

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. september 2018 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – grænser, asyl og indvandring – flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2011/95/EU – artikel 17 – udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus – grunde – dom for en grov forbrydelse – vurdering af grovheden på grundlag af den straf, der ifaldes i henhold til national ret – lovlighed – nødvendigheden af en individuel vurdering«

I sag C-369/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 29. maj 2017, indgået til Domstolen den 16. juni 2017, i sagen

Shajin Ahmed

mod

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas (refererende dommer), C. Toader, A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Shajin Ahmed ved ügyvéd G. Győző,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og A. Brabcová, som befuldmægtigede,
- den franske regering ved E. Armoët, E. de Moustier og D. Colas, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.H.S. Gijzen og M.K. Bulterman, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Tokár og M. Condou-Durande, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 17, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Shajin Ahmed, som er afghansk statsborger, og Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (den kompetente myndighed i sager om indvandring og asyl, Ungarn), tidligere Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (den kompetente myndighed i sager om indvandring og statsborgerskab, Ungarn) (herefter »myndigheden«), om sidstnævntes afslag på Shajin Ahmeds ansøgning om international beskyttelse.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Konventionen om flygtnings retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret af og ændret ved protokollen om flygtnings retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).
- 4 I denne konventions artikel 1, afsnit A, defineres bl.a. begrebet »flygtning«, hvorefter det i konventionens artikel 1, afsnit F, bestemmes:

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

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

EU-retten

- 5 Artikel 78, stk. 1 og 2, TEUF bestemmer:

»1. [Den Europæiske Union] udformer en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet. Denne politik skal være i overensstemmelse med [Genèvekonventionen] og andre relevante traktater.

2. Med henblik på stk. 1 vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem, der omfatter:

- a) en ensartet asylstatus for tredjelandstatsborgere, der gælder i hele Unionen
- b) en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået europæisk asyl, men har behov for international beskyttelse

[...]«

6 Direktiv 2011/95, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, litra a) og b), TEUF, ophævede Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12).

7 3., 4., 8., 9., 12., 23., 24., 33. og 39. betragtning til direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:

»(3) Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen [...]

(4) Genèvekonventionen [...] udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.

[...]

(8) I den europæiske pagt om indvandring og asyl, der blev vedtaget den 15. og 16. oktober 2008, konstaterede Det Europæiske Råd, at der fortsat var store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til ydelse af beskyttelse og med hensyn til beskyttelsens former, og det fandt, at tiden var inde til at tage nye initiativer til at fuldføre gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem som omhandlet i Haagprogrammet [vedtaget af Det Europæiske Råd den 4. november 2004 om fastsættelse af de mål, der skal opfyldes inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed i perioden 2005-2010] og dermed yde et højere beskyttelsesniveau.

(9) I Stockholmprogrammet [vedtaget i 2010] gentog Det Europæiske Råd sit engagement i målet om senest i 2012 at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status, jf. artikel 78 [TEUF], for personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse.

(12) Hovedformålet med dette direktiv er dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater.

[...]

(23) Der bør fastsættes standarder for definitionen og indholdet af flygtningestatus som en vejledning til medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder i forbindelse med anvendelse af Genèvekonventionen.

(24) Det er nødvendigt at indføre fælles kriterier for anerkendelse af asylansøgere som flygtninge i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 1.

[...]

(33) Der bør også fastsættes standarder for definition og indhold af subsidiær beskyttelsesstatus. Subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelse af flygtninge i henhold til Genèvekonventionen.

[...]

(39) Samtidig med at der følges op på opfordringen i Stockholmprogrammet til at indføre en ensartet status for flygtninge og for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, bør personer med subsidiær beskyttelsesstatus gives de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har i henhold til dette direktiv, og de samme betingelser for berettigelse bør gælde for dem, dog med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede.«

8 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »international beskyttelse« flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra e) og g)

[...]

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

g) »subsidiær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse

[...]

9 I det nævnte direktivs kapitel III med overskriften »anerkendelse som flygtning« fremgår følgende af artikel 12, stk. 2 og 3, der har overskriften »Udelukkelse«

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

a) den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser

- b) den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning, hvilket forstås som tidspunktet for udstedelse af opholdstilladelse på grundlag af tildeling af flygtningestatus; særligt grusomme handlinger kan betegnes som alvorlige ikke-politiske forbrydelser, også selv om de begås under foregivelse af, at de har et politisk mål
- c) den pågældende har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præamblen til og artikel 1 og 2 i De Forenede Nationers pagt [undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945].

3. Stk. 2 finder anvendelse på personer, der anstifter til eller på anden måde deltager i at begå de deri nævnte forbrydelser eller handlinger.«

- 10 Under overskriften »Tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af flygtningestatus« bestemmes i det samme direktivs kapitel IV, artikel 14, stk. 4:

»Medlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge status, der er tildelt en flygtning af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, når:

- a) der er rimelig grund til at anse den pågældende som en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i
- b) den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat.«

- 11 Kapitel V i direktiv 2011/95, der har overskriften »Berettigelse til subsidiær beskyttelse«, indeholder artikel 17 med overskriften »Udelukkelse«, hvorefter:

»1. En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at:

- a) den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser
- b) den pågældende har begået en grov forbrydelse
- c) den pågældende har begået handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præamblen til og artikel 1 og 2 i De Forenede Nationers pagt
- d) den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.

2. Stk. 1 finder anvendelse på personer, der anstifter til eller på anden måde deltager i at begå de deri nævnte forbrydelser eller handlinger.

3. Medlemsstaterne kan udelukke en tredjelandstatsborger eller en statsløs fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis den pågældende, inden han eller hun fik tilladelse til at rejse ind i den pågældende medlemsstat, har begået en eller flere forbrydelser, der falder uden for stk. 1, men som ville kunne straffes med fængsel, hvis de var begået i den berørte medlemsstat, og den pågældende udelukkende har forladt hjemlandet for at undgå sanktioner som følge af disse forbrydelser.«

Ungarsk ret

12 Artikel 8 i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov nr. LXXX af 2007 om ret til asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/83, herefter »asylloven«) bestemmer følgende:

»1. En udlænding, der er omfattet af en af udelukkelsesgrundene i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, E eller F, kan ikke anerkendes som flygtning.

2. Ved en »alvorlig ikke-politisk forbrydelse« som omhandlet i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra b), forstås enhver gerning, hvor der på gerningstidspunktet er flere kriminelle aspekter ved overtrædelsen end politiske – når samtlige omstændigheder tages i betragtning, såsom formålet med overtrædelsen, motivet herfor, måden, hvorpå den er blevet begået, eller de midler, der er anvendt eller planlagt anvendt – og som i henhold til ungarsk ret straffes med fængsel i mindst fem år.«

13 Denne lovs artikel 11, stk. 3, er affattet således:

»Asylmyndigheden tilbagekalder en persons flygtningestatus, hvis den pågældende er blevet dømt ved en domstol for at have begået en forbrydelse, der i henhold til ungarsk ret straffes med fængsel i mindst fem år.«

14 Følgende fremgår af den nævnte lovs § 15, der regulerer grundene til at udelukke en person fra subsidiær beskyttelsesstatus:

»Udlændingen kan ikke tildeles subsidiær beskyttelsesstatus:

a) hvis der er alvorlig grund til at formode, at

aa) den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i internationale instrumenter

ab) den pågældende har begået en grov forbrydelse, der i henhold til ungarsk ret straffes med fængsel i mindst fem år

ac) den pågældende har begået forbrydelser, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger

b) [når] den pågældendes ophold på det ungarske område udgør en fare for statens sikkerhed.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 Shajin Ahmed opnåede flygtningestatus ved myndighedens afgørelse af 13. oktober 2000 på grund af risikoen for forfølgelse i hans hjemland, da hans far var en højtrangerende officer i Najibullah-regimet.

16 Der blev efterfølgende indledt en straffesag i Ungarn mod Shajin Ahmed, i forbindelse med hvilken han anmodede om, at konsulatet for Den Islamiske Republik Afghanistan blev fuldt ud oplyst om hans skæbne.

17 Da myndigheden var af den opfattelse, at det kunne udledes af ansøgningen om beskyttelse, som Shajin Ahmed frivilligt havde sendt til sit hjemland, at risikoen for forfølgelse ikke længere forelå, indledte den en revisionsprocedure af hans flygtningestatus i løbet af 2014.

- 18 Ved en endelig dom af 21. maj 2014 idømte Fővárosi Ítéltábla (den regionale appeldomstol i Budapest, Ungarn) Shajin Ahmed en fængselsstraf på to år og fire års fratagelse af borgerlige rettigheder for forsøg på manddrab. Ved en dom af 14. juli 2014 idømte Budapest Környéki Törvényszék (den regionale ret i første instans i Budapest, Ungarn) ham en fængselsstraf på fire år og tre års fratagelse af borgerlige rettigheder for forsøg på afpresning.
- 19 Ved afgørelse af 4. november 2014 trak myndigheden Shajin Ahmeds flygtningestatus tilbage i henhold til asyllovens artikel 11, stk. 3.
- 20 Den 30. juni 2015 indgav Shajin Ahmed en ny ansøgning om tildeling af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, som blev afslået af myndigheden ved en afgørelse af 9. december 2015.
- 21 Shajin Ahmed anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn). Denne ret gav medhold i søgsmålet og pålagde myndigheden at indlede en ny administrativ procedure.
- 22 Inden for rammerne af denne nye procedure meddelte myndigheden ved afgørelse af 10. oktober 2016 afslag på Shajin Ahmeds ansøgning for så vidt angår tildelingen af flygtningestatus og for så vidt angår tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus, idet den dog samtidig konstaterede, at der forelå en hindring for udvisning. Myndigheden var af den opfattelse, at Shajin Ahmed ikke kunne tildeles den subsidiære beskyttelse, fordi der forelå en udelukkelsesgrund i henhold til asylloven, idet han havde begået en forbrydelse, der i henhold til ungarsk ret straffes med fængsel i mindst fem år. I denne henseende tog myndigheden hensyn til domfældelserne af Shajin Ahmed, som fremgår af de i denne doms præmis 18 nævnte domme.
- 23 Shajin Ahmed har anlagt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest), for så vidt som myndigheden ved denne afgørelse gav afslag på hans ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.
- 24 Ifølge Shajin Ahmed fratager den nationale lovgivning ved at anse det at have begået en forbrydelse, der ifølge ungarsk lovgivning straffes med fem års fængsel, som grund til udelukkelse fra denne status, såvel de forvaltningsorganer, der skal anvende lovgivningen, som de retter, der skal legalitetsprøve disse forvaltningsorganers afgørelser, enhver skønsbeføjelse. Udtrykket »den pågældende har begået en grov forbrydelse«, som fremgår af artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 vedrørende grunde til udelukkelse fra den nævnte status, indebærer en forpligtelse til at vurdere samtlige omstændigheder i det konkrete tilfælde.
- 25 Den forelæggende ret har bemærket, at det samme kriterium, nemlig at være blevet dømt for at have »begået en forbrydelse, der i henhold til ungarsk ret straffes med fængsel i mindst fem år«, ifølge ungarsk lovgivning udgør grundlaget for såvel tilbagekaldelsen af flygtningestatus, som det er fastsat i asyllovens artikel 11, stk. 3, som for udelukkelsen fra subsidiær beskyttelsesstatus, som det fremgår af lovens artikel 15, litra a), ab). Imidlertid fastsætter direktiv 2011/95 forskellige kriterier afhængigt af, om der er tale om tilbagekaldelse af flygtningestatus eller om udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus.
- 26 I denne forbindelse har den forelæggende ret hvad angår tilbagekaldelsen af flygtningestatus fremhævet, at artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 anvender den pågældendes dom for »en særlig grov« forbrydelse som kriterium, hvilket forudsætter, at den dømte person helt åbenbart udgør en fare for samfundet i den pågældende medlemsstat,

hvorimod udelukkelse fra retten til subsidiær beskyttelse ifølge dette direktivs artikel 17, stk. 1, litra b), er baseret på begåelsen af en »grov forbrydelse«, hvilket tyder på, at den påtalte adfærd er mindre grov end den, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), i det nævnte direktiv.

- 27 Ifølge den forelæggende ret gør det i ungarsk lovgivning anvendte kriterium, som består i at tage hensyn til varigheden af den straf, der ifaldes, det ikke muligt at vurdere grovheden af den faktisk begåede forbrydelse.
- 28 At definere begrebet »grov forbrydelse« udelukkende baseret på den straf, der ifaldes, ville nemlig medføre, at enhver strafbar handling, som i henhold til ungarsk lovgivning kan straffes med en fængselsstraf på mindst fem år, herunder de strafbare handlinger, for hvilke den højst mulige straf ville være en fængselsstraf på fem år, automatisk ville blive betragtet som grov. Derudover vil en udelukkelsesgrund baseret på den straf, der ifaldes, ikke kunne tage hensyn til, at straffens fuldbyrdelse kan blive suspenderet.
- 29 Ifølge den forelæggende ret forudsætter de i artikel 14, stk. 4, og artikel 17, stk. 1, i direktiv 2011/95 anvendte begreber en grundig vurdering af samtlige omstændigheder i det konkrete tilfælde og, i dette tilfælde, af straffedomstolens afgørelse.
- 30 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at det er nødvendigt at præcisere fortolkningen af artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, der angår udelukkelsen fra subsidiær beskyttelsesstatus, navnlig i forhold til Domstolens fortolkning af artikel 12, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2004/83, nu artikel 12, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2011/95, vedrørende udelukkelse af flygtningestatus i dom af 9. november 2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 87), i henhold til hvilken den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kun kan anvende denne bestemmelse efter i hvert enkelt tilfælde at have foretaget en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på afgørelsen af, om der er tungtvejende grunde til at antage, at de handlinger, som den pågældende – der i øvrigt opfylder kravene for at blive anerkendt som flygtning – har foretaget, er omfattet af et af de to udelukkelsestilfælde, der er fastsat i den nævnte bestemmelse.
- 31 Det er på denne baggrund, at Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Følger det af udtrykket »den pågældende har begået en grov forbrydelse«, som er anvendt i artikel 17, stk. 1, litra b), i [direktiv 2011/95], at det alene er på grundlag af den straf, der ifaldes for en given forbrydelse i henhold til en given medlemsstats ret, at det skal afgøres, om ansøgeren har begået en forbrydelse, på grundlag af hvilken den pågældende kan udelukkes fra retten til subsidiær beskyttelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 32 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for lovgivning i en medlemsstat, i henhold til hvilken ansøgeren om subsidiær beskyttelse anses for at have »begået en grov forbrydelse« som omhandlet i denne bestemmelse, der kan udelukke ham fra at opnå denne beskyttelse, alene på grundlag af den straf, der ifaldes for en given forbrydelse i henhold til denne medlemsstats lovgivning.

- 33 I denne henseende skal det bemærkes, at begrebet »grov forbrydelse« i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 ikke er defineret i dette direktiv, som heller ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til national lovgivning for at fastlægge dets betydning og anvendelsesområde.
- 34 Det samme er tilfældet med begrebet »særlig grov forbrydelse« omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2011/95 vedrørende tilbagekaldelse af flygtningestatus og begrebet »alvorlig ikke-politisk forbrydelse« omhandlet i dette direktivs artikel 12, stk. 2, litra b), om udelukkelse af flygtningestatus.
- 35 Ifølge den tjekkiske og den ungarske regering har EU-lovgiver ikke defineret begrebet »grov forbrydelse« i forbindelse med ansøgninger om international beskyttelse, hvorfor det tilkommer lovgiver i medlemsstaterne at definere dette begreb. Shajin Ahmed, den franske og den hollandske regering samt Europa-Kommissionen gør derimod gældende, at dette begreb i forbindelse med ansøgninger om international beskyttelse skal fortolkes under hensyn til de generelle EU-retlige mål og principper, der finder anvendelse på flygtninge, og at artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 som følge heraf skal fortolkes i lyset af Genèvekonventionen, særligt dennes artikel 1, afsnit F, litra b), og artikel 12, stk. 2, litra b), i dette direktiv, som i det væsentlige gentager indholdet af denne sidstnævnte bestemmelse.
- 36 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at i henhold til såvel kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten som lighedsprincippet skal begreberne i en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til navnlig denne bestemmelses kontekst og formålet med den ordning, hvori den indgår (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, præmis 35-37, af 26.7.2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, præmis 38, og af 12.4.2018, A og S, C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 41).
- 37 Det fremgår af 12. betragtning til direktiv 2011/95, at et af hovedformålene med dette er at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse. Det følger i øvrigt af artikel 78, stk. 1, TEUF, at den af Unionen udformede fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse, som tager sigte på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet, skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen.
- 38 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at direktiv 2011/95, ligesom direktiv 2004/83, inden for rammerne af begrebet »international beskyttelse« indeholder regler om to forskellige beskyttelsesordninger, nemlig dels flygtningestatus, dels subsidiær beskyttelsesstatus (jf. hvad angår direktiv 2004/83 dom af 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 26).
- 39 Som det fremgår af 6. og 33. betragtning til direktiv 2011/95, tilsigtes den subsidiære beskyttelse at være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til Genèvekonventionen (dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 31).
- 40 Det fremgår af 4., 23. og 24. betragtning til direktiv 2011/95, at Genèvekonventionen udgør hovedhjørnестenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at dette direktivs bestemmelser om betingelserne for tildeling af flygtningestatus og om indholdet heraf blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention på grundlag af fælles begreber og

kriterier (dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 Domstolen har gentagne gange fastslået, at fortolkningen af bestemmelserne i dette direktiv såvel som bestemmelserne i direktiv 2004/83 derfor skal ske i lyset af direktivets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante traktater, der er omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF (dom af 9.11.2010, B og D, C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 78, af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 29, og af 31.1.2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, præmis 42).
- 42 Selv om disse betragtninger, for så vidt som de angår Genèvekonventionen, udelukkende er relevante hvad angår betingelserne for tildeling af flygtningestatus og indholdet af sidstnævnte i det omfang, den i denne konvention fastsatte ordning kun finder anvendelse på flygtninge og ikke personer med subsidiær beskyttelsesstatus, fremgår det dog af 8., 9. og 39. betragtning til direktiv 2011/95, at EU-lovgiver ønskede at indføre en ensartet status for alle personer med international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 1.3.2016, Alo og Osso, C-443/14 og C-444/14, EU:C:2016:127, præmis 31 og 32).
- 43 For så vidt angår grundene til at udelukke en person fra subsidiær beskyttelsesstatus skal det bemærkes, at EU-lovgiver har ladet sig inspirere af de regler, der finder anvendelse på flygtninge, for at udvide dem til personer med subsidiær beskyttelsesstatus i det omfang, det var muligt.
- 44 Indholdet og opbygningen af artikel 17, stk. 1, litra a)-c), i direktiv 2011/95 om udelukkelse fra retten til subsidiær beskyttelse har nemlig ligheder med dette direktivs artikel 12, stk. 2, litra a)-c), om udelukkelse af flygtningestatus, der i det væsentlige selv gentager indholdet i artikel 1, afsnit F, litra a)-c), i Genèvekonventionen.
- 45 Det følger i øvrigt af forarbejderne til både direktiv 2011/95 og 2004/83 (jf. punkt 4.5 og 7 i begrundelsen til Kommissionens forslag til direktiv af 30.10.2001 (COM(2001) 510 final) (EFT 2002, C 51 E, s. 325) og Kommissionens forslag til direktiv af 21.10.2009 (COM (2009) 551 final)), at artikel 17, stk. 1, litra a)-c), i direktiv 2011/95 skyldes EU-lovgivers vilje til at indføre grunde til udelukkelse fra subsidiær beskyttelse, der svarer til dem, der finder anvendelse på flygtninge.
- 46 Selv om udelukkelsesgrundene er opbygget omkring begrebet »grov forbrydelse«, er anvendelsesområdet for den udelukkelsesgrund, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, imidlertid større end den udelukkelsesgrund fra flygtningestatus, der er fastsat i artikel 1, afsnit F, litra b), i Genèvekonventionen og artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95.
- 47 Mens den udelukkelsesgrund fra flygtningestatus, der er fastsat i den sidstnævnte bestemmelse, tager sigte på en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet inden den pågældendes anerkendelse som flygtning, tager den i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 fastsatte udelukkelsesgrund fra subsidiær beskyttelse nemlig mere generelt sigte på en alvorlig forbrydelse og er derfor hverken geografisk eller tidsmæssigt begrænset eller begrænset af de omhandlede forbrydelsers karakter.
- 48 Det skal bemærkes, at Domstolen i dom af 9. november 2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 87), fastslog, at det fremgår af ordlyden af artikel 12, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2004/83, nu artikel 12, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2011/95, at den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kun kan anvende denne bestemmelse efter i hvert enkelt tilfælde at have foretaget en vurdering af de nøjagtige

faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på afgørelsen af, om der er tungtvejende grunde til at antage, at de handlinger, den pågældende – som i øvrigt opfylder kravene for at blive anerkendt som flygtning – har foretaget, er omfattet af et af de to udelukkelsestilfælde, der er fastsat i den nævnte bestemmelse.

- 49 Det følger heraf, at en fuldstændig vurdering af alle de særlige omstændigheder i hver enkelt sag skal gå forud for enhver afgørelse om at udelukke en person fra at blive anerkendt som flygtning, og denne afgørelse kan ikke træffes automatisk (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, B og D, C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 91 og 93).
- 50 Et sådant krav skal overføres til afgørelser om udelukkelse fra subsidiær beskyttelse.
- 51 Lige som udelukkelsesgrundene fra flygtningestatus er formålet med udelukkelsesgrundene fra subsidiær beskyttelse nemlig at udelukke personer fra at opnå den ved bestemmelserne tildelte status, hvis de ikke kan anses for værdige til den beskyttelse, der er knyttet hertil, og at bevare den generelle troværdighed af det fælles europæiske asylsystem, som omfatter både tilnærmelsen af reglerne om anerkendelse af flygtninge, indholdet af flygtningestatus og foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status (jf. i denne retning hvad angår direktiv 2004/83 og flygtningestatus dom af 9.11.2010, B og D, C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 104 og 115).
- 52 Det skal bemærkes, at artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 kun gør det muligt at udelukke en person fra subsidiær beskyttelsesstatus, når der er »alvorlig grund« til at formode, at den pågældende har begået en grov forbrydelse. Denne bestemmelse fastsætter en udelukkelsesgrund, der udgør en undtagelse til den generelle regel i artikel 18 i direktiv 2011/95, og skal derfor fortolkes strengt.
- 53 Ifølge den forelæggende ret fører asylloven imidlertid til, at enhver strafbar handling, som i henhold til ungarsk lovgivning kan straffes med fængsel i mindst fem år, automatisk betegnes som grov.
- 54 Kommissionen har med rette bemærket, at denne betegnelse kan omfatte et bredt spektrum af handlinger af varierende grovhed. Ifølge Kommissionen er det dog nødvendigt, at den kompetente nationale myndighed eller ret, der træffer afgørelse om ansøgningen om subsidiær beskyttelse, på grundlag af andre kriterier end den straf, der ifaldes, kan undersøge, om den strafbare handling begået af ansøgeren, som ellers opfylder kravene for at opnå subsidiær beskyttelsesstatus, er af en sådan grovhed, at den skal føre til et afslag på hans ansøgning om international beskyttelse.
- 55 I denne henseende skal det understreges, at selv om kriteriet om den straf, der ifaldes i henhold til den berørte medlemsstats straffelovgivning, er af særlig betydning i forbindelse med vurderingen af forbrydelsens grovhed og berettiger udelukkelse fra subsidiær beskyttelse i henhold til artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, må den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kun anvende udelukkelsesgrunden fastsat i denne bestemmelse efter at have foretaget en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på at afgøre, om der er alvorlig grund til at antage, at de handlinger, som den pågældende – der i øvrigt opfylder kravene for at opnå den ansøgte status – har foretaget, er omfattet af denne udelukkelsesgrund (jf. analogt dom af 9.11.2010, B og D, C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 87, og af 31.1.2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, præmis 72).
- 56 Denne fortolkning har støtte i rapporten fra Det Europæiske Asylstøttekontor (»EASO«) fra januar 2016 med titlen »Udelukkelse: Artikel 12 og 17 i kvalifikationsdirektivet

(2011/95/EU)«, som i punkt 3.2.2 vedrørende artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 anbefaler, at grovheden af den forbrydelse, der kan udelukke en person fra subsidiær beskyttelse, vurderes under hensyn til en række kriterier såsom bl.a. handlingens art, den skade, der er sket, de retsmidler, der er taget i brug, arten af den straf, der ifaldes, og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende handling i de fleste retssystemer ligeledes anses for en grov forbrydelse. EASO henviser i den forbindelse til visse afgørelser truffet af de øverste domstole i medlemsstaterne.

- 57 Tilsvarende anbefalinger fremgår i øvrigt af håndbogen om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967 vedrørende flygtninges retsstilling (De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), 1992, punkt 155-157).
- 58 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter ansøgeren om subsidiær beskyttelse anses for at have »begået en grov forbrydelse« som omhandlet i denne bestemmelse, der kan udelukke ham fra at opnå denne beskyttelse, alene på grundlag af den straf, der ifaldes for en given forbrydelse i henhold til denne medlemsstats lovgivning. Det tilkommer den nationale myndighed eller ret, der træffer afgørelse om ansøgningen om subsidiær beskyttelse, at vurdere den omhandlede forbrydelses grovhed ved at foretage en fuldstændig undersøgelse af alle de særlige omstændigheder i den enkelte sag.

Sagsomkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 17, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter ansøgeren om subsidiær beskyttelse anses for at have »begået en grov forbrydelse« som omhandlet i denne bestemmelse, der kan udelukke ham fra at opnå denne beskyttelse, alene på grundlag af den straf, der ifaldes for en given forbrydelse i henhold til denne medlemsstats lovgivning. Det tilkommer den nationale myndighed eller ret, der træffer afgørelse om ansøgningen om subsidiær beskyttelse, at vurdere den omhandlede forbrydelses grovhed ved at foretage en fuldstændig undersøgelse af alle de særlige omstændigheder i den enkelte sag.

Underskrifter

* [Processprog: ungarsk.](#)