denna mening från den situation som omfattas av artikel 14.3, såsom den som var aktuell i ett av de två mål som ledde fram till domen av den 9 november 2010, B och D C-57/09 C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 60). Denna sistnämnda bestämmelse är nämligen tillämplig på personer avseende vilka ställningen som flykting aldrig borde ha erkänts, varför medlemsstaterna måste återkalla både erkännandet av denna ställning och beviljandet av de rättigheter som följer av detta.

⁵⁴ UNHCR, Note sur l'annulation du statut de réfugié, 22 november 2004, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/4551f8714.html>, punkt 2.

101. Dessutom gör den tolkning som jag föreslår det möjligt att mildra den oro som UNHCR har uttryckt, och överensstämmer för övrigt med den som UNHCR själv vid upprepade tillfällen har föreslagit. Enligt UNHCR ska således, för att undvika att de möjligheter som föreskrivs i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 inte tolkas på ett sådant sätt i medlemsstaterna att de inför nya skäl för upphörande av och undantag från Genèvekonventionen, ”uttrycket ’status som beviljats en flykting’ förstås så att det avser asyl (”status”) som beviljats av staten snarare än flyktingens status [i betydelsen ställning] i den mening som avses i artikel [1 avdelning A i denna konvention] ...”⁵⁵.

102. Följaktligen anser jag att begreppen ”status som beviljats en flykting” och ”status för en flykting” i den mening som avses i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95, endast avser åtnjutandet av de rättigheter som föreskrivs i kapitel VII⁵⁶ i detta direktiv, utan förbehåll för de rättigheter som ska beviljas de berörda flyktingarna med stöd av Genèvekonventionen.⁵⁷

103. Jag kommer nu att behandla frågan huruvida dessa bestämmelser är giltiga, i denna tolkning och jämförda med artikel 14.6 – vilken ska tolkas först för att denna fråga ska kunna besvaras –, mot bakgrund av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF.

D. Tolkning av artikel 14.6 i direktiv 2011/95 och prövning av huruvida artikel 14.4–14.6 är giltig

104. Som den belgiska regeringen och Europaparlamentet har gjort gällande utgör direktiv 2011/95 ett självständigt instrument som tillhör unionens rättsordning och som inte är avsett att formellt införliva Genèvekonventionen med unionsrätten. Mot denna bakgrund anges i kapitel VII i detta direktiv, samtidigt som det i detta preciseras att de bestämmelser som föreskrivs i detta kapitel inte ska påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen,⁵⁸ en samling rättigheter varav vissa inte garanteras av denna konvention, medan andra motsvarar dem som föreskrivs i denna konvention.

105. Således föreskrivs, vilket Förenade kungarikets regering har påpekat, i vissa bestämmelser i kapitel VII i direktiv 2011/95 en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja flyktingar rättigheter som inte har några motsvarigheter i Genèvekonventionen, såsom rätten till ett uppehållstillstånd, erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis, hälso- och sjukvård och tillgång till integrationsfrämjande åtgärder.⁵⁹

106. Det föreligger, enligt min uppfattning, inga tvivel om att eftersom bestämmelserna i kapitel VII i direktiv 2011/95 garanterar rättigheter som är särskilda från och självständiga i förhållande till Genèvekonventionen, kunde unionslagstiftaren även, utan att åsidosätta kraven på överensstämmelse med denna konvention, genom andra självständiga bestämmelser, fastställa de omständigheter under vilka en flykting kan fråntas sina rättigheter.

55 UNHCR:s kommentarer till [direktiv 2004/83], den 28 januari 2005, tillgängliga på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citerade i punkt 7 i detta förslag till avgörande. Se även UNHCR comments on the European Commission’s proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [KOM(2009) 551, av den 21 oktober 2009]), tillgänglig på webbplatsen <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, s. 14, och UNHCR, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, november 2007, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, s. 94.

56 Den tjeckiska asyllagen, såsom den hänskjutande domstolen har framställt den i mål C-391/16 (se punkt 26 i detta förslag till avgörande) tycks återspegla denna tolkning.

57 Se punkterna 112–130 i detta förslag till avgörande.

58 Se artikel 20.1 i direktiv 2011/95.

59 Se artiklarna 24, 28, 30 och 34 i direktiv 2011/95.

107. Vidare omfattar kapitel VII i detta direktiv rättigheter som även anges i Genèvekonventionen. Det rör sig särskilt om rätten till utfärdande av resedokument,⁶⁰ rätten till fri rörlighet,⁶¹ tillträde till arbetsmarknaden,⁶² samt tillgång till bostad⁶³ och till socialt stöd⁶⁴.

108. Enligt min uppfattning medför inte heller artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 något åsidosättande av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF genom att de gör det möjligt att frånta en flykting de rättigheter som anges i föregående punkt när vederbörande utgör ett hot mot säkerheten eller samhället i en medlemsstat, medan denna möjlighet inte uttryckligen föreskrivs i Genèvekonventionen.

109. Det ska i detta hänseende understrykas att dessa rättigheter endast, med stöd av Genèvekonventionen, ska garanteras flyktingar som *lovligen uppehåller sig* inom en fördragsslutande stats område – till skillnad från andra rättigheter som föreskrivs i denna konvention, vilka ska beviljas varje flyktig som *befinner sig* inom statsområdet.⁶⁵ Nämda konvention definierar inte begreppet lovligt uppehållande. UNHCR har, i ett tolkningsmeddelande, angett att det kriterium avseende lovlighet som detta begrepp innehåller normalt sett avser iakttagandet av normerna i de fördragsslutande staternas nationella rätt avseende villkoren för inresa och vistelse, eftersom Genèvekonventionen inte reglerar dessa villkor.⁶⁶

110. I förevarande fall får en medlemsstats tillämpning av artikel 14.4 och 14.5 bland annat till följd att den berörda flyktingen fråntas det uppehållstillstånd som han eller hon normalt har rätt till enligt artikel 24.1 i detta direktiv. Enligt min uppfattning kan denna medlemsstat, utan att åsidosätta sina skyldigheter enligt Genèvekonventionen, anse att denna flykting inte, eller inte längre, lovligen uppehåller sig inom dess område i den mening som avses i denna konvention och, följaktligen, frånta denne hans eller hennes rättigheter enligt denna konvention av vilka åtnjutandet är beroende av att vistelsen är laglig.⁶⁷

111. Som de regeringar och institutioner som inkommit med yttranden till domstolen har gjort gällande, överensstämmer detta synsätt med Genèvekonventionens systematik och syften. Artiklarna 32 och 33 i denna konvention tillåter nämligen, på vissa villkor, utvisning och avvisning av en flykting som utgör ett hot för säkerheten eller samhället i tillflyktslandet. Författarna av denna konvention avsåg visserligen att beakta de fördragsslutande staternas intresse av bevarandet av den offentliga ordningen och säkerheten genom att tillåta sådana drastiska åtgärder, men denna konvention får inte tolkas så att den i sig förbjuder att det anses att en sådan flykting inte eller inte längre lovligen vistas inom dess område och, således, inte eller inte längre åtnjuter de rättigheter som denna konvention förbehåller flyktingar som vistas lovligen i landet åtnjuter.

60 Se artikel 25 i direktiv 2011/95 och artikel 28 i Genèvekonventionen.

61 Se artikel 33 i direktiv 2011/95 och artikel 26 i Genèvekonventionen.

62 Se artikel 26 i direktiv 2011/95 och artiklarna 17–19 samt artikel 24 i Genèvekonventionen.

63 Se artikel 32 i direktiv 2011/95 och artikel 21 i Genèvekonventionen.

64 Se artikel 29 i direktiv 2011/95 och artikel 23 i Genèvekonventionen. De rättigheter som föreskrivs i kapitel VII i detta direktiv vilka överlappar de rättigheter som stadgas i denna konvention omfattar, bland annat, rätten till skydd mot avvisning (artikel 21 i detta direktiv och artikel 33 i Genèvekonventionen). Enligt artikel 14.6 i samma direktiv ska tillämpningen av artikel 14.4 och 14.5 emellertid inte medföra förlust av denna rätt.

65 Se punkt 112 i detta förslag till avgörande.

66 UNHCR, "Lawfully Staying" – A Note on Interpretation, 3 maj 1988, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. UNHCR angav emellertid, i punkterna 16–22 i detta meddelande, att en vistelse som inte är regulariserad enligt nationell rätt ändå, beroende på omständigheterna, kan betraktas som lovlig i den mening som avses i Genèvekonventionen. Se även, Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, fotnot 1.

67 Det ska emellertid erinras om att *enligt unionsrätten* har en medlemsstat som fråntar en flykting hans eller hennes uppehållstillstånd med tillämpning av artikel 24.1 i direktiv 2011/95 en fortsatt skyldighet att låta flyktingen åtnjuta alla de övriga rättigheter som föreskrivs i kapitel VII i detta direktiv (se fotnot 51 i detta förslag till avgörande).

112. Efter att ha använt sig av de möjligheter som föreskrivs i artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95, förblir medlemsstaterna emellertid skyldiga att garantera de aktuella flyktingarna de rättigheter som varje flykting, enligt Genèvekonventionen, ska åtnjuta oberoende av huruvida vederbörandes vistelse är laglig. Dessa rättigheter avser diskrimineringsförbud (artikel 3), religionsfrihet (artikel 4), skydd för lös och fast egendom (artikel 13), rätt att föra talan inför domstol (artikel 16), ransonering (artikel 20), tillgång till offentlig undervisning (artikel 22), bistånd av förvaltningsmyndigheterna (artikel 25), utfärdande av identitetshandlingar (artikel 27), förbud mot diskriminering avseende beskattning (artikel 29), förbud mot bestraffning för olovlig inresa (artikel 31) samt skydd mot utvisning (artikel 32) och avvisning (artikel 33).⁶⁸

113. Utifrån detta synsätt har UNHCR påpekat att när medlemsstaterna utnyttjar dessa möjligheter har de ”emellertid en skyldighet att bevilja de rättigheter i [Genèvekonventionen] som inte kräver en lovlig vistelse och som inte föreskriver några undantag så länge flyktingen är under den berörda statens jurisdiktion”.⁶⁹ UNHCR har återigen nyligen i huvudsak upprepat denna ståndpunkt i sina kommentarer till utkastet till förordning som ska ersätta direktiv 2011/95.⁷⁰

114. Det är mot bakgrund av dessa överväganden som artikel 14.6 i direktiv 2011/95 ska tolkas. I denna bestämmelse föreskrivs att flyktingar som har varit föremål för en återkallelse eller nekande av flyktingstatus med tillämpning av artikel 14.4 eller 14.5 ska, så länge de befinner sig på en medlemsstats territorium, fortsätta att åtnjuta ”de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen eller analoga rättigheter”.

115. Klagandena i de tre målen vid de hänskjutande domstolarna har ifrågasatt huruvida artikel 14.6 i detta direktiv är giltig på grund av att denna bestämmelse underlåter att, i förteckningen över de rättigheter som nämns där, nämna de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 13, 20, 25, 27 och 29 i Genèvekonventionen.

116. I enlighet med de principer som det erinras om i punkterna 66 och 67 i detta förslag till avgörande, ska det undersökas om det är möjligt att tolka artikel 14.6 i direktiv 2011/95, med iakttagande av Genèvekonventionen, på ett sådant sätt att giltigheten av den bevaras mot bakgrund av primärrätten och att säkerställa genomförandet av dess mål avseende fullständig tillämpning av denna konvention.

117. Dessa principer medför att denna bestämmelse ska tolkas så att den inte påverkar medlemsstaternas skyldighet enligt Genèvekonventionen att garantera åtnjutandet av alla de rättigheter som varje flykting som befinner sig inom en medlemsstats territorium enligt denna konvention ska åtnjuta, oberoende av huruvida hans eller hennes vistelse är lovlig.

118. Nyckeln för en överensstämmande tolkning finns, enligt min uppfattning, i formuleringen ”eller som liknar dem” som används i artikel 14.6 i direktiv 2011/95.

68 Jag tror att det bör tilläggas att när en flykting som olovligen vistas i landet enligt tillämpning av artikel 14.4 eller 14.5 i direktiv 2011/95 är föremål för ett återvändandebeslut som inte kan verkställas på grund av principen om non-refoulement eller medlemsstaternas skyldigheter enligt stadgan, omfattas hans eller hennes situation också av tillämpningsområdet för artikel 14 i Europarådets 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). I denna bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna, under tidsperioder för vilka verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp, så långt som möjligt ska säkerställa att de berörda familjemedlemmar ska hållas samlade och att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar tillhandahålls.

69 UNHCR:s kommentar till [direktiv 2004/83], av den 28 januari 2005, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citerad i punkt 33 i detta förslag till avgörande.

70 Se UNHCR:s Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – KOM (2016) 466, februari 2018, tillgängliga på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, s. 23. UNHCR rekommenderade att situationen för flyktingar som inte utgör något hot mot den offentliga ordningen eller säkerheten skulle behandlas i den bestämmelse som motsvarade artikel 21.2 i direktiv 2011/95 och att denna bestämmelse skulle kompletteras med följande text: ”Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State”.

119. Räckvidden och betydelsen av dessa begrepp har varken preciserats i direktiv 2011/95 eller i förarbetena till detta direktiv eller i förarbetena till direktiv 2004/83. Dessa förarbeten ger inga förtydliganden beträffande skälen till varför lagstiftaren avstått från att ange alla relevanta rättigheter i Genèvekonventionen i den förteckning som finns i artikel 14.6 i direktiv 2011/95.

120. Under dessa omständigheter leder mig prövningen av denna bestämmelses lydelse, med beaktande av sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i, såsom krävs enligt rättspraxis,⁷¹ till slutsatsen att den ska tolkas så att formuleringen ”eller som liknar dem” avser rättigheter som föreskrivs i Genèvekonventionen och av vilka åtnjutandet ska garanteras av medlemsstaterna för flyktingar på vilka artikel 14.4 och 14.5 i direktiv 2011/95 har tillämpats, såsom en ytterligare och inte en alternativ rätt utöver dem som uttryckligen räknas upp i artikel 14.6.

121. När det gäller *lydelsen* i artikel 14.6 i direktiv 2011/95, ska det, vilket domstolen redan har konstaterat i andra sammanhang, erinras om att konjunktionen ”eller”, lingvistiskt sett, kan ha antingen en alternativ eller en kumulativ betydelse. Den ska således tolkas mot bakgrund av det sammanhang i vilket den används och med beaktande av syftena med den aktuella rättsakten.⁷²

122. I förevarande fall kräver *sammanhanget* och det *mål* som eftersträvas med direktiv 2011/95, enligt min uppfattning, att denna konjunktion ges en kumulativ betydelse. Jag har nämligen redan konstaterat att unionslagstiftaren, genom antagandet av detta direktiv, avsåg att säkerställa en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen i medlemsstaterna. Lagstiftaren har således inte, med all säkerhet, drivits av intentionen att neka de flyktingar som avses i artikel 14.4 och 14.5 de rättigheter som medlemsstaterna är skyldiga att bevilja dem enligt denna konvention. Detta mål har bekräftats i det yttrande som Europaparlamentet, rådet och kommissionen har ingett till domstolen.⁷³

123. Ett fastställande av en alternativ betydelse av konjunktionen ”eller” i artikel 14.6 i direktiv 2011/95 skulle emellertid vara oförenligt med ett sådant mål eftersom det skulle innebära att medlemsstaterna skönsmässigt kunde bevilja de aktuella flyktingarna antingen de rättigheter som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen, eller andra rättigheter med liknande räckvidd. Det är uppenbart att detta resultat innebär ett åsidosättande av denna konvention, vilken kräver att de rättigheter som den föreskriver ska garanteras, eftersom beviljande av rättigheter ”som liknar dem” inte kan räcka.

124. Mot bakgrund av det mål avseende en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen som eftersträvas med direktiv 2011/95, hänför formuleringen ”rättigheter ... som liknar dem”, enligt min uppfattning, snarare till de rättigheter som ska läggas till dem till vilka artikel 14.6 i detta direktiv uttryckligen hänför, av vilka beviljande föreskrivs i denna konvention för varje flykting som befinner sig i en fördragsslutande stat.

⁷¹ Se, bland annat, dom av den 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

⁷² I dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 83), gav domstolen en kumulativ betydelse åt konjunktionen ”eller” i artikel 260.2 FEUF, vilken föreskriver en möjlighet för domstolen att ålägga en medlemsstat betalning av ett ”standardbelopp eller vite” om medlemsstaten inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa en dom av domstolen i ett mål om fördragsbrott. Se även dom av den 10 mars 2005, Tempelman och van Schaijk (C-96/03 och C-97/03, EU:C:2005:145, punkt 43) och, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, punkt 62).

⁷³ Vid förhandlingen anförde emellertid Europaparlamentet och kommissionen att avsaknaden av hänvisningar till artiklarna 13 och 27 i Genèvekonventionen i lydelsen i artikel 14.6 i direktiv 2011/95 förklarar av vikten av att behandla de flyktingar som avses i artikel 14.4 och 14.5 på ett mindre fördelaktigt sätt än de flyktingar som, utan att omfattas av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser, inte (eller inte ännu) vistas lovligen i en medlemsstat. Jag tvivlar på att en sådan tolkning överensstämmer med artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF, eftersom det i Genèvekonventionen föreskrivs att de aktuella rättigheterna ska gälla för ”varje flykting” utan att någon begränsning anges, vilket UNHCR också har funnit i sina ställningstaganden som anges i punkt 113 i detta förslag till avgörande.

125. Denna tolkning finner stöd i den omständigheten att ingen av de regeringar som har ingett yttranden till domstolen, med undantag för Förenade kungarikets regering, har uttryckt något behov av att frånta dessa personer vissa av deras rättigheter. Tvärtom angav den belgiska och den tjeckiska regeringen, vid förhandlingen, att artikel 14.6 i direktiv 2011/95 i huvudsak hade till funktion att, på ett icke uttömmande sätt, erinra medlemsstaterna om deras internationella skyldigheter.

126. I detta hänseende ska det särskilt understrykas att den rätt till utfärdande av en identitetshandling som anges i artikel 27 i Genèvekonventionen för övrigt är en förutsättning för utnyttjandet av de rättigheter som föreskrivs i denna konvention som artikel 14.6 i direktiv 2011/95 uttryckligen nämner.⁷⁴ Detta utnyttjande skulle hindras om den berörda flyktingen inte fick en identitetshandling utfärdad, vilken dessutom skulle kunna användas för att bevisa hans eller hennes ställning som flykting.⁷⁵

127. Underlåtelsen att komplettera förteckningen i artikel 14.6 i direktiv 2011/95 genom att inte i denna nämna artiklarna 13, 20, 25, 27 och 29 i Genèvekonventionen förefaller också kunna förklaras av att dessa artiklar, liksom den belgiska och den nederländska regeringen samt Europaparlamentet och rådet har gjort gällande, kan vara föremål för förbehåll enligt artikel 42.1 i denna konvention. Denna bestämmelse tillåter nämligen de fördragsslutande staterna att, vid tidpunkten för undertecknande eller ratifikation av konventionen eller för anslutning till densamma göra förbehåll mot artiklar i konventionen med undantag för artiklarna 1, 3, 4, 16.1, 33 och 36–46.

128. Unionslagstiftaren avsåg således att erinra medlemsstaterna om deras relevanta skyldigheter enligt Genèvekonventionen avseende vilka inga förbehåll får göras – nämligen artiklarna 3, 4, 16 och 33⁷⁶ – och samtidigt även förplikta dem att bevilja de berörda flyktingarna de rättigheter som anges i artiklarna 22 och 31 i denna konvention mot bakgrund av den särskilda vikt som unionens rättsordning fäster vid dessa rättigheter.⁷⁷ Artiklarna 13, 20, 25, 27 och 29 i denna konvention nämndes däremot inte uttryckligen eftersom medlemsstaterna kunde göra förbehåll avseende dessa,⁷⁸ med beaktande av att direktiv 2011/95 inte påverkar medlemsstaternas skyldighet att garantera de rättigheter som föreskrivs i dessa artiklar när de inte har gjort sådana förbehåll.

74 Således följer rätten till utfärdande av en identitetshandling redan av de övriga rättigheter som anges i artikel 14.6 i direktiv 2011/95, eftersom den är nödvändig för ett effektivt utnyttjande av dessa rättigheter. Ett jämförbart resonemang ledde domstolen i mål av den 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkterna 59 och 60), att slå fast att en medlemsstat är skyldig att i största möjliga utsträckning tillgodose de grundläggande behoven hos en tredjelandsmedborgare för vilken denna medlemsstat är skyldig att tillhandahålla akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar som föreskrivs i artikel 14.1 b i direktiv 2008/115. Även om denna skyldighet inte uttryckligen föreskrivs i detta direktiv skulle nämligen de reella verkningarna av artikel 14.1 b gå förlorade om dessa behov inte tillgodosågs.

75 Se UNHCR, *Pièces d'identité pour les réfugiés*, EC/SCP/33, 20 juli 1984, tillgänglig på webbplatsen <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pièces-d'identité-refugiés.html>, punkt 2 och UNHCR:s kommentarer avseende [direktiv 2004/83], den 28 januari 2005, tillgänglig på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 43. Se, i detta hänseende, punkt 97 i detta förslag till avgörande.

76 I artikel 1 i Genèvekonventionen definieras begreppet flykting. Artiklarna 36–46 i Genèvekonventionen utgör, vad dem beträffar, verkställighetsbestämmelser och övergångsbestämmelser och rör således inte innehållet i flyktingarnas rättigheter.

77 Den särskilda betydelsen av rätten till tillgång till offentlig undervisning i lägre grundskola, som föreskrivs i artikel 22.1 i Genèvekonventionen, följer av artikel 14 i direktiv 2013/33. I denna bestämmelse föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja underåriga barn till sökande och underåriga sökande tillträde till utbildningssystemet – åtminstone inom det offentliga utbildningssystemet – på liknande villkor som de egna medborgarna [se, även, artikel 14.1 c i direktiv 2008/115]. Artikel 8 i direktiv 2013/33, enligt vilken "[m]edlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande [av internationellt skydd]", vittnar om den väsentliga plats som det förbud att utdöma straffrättsliga påföljder för flyktingar enbart på grund av deras inresa eller olovliga vistelse som föreskrivs i artikel 31 i denna konvention har, som skäl 15 i detta direktiv specifikt citerar [se även skäl 20 och artikel 28.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013, av den 26 juni 2013, om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31)].

78 Flera medlemsstater, nämligen Republiken Estland, Irland, Republiken Österrike, Konungariket Sverige samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har uttryckt vissa förbehåll avseende artikel 25 i Genèvekonventionen. Republiken Frankrike och Irland har gjort förbehåll avseende artikel 29 i denna konvention. Se *Collection des Traités des Nations unies*, tillgänglig på webbplatsen https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr.

129. Denna förklaring ska tolkas mot bakgrund av minimikaraktern av den skyddsnivå som föreskrivs i artikel 14.6 i detta direktiv. Då artikel 14.4 och 14.5 i detta direktiv endast inför möjligheter, står det under alla omständigheter medlemsstaterna fritt att bevilja de flyktingar avseende vilka de utnyttjar dessa möjligheter rättigheter som går längre än den miniminivå som föreskrivs i artikel 14.6. Mer allmänt tillåter artikel 3 i direktiv 2011/95, jämförd med dess skäl 12, medlemsstaterna att föreskriva mer fördelaktiga normer bland annat avseende innehållet i det internationella skyddet, under förutsättning att de är förenliga med detta direktiv.

130. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att artikel 14.6 i direktiv 2011/95 ska tolkas så att en medlemsstat som utnyttjar de möjligheter som föreskrivs i artikel 14.4 eller 14.5 har en skyldighet att, utöver de rättigheter som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen bevilja de övriga rättigheter som denna konvention garanterar varje flykting som befinner sig i en fördragsslutande stat, det vill säga de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 13, 20, 25, 27 och 29 i denna konvention, under förutsättning att denna medlemsstat inte har gjort förbehåll beträffande dessa enligt artikel 42.1 i denna konvention.

131. Följaktligen anser jag att artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF inte utgör hinder för artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95, läst sammantagen, såsom den tolkats på det sätt som föreslås i detta förslag.

E. Avslutande synpunkter

132. För fullständighetens skull ska det preciseras att den föregående slutsatsen endast avser giltigheten av artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95, då den inför en möjlighet för medlemsstaterna att frånta vissa flyktingar de rättigheter som föreskrivs i kapitel VII i detta direktiv, med beaktande av artikel 18 i stadgan och artikel 78.1 FEUF. Det är nämligen endast avseende den hypotetiska giltigheten av denna möjlighet mot bakgrund av dessa bestämmelser som domstolen har ombetts att uttala sig inom ramen för detta förhandsavgörande och som således yttrandena avser.

133. Denna slutsats påverkar inte bedömningen, från fall till fall, av huruvida en medlemsstats utnyttjande av de möjligheter som föreskrivs i artikel 14.4 och 14.5 i detta direktiv är förenliga med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan.

134. Jag kommer i detta hänseende att tänka på tre exempel. För det första skulle, för det fall en medlemsstat, till följd av utnyttjandet av dessa möjligheter, skulle frånta en flykting dess tillgång till viss sjukvård, ett sådant fråntagande kunna åsidosätta artikel 35 i stadgan (avseende rätt till medicinsk vård) eller, i den mån den skulle sätta denna flyktings liv i fara eller utsätta honom eller henne för omänsklig eller förnedrande behandling, artikel 2.1 (avseende rätt till liv) eller artikel 4 i stadgan.⁷⁹ För det andra ska, för det fall en medlemsstat skulle besluta att utvisa den aktuella flyktingen till ett säkert tredjeland som kan erkänna vederbörande på sitt territorium,⁸⁰ denna medlemsstat kontrollera huruvida en sådan åtgärd är förenlig med den rätt till respekt för privatlivet och familjelivet som föreskrivs i artikel 7 i

⁷⁹ Se, när det gäller räckvidden av artikel 2.1 och artikel 3 i Europakonventionen (som motsvarar artikel 2.1 och artikel 4 i stadgan), Europadomstolens dom av den 10 april 2012, Panaitescu/Rumänien (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, §§ 27–30 och där angiven rättspraxis). Det ska erinras om att det följer av artikel 52.3 i stadgan att i den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. I förekommande fall kan fråntagandet av rätten till viss medicinsk vård även åsidosätta artikel 14.1 b i direktiv 2008/115 (se fotnot 68 i detta förslag till avgörande).

⁸⁰ Se fotnot 51 i detta förslag till avgörande.

stadgan.⁸¹ För det tredje kan det, även om artikel 15 i stadgan, avseende fritt yrkesval och rätt att arbeta, endast gynnar de tredjelandsmedborgare ”som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium”, bland annat inte uteslutas att en vägran att tillåta en flykting att träda in på arbetsmarknaden efter avtjänat fängelsestraff, trots att han eller hon inte kan utvisas till ett tredjeland och således är dömd att på obestämd tid stanna i tillflyktsmedlemsstaten, beroende på omständigheterna, kan åsidosätta artikel 7 i stadgan. Enligt Europadomstolens praxis, omfattar nämligen artikel 8 i Europakonventionen, som motsvaras av artikel 7 i stadgan, den sociala identiteten och de personliga, sociala och ekonomiska relationerna i privatlivet för varje människa.⁸²

V. Förslag till avgörande

135. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att de tolkningsfrågor som ställts av Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) i målen C-77/17 och C-78/17 samt av Nejvyšší správní soud (högsta förvaltningsdomstolen) (Republiken Tjeckien) i mål C-391/16 ska besvaras enligt följande:

1. Artikel 14.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95 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 denna bestämmelse tillåter medlemsstaterna att återkalla, avsluta eller vägra att förnya det beslut genom vilket de beviljat de rättigheter som föreskrivs i kapitel VII i detta direktiv till flyktingar som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, utan att ett sådant beslut påverkar deras ställning som flyktingar eller hindrar att det beslut genom vilket denna ställning har erkänts förklarar ogiltigt.
2. Artikel 14.5 i direktiv 2011/95 ska tolkas så att denna bestämmelse tillåter medlemsstaterna att vägra bevilja de rättigheter som föreskrivs i kapitel VII i detta direktiv till flyktingar som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, utan att en sådan vägran påverkar deras ställning som flyktingar eller den skyldighet som medlemsstaterna har att pröva deras ansökan om internationellt skydd med iakttagande av de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013, om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.
3. Artikel 14.6 i direktiv 2011/95 ska tolkas så att när en medlemsstat använder de möjligheter som föreskrivs i artikel 14.4 och 14.5 fortsätter denna medlemsstat att vara skyldig att garantera de berörda flyktingarna, så länge de befinner sig på deras territorium, inte bara de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, utan också de som föreskrivs i artiklarna 13, 20, 25, 27 och 29 i denna konvention, under förutsättning att denna medlemsstat inte har gjort några förbehåll avseende dessa bestämmelser i enlighet med artikel 42.1 i denna konvention.

⁸¹ Enligt Europadomstolens praxis garanterar inte Europakonventionen en utlännings rätt att inresa eller vistas i ett särskilt land och de fördragsslutande staterna har rätt att, med stöd av en väletablerade folkrättslig princip och utan att det påverkar deras åtaganden till följd av fördragen (inbegripet Europakonventionen), att kontrollera utlänningsars inresa, vistelse och avvisning. Åtgärder för begränsning av en utlännings uppehållsrätt kan, i vissa fall, ge upphov till ett åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen de leder till oproportionerliga följder för hans eller hennes privatliv och/eller familjeliv [se, bland annat, dom av den 26 juni 2012, Kurić m.fl./Slovenien (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, § 355 och där angiven rättspraxis)]. När det gäller faktorer som ska beaktas i syfte att pröva proportionaliteten av en avvisningsåtgärd, se Europadomstolens dom av den 2 augusti 2001, Boulif/Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48) och av den 18 oktober 2006, Üner/Nederländerna (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, §§ 57 och 58). Dessa principer är även tillämpliga när proportionaliteten av ett beslut om vägran att bevilja uppehållstillstånd [se, bland annat, Europadomstolens dom av den 1 mars 2018, Ejimson/Tyskland (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56 och 57)].

⁸² Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 9 oktober 2003, Slivenko/Lettland (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, § 96) och, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 2006, Üner/Nederländerna (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, § 59).

4. Prövningen av artikel 14.4–14.6 i direktiv 2011/95 har inte visat något som kan påverka dess giltighet.