

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 24 juni 2015 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränser, asyl och invandring – Direktiv 2004/83/EG – Artikel 24.1 – Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Återkallande av uppehållstillstånd– Villkor – Begreppet ’tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen’ – Deltagande av en person med flyktingstatus i verksamhet som bedrivs av en organisation som är upptagen i den förteckning över terroristorganisationer som Europeiska unionen har upprättat”

I mål C-373/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Förbundsrepubliken Tyskland) genom beslut av den 27 maj 2013, som inkom till domstolen den 2 juli 2013, i målet

H. T.

mot

Land Baden-Württemberg,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits och M. Berger (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juni 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- T., genom B. Pradel, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze, A. Lippstreu och A. Wiedmann, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Russo, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och W. Bogensberger, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 11 september 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 21.2, 21.3, 24.1 och 24.2 i 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, s. 12, och rättelser EUT L 204, 2005, s. 24 och EUT L 278, 2011, s. 13).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan T. och Land Baden-Württemberg avseende ett beslut att utvisa T. från Förbundsrepubliken Tyskland och återkalla vederbörandes uppehållstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning

3 Artikel 28 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), vilken trädde i kraft den 22 april 1954, (nedan kallad Genèvekonventionen), såsom den kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, vilket trädde i kraft den 4 oktober 1967 har rubriken ”Resedokument”. I artikel 28.1 i den konventionen anges följande:

”Fördragsslutande stat ska för flyktingar som vistas lagligen inom statsområdet utfärda resedokument för resor utanför statsområdet, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat; ...”

4 Artikel 32 i Genèvekonventionen har rubriken ”Utvisning”. I artikel 32.1 anges följande:

”Fördragsslutande stat får inte utvisa en flykting som befinner sig lagligen inom statsområdet annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.”

5 Artikel 33 i Genèvekonventionen har rubriken ”Förbud mot utvisning och avvisning”. Den artikeln har följande lydelse:

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

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

Resolutioner antagna av Förenta nationernas säkerhetsråd

6 Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september 2001 resolution 1373 (2001). I ingressen till nämnda resolution bekräftades bland annat ”nödvändigheten av att med alla medel, i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga, bekämpa de hot mot internationell fred och säkerhet som är en följd av terroristhandlingar”.

7 Förenta nationernas säkerhetsråd har i punkt 5 i denna resolution förklarat ”att handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism liksom uppsåtlig finansiering och planering av terrorhandlingar och anstiftan till sådana, står i strid med Förenta nationernas syften och grundsatser”.

8 I punkt 5 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1377 (2001) av den 12 november 2001 om hot mot internationell fred och säkerhet till följd av terroristhandlingar, framhåller säkerhetsrådet ”att internationella terroristhandlingar strider mot de syften och principer som anges i Förenta nationernas stadga och att även finansiering, planering och förberedelse av internationella terroristhandlingar, liksom alla andra former av bistånd i detta hänseende, är oförenliga med de syften och principer som anges i [denna stadga]”.

Unionsrätt

9 I skälen 3, 6, 10, 16, 22, 28 och 30 i direktiv 2004/83 anges följande:

”(3) Genèvekonventionen och dess protokoll utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

...

(6) Huvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.

...

(10) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl.

...

(14) Erkännandet av flyktingstatus skall endast ses som en fastställelse av redan existerande rättigheter.

...

(22) Handlingar som är oförenliga med Förenta nationernas syften och principer anges i inledningen till Förenta nationernas stadga och i artiklarna 1 och 2 i denna stadga och ingår bl.a. i Förenta nationernas resolutioner om åtgärder för terrorismbekämpning, enligt vilka handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism strider mot Förenta nationernas syften och principer och även avsiktlig finansiering, planering och anstiftan av terroristhandlingar är oförenliga med Förenta nationernas syften och principer.

...

(28) Begreppet nationell säkerhet och allmän ordning omfattar också fall då en tredjelandsmedborgare är medlem i en sammanslutning som stöder internationell terrorism eller stöder en sådan sammanslutning.

...

(30) Medlemsstaterna får, inom de gränser som följer av internationella åtaganden, föreskriva att beviljande av förmåner avseende tillträde till sysselsättning, sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt tillgång till integrationsfrämjande åtgärder förutsätter att ett uppehållstillstånd har utfärdats.”

10 Artikel 13 i direktiv 2004/83 har rubriken ”Beviljande av flyktingstatus” och innehåller följande bestämmelser:

”Medlemsstaterna skall bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlet II och III.”

11 Artikel 14 i samma direktiv har rubriken ”Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus” och innehåller följande bestämmelser:

”...

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

a) om 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.

...

6. Personer som omfattas av punkt 4 eller 5 skall 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.”

12 Artikel 21 i nämnda direktiv har rubriken ”Skydd mot avvisning” och innehåller följande bestämmelser:

”1. Medlemsstaterna skall 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 anta att vederbörande utgör 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.”

13 Artikel 24 i samma direktiv, vilken har rubriken ”Uppehållstillstånd”, har följande lydelse:

”1. Så snart som möjligt efter det att flyktingstatus har beviljats, skall medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23.1 kan det uppehållstillstånd som skall utfärdas till familjemedlemmarna till de personer som innehar flyktingstatus vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart.

2. Så snart som möjligt efter det att status som alternativt skyddsbehövande har beviljats skall medlemsstaterna till de personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande utfärda ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst ett år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.”

14 Artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s.77 och rättelser EGT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34) har rubriken ”Skydd mot utvisning” och innehåller följande bestämmelser:

”1. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

3. Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

- a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, eller
- b) är underåriga, utom i de fall utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.”

15 Artikel 9 a i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, s. 44), med rubriken ”Återkallande eller förlust av ställning som varaktigt bosatt”, har följande lydelse:

”1. Varaktigt bosatta skall inte längre ha rätt att behålla ställning som varaktigt bosatta i följande fall:

...

- b) Om ett utvisningsbeslut har fattats enligt villkoren i artikel 12.

...”

Tysk rätt

16 11 § i lag av den 30 juli 2004 om utländska medborgares vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (BGBl. 2004 I, s. 1950), i den lydelse som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad Aufenthaltsgesetz) har rubriken ”Inrese- och vistelseförbud”. I 11 § punkt 1 föreskrivs följande:

”En utlänning som har utvisats, avvisats eller varit föremål för tvångsvis verkställighet av ett avlägsnandebeslut har inte längre rätt att resa in eller vistas i Tyskland. Något uppehållstillstånd kan inte utfärdas till vederbörande, även om de villkor som uppställs i förevarande lag är uppfyllda. ...”

17 25 § (”Vistelse av humanitära skäl”) i Aufenthaltsgesetz har följande lydelse:

”1) En utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, om han eller hon anses ha rätt till asyl enligt ett lagakraftvunnet beslut. Detta gäller emellertid inte när utlänningen har utvisats på grund av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Till dess att uppehållstillståndet utfärdas, anses vistelsen vara tillåten. Uppehållstillståndet ger rätt att utöva yrkesverksamhet.

2) En utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, om han eller hon har beviljats flyktingstatus enligt ett lagakraftvunnet beslut av den statliga myndigheten för migration och flyktingar (3 § punkt 4 i lagen om asylförfaranden). Den andra, den tredje och den fjärde meningen i punkt 1 tillämpas analogt.

...

5) Med undantag från artikel 11.1 kan ett uppehållstillstånd utfärdas till en utlänning som är skyldig att lämna landet enligt ett verkställbart beslut när det är omöjligt för utlänningen att lämna landet av rättsliga eller faktiska omständigheter och man inte kan räkna med att hindren för att lämna landet undanröjs inom överskådlig tid. Uppehållstillståndet ska utfärdas om verkställigheten av avlägsnandebeslutet har varit uppskjuten i mer än 18 månader. ...”

18 51 § i Aufenthaltsgesetz har rubriken ”Upphörande av den lagliga vistelsen, bibehållande av restriktioner”. I 51 § punkt 1 föreskrivs följande:

”Ett uppehållstillstånd upphör att gälla i följande fall:

...

5. Utvisning av utlänningen,

...”

19 54 § (”Utvisning i normalfallet”) i Aufenthaltsgesetz har följande lydelse:

”En utlänning ska normalt sett utvisas när

...

5. det finns skäl att tro att vederbörande tillhör eller har tillhört en organisation som stödjer terrorism, eller stödjer eller har stött en liknande organisation. Tidigare medlemskap eller stöd kan endast motivera utvisning om de föranleder ett aktuellt hot,

...”

20 I 54a § (”Övervakning av utlänningar som har utvisats, med hänsyn till den nationella säkerheten”) i Aufenthaltsgesetz har följande lydelse:

”1) En utlänning med avseende på vilken det finns ett verkställbart avvisningsbeslut som fattats med stöd av 54 § punkt 5 ... måste anmäla sig vid den polisstation som ansvarar för dennes vistelseort minst en gång i veckan, om inte utlänningsmyndigheten beslutar något annat. Om en utlänning är skyldig att lämna landet enligt ett verkställbart beslut av ett annat skäl än de skäl för utvisning som avses i första meningen, kan det uppställas krav på att inställa sig vid behörig polismyndighet i enlighet med första meningen, om det är nödvändigt i syfte att motverka hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

2) Den berörda personen får endast vistas i det område som utlänningsmyndigheten ansvarar för, om nämnda myndighet inte beslutar något annat.

...”

21 55 §, med rubriken ”Utvisning efter skönsmässig bedömning” i Aufenthaltsgesetz har följande lydelse:

1) Utlänningar kan utvisas om deras vistelse undergräver den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller andra av Förbundsrepubliken Tysklands väsentliga intressen.

...

(3) Vid beslut om utvisning ska följande beaktas:

1. Den tid som utlänningen lagligen vistats i Tyskland och dennes personliga, ekonomiska och andra skyddsvärda band till Tyskland.

2. Utvisningens följder för de av utlänningens familjemedlemmar eller den registrerade partner som lagligen vistas i Tyskland och lever tillsammans med honom eller henne i familjegemenskap eller i en parrelation.

3. Villkoren för att skjuta upp avlägsnandet som avses i 60a § punkterna 2 och 2b.”

22 56 § i Aufenthaltsgesetz har rubriken ”Särskilt skydd mot utvisning”. I 56 § punkt 1 föreskrivs följande:

”En utlänning som

1. har ett uppehållstillstånd för bosättning och lagligen uppehållit sig i Tyskland under minst fem år,
...
3. har uppehållstillstånd, lagligen uppehållit sig i Tyskland under minst fem år och som lever som gift eller ogift tillsammans med en sådan utlänning som avses i punkterna 1 och 2,
4. lever tillsammans med en tysk familjemedlem eller en tysk registrerad partner i familjegemenskap eller i en parrelation,
5. anses ha rätt till asyl, har flyktingstatus i Tyskland eller innehar ett sådant resedokument som avses i konventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (BGBl. 1953 II, s. 559) som utfärdats av en myndighet i Förbundsrepubliken Tyskland,

åtnjuter särskilt skydd mot utvisning. Utvisning får endast ske om det föreligger allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Sådana skäl föreligger i regel i de fall som anges i 53 § och 54 § punkterna 5–5b och 7. Om villkoren i 53 § är uppfyllda ska utlänningen i allmänhet utvisas. Om villkoren i 54 § är uppfyllda fattas ett skönsmässigt beslut angående huruvida utlänningen ska utvisas.”

23 60 § med rubriken ”Förbud mot avlägsnande” i Aufenthaltsgesetz har följande lydelse:

”1) I enlighet med konventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (BGBl. 1953 II, s. 559) får en utlänning inte avvisas eller utvisas till en stat där vederbörandes liv eller frihet hotas på grund av hans eller hennes ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. Den bestämmelsen är även tillämplig på dem som har rätt till asyl och på utlänningar som antingen har erhållit flyktingstatus genom ett lagakraftvunnet beslut eller av andra skäl har erhållit flyktingstatus i Tyskland, eller har förklarats vara flyktingar utanför Tyskland i enlighet med [Genèvekonventionen] ...

...

8) Punkt 1 är inte tillämplig när utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet i Förbundsrepubliken Tyskland eller vederbörande anses utgöra ett hot mot bakgrund av att han eller hon dömts till fängelse i minst tre år på grund av brott eller en synnerligen allvarlig överträdelse. Detsamma gäller när utlänningen uppfyller villkoren 3 § punkt 2 i lagen om asylförfaranden.

9) I de fall som avses i punkt 8 kan en utlänning som har ansökt om asyl, med undantag från bestämmelserna i lagen om asylförfaranden, bli föremål för ett verkställbart avlägsnandebeslut. ...

...”

24 60a §, med rubriken ”Uppskov med verkställigheten av avlägsnandet (toleransstatus [Duldung])” i Aufenthaltsgesetz har följande lydelse:

”...

2) Avlägsnandet av en utlänning ska inte verkställas så länge som avlägsnandet är omöjligt att genomföra på grund av faktiska och rättsliga omständigheter och ett uppehållstillstånd inte har utfärdats. ...

3) Uppskovet med verkställigheten av avlägsnandet av en utlänning påverkar inte vederbörandes skyldighet att lämna landet.

...”

25 18 § i lag om föreningar av den 5 augusti 1964 (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts, BGBl. I 1964, s. 593), i dess lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad Vereinsgesetz) har rubriken ”Föreningsförbudets geografiska tillämpningsområde” och innehåller

följande bestämmelser:

”Föreningsförbud för de organisationer som har sitt säte utanför förevarande lags geografiska tillämpningsområde men som har underavdelningar inom nämnda område, ska endast tillämpas med avseende på underavdelningarna. Om föreningen inte har någon underavdelning inom förevarande lags geografiska tillämpningsområde, ska förbudet (3 § punkt 1) tillämpas på dess verksamhet inom det området.”

26 20 § i Vereinsgesetz har rubriken ”Överträdelse av förbud”. I 20 § punkt 1 föreskrivs följande:

”Var och en som genom verksamhet som utövas på förevarande lags geografiska tillämpningsområde

...

4. bryter mot ett verkställbart förbud enligt 14 § punkt 3 första meningen eller 18 § andra meningen,

...

ska dömas till fängelse i högst ett år eller till böter om handlingen inte beivrats enligt 84, 85, 86a §§ eller 129–129b §§ i strafflagen ...

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

27 T., född år 1956, är turkisk medborgare av kurdisk härkomst. Han bor sedan år 1989 i Tyskland tillsammans med sin fru, som också är turkisk medborgare, och deras åtta gemensamma barn, varav fem är tyska medborgare.

28 Den 24 juni 1993 förklarades T. vara flykting i den mening som avses i Genèvekonventionen. I beslutet beaktades hans politiska verksamhet i exil till stöd för ”Kurdistans arbetarparti” (nedan kallat PKK) och hotet mot honom om förföljelse på grund av politisk åskådning om han skulle återvända till Turkiet.

29 T. har sedan den 7 oktober 1993 permanent uppehållstillstånd i Tyskland.

30 Den 21 augusti 2006 återkallade de behöriga myndigheterna T.:s flyktingstatus på grundval av att den politiska situationen i Turkiet hade förändrats och att han därför inte längre ansågs riskera förföljelse i det landet.

31 Detta beslut upphävdes genom ett avgörande från Verwaltungsgericht Karlsruhe (förvaltningsdomstol i Karlsruhe, Tyskland) av den 30 november 2007. T. behöll följaktligen sin flyktingstatus.

32 Under 90-talet bedrev T. på olika sätt politisk verksamhet till stöd för PKK och för organisationer som var knutna till PKK eller efterföljande organisationer.

33 Genom beslut av den 22 november 1993 förbjöd inrikesministern PKK och andra organisationer med anknytning till det partiet att bedriva verksamhet i Tyskland.

34 Med stöd av 20 § i Vereinsgesetz inledde de behöriga myndigheterna ett brottmålsförfarande mot T. då denne hade stött PKK, sedan de hade hittat bevis mot honom vid en husrannsakan. Under det rättsliga förfarandet fastställdes att han hade samlat in medel för PKK:s räkning, att han hade översänt dem till denna organisation samt att han ibland hade delat ut tidskriften Serxwebûn, som ges ut av PKK.

35 T. dömdes till böter som uppgick till 3000 euro för åsidosättande av verksamhetsförbudet mot bakgrund av föreningsrätten genom avgörande från Landgericht Karlsruhe (regional domstol i Karlsruhe)

av den 3 december 2008. Sedan Bundesgerichtshof (federal domstol) hade avvisat hans överklagande fick avgörandet rättskraft den 8 april 2009.

36 Den 27 mars 2012 antog Regierungspräsidium Karlsruhe (Karlsruhes regionstyrelse) på delstaten Baden-Württembergs vägnar ett beslut om att T. skulle utvisas från Förbundsrepubliken Tyskland (nedan kallat utvisningsbeslutet). Beslutet grundades på 54 § punkt 5, 55 § och 56 § i Aufenthaltsgesetz och de skäl som angavs var att T. hade stött PKK fram till långt in på år 2011 och att han således utgjorde ett ”aktuellt hot” i den mening som avses i 54 § punkt 5 i Aufenthaltsgesetz. I beslutet uppställdes även kravet att den berörda personen, i enlighet med 54a § i Aufenthaltsgesetz, skulle anmäla sig vid den behöriga polismyndigheten två gånger i veckan och att han endast fick uppehålla sig inom staden Mannheims (Tyskland) område, där han var bosatt. Slutligen innebar detta beslut, med stöd av 51 § punkt 1 i Aufenthaltsgesetz, att det uppehållstillstånd som hade utfärdats till T. upphörde att gälla.

37 Med hänsyn till T:s familjesituation, det vill säga att han bor tillsammans med sin fru och sina underåriga barn, samt till att han innehar ett permanent uppehållstillstånd som han beviljats tidigare, har beviljats asyl och har getts flyktingstatus, antogs utvisningsbeslutet efter att en skönmässig bedömning gjorts i enlighet med 56 § punkt 1 i Aufenthaltsgesetz och den behöriga myndigheten beslutade att avlägsnandet av T. skulle skjutas upp. T:s överklagande av beslutet ogillades av Verwaltungsgericht Karlsruhe genom avgörande av den 7 augusti 2012.

38 T. överklagade det avgörandet till den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (förvaltningsdomstol i andra instans i Baden-Württemberg), vilken genom beslut av den 28 november 2012 lämnade prövningstillstånd. Den hänskjutande domstolen anser att det är oklart huruvida det var rätt att återkalla T:s uppehållstillstånd och följaktligen om utvisningsbeslutet kan motiveras mot bakgrund av artiklarna 21.2, 21.3 och 24 i direktiv 2004/83. Den anser bland annat att den skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt artikel 24.1 första stycket i det direktivet att till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år, innebär att det är förbjudet att återkalla nämnda uppehållstillstånd eller ett redan beviljat tillstånd, när det inte föreligger några sådana omständigheter som kan utgöra skäl till att direkt neka uppehållstillstånd.

39 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof Baden Württemberg att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. a) Ska bestämmelsen i artikel 24.1 första stycket i direktiv 2004/83, enligt vilken medlemsstaterna ska utfärda uppehållstillstånd till personer som innehar flyktingstatus, tillämpas även när det gäller återkallande av ett redan utfärdat uppehållstillstånd?

b) Ska bestämmelsen tolkas på så sätt att den utgör hinder för att återkalla eller upphäva uppehållstillståndet (till exempel till följd av utvisning enligt nationell rätt) för en person som innehar flyktingstatus när villkoren i artikel 21.3 jämförd med artikel 21.2 i direktiv 2004/83 inte är uppfyllda och ’tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen’, i den mening som avses i artikel 24.1 första meningen i samma direktiv, inte föreligger?

2. För det fall att frågorna 1 a och b ska besvaras jakande:

a) Hur ska undantaget avseende ’tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen’ i artikel 24.1 första meningen i direktiv 2004/83 tolkas med avseende på faror som följer av stöd till en terroristorganisation?

b) Kan det anses föreligga ’tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen’ enligt artikel 24.1 första meningen i direktiv 2004/83 när en person som innehar flyktingstatus bland annat har stött PKK genom insamling av medel och regelbundet deltagande i evenemang med nära koppling till PKK, även om villkoren för ett undantag från principen om non-refoulement enligt artikel 33.2 i Genèvekonventionen inte är uppfyllda och därigenom inte heller villkoren i artikel 21.2 i direktiv 2004/83?

3. För det fall att fråga 1 a ska besvaras nekande:

Är ett återkallande eller upphävande av ett uppehållstillstånd (till exempel till följd av utvisning enligt nationell rätt) enligt unionsrätten endast tillåten om villkoren i artikel 21.3 jämförd med artikel 21.2 i direktiv 2004/83 (eller den likalydande efterföljande bestämmelsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, s. 9)) är uppfyllda?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den tredje frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida och under vilka omständigheter artikel 24.1 i direktiv 2004/83 innebär att en medlemsstat har rätt att återkalla eller upphäva ett uppehållstillstånd som har beviljats en flykting, när den möjligheten inte uttryckligen föreskrivs i den bestämmelsen, till skillnad från i artikel 21.3 i samma direktiv. Om så är fallet har den hänskjutande domstolen sökt klarhet i huruvida det endast är tillåtet att återkalla ett sådant uppehållstillstånd med stöd av artikel 21.2 och 21.3 i nämnda direktiv när flyktingen inte längre omfattas av skyddet mot avvisning, eller även med stöd av artikel 24.1 i samma direktiv.

41 För att dessa frågor ska kunna besvaras, krävs att det fastställs vilken räckvidd artikel 21.2 och 21.3 i direktiv 2004/83 respektive artikel 24.1 i samma direktiv ska anses ha, samt hur förhållandet mellan dessa båda bestämmelser ser ut.

42 I artikel 21.1 i direktiv 2004/83 anges att medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser ska respektera principen om non-refoulement. I artikel 21.2 i samma direktiv, vars ordalydelse i princip är densamma som ordalydelsen i artikel 33.2 i Genèvekonventionen, föreskrivs dock ett undantag från den principen, genom att medlemsstaterna ges rätt att avgöra om de ska avvisa en flykting, såvida det inte är förbjudet enligt internationella förpliktelser, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller 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. I artikel 21 i nämnda direktiv nämns emellertid inget om utvisning av en flykting när avvisning inte är aktuellt.

43 I ett fall där flyktingens situation uppfyller de villkor som uppställs i artikel 21.2 i direktiv 2004/83, har medlemsstaterna – som har rätt att avgöra om en flykting ska avvisas eller inte – tre möjliga alternativ. För det första har de möjlighet att avvisa den berörda flyktingen. För det andra kan de utvisa flyktingen till ett tredjeland där vederbörande inte löper någon risk att förföljas eller att utsättas för allvarlig skada i den mening som avses i artikel 15 i det direktivet. För det tredje har de möjlighet att tillåta flyktingen att stanna kvar i landet.

44 När en avvisning är möjlig enligt artikel 21.2 i direktiv 2004/83 kan medlemsstaterna även välja att med stöd av artikel 21.3 i samma direktiv återkalla, upphäva eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd. När en flykting är föremål för avvisning har vederbörande inget behov av att beviljas uppehållstillstånd, fortsätta att inneha uppehållstillstånd eller få det förnyat. Såsom generaladvokaten har angett i punkt 62 i sitt förslag till avgörande kan artikel 21.3 i nämnda direktiv inte tillämpas när en flykting inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 21.2 i samma direktiv. När en medlemsstat vidtar åtgärder mot en flykting under sådana omständigheter som dem i det nationella målet, men inte kan avvisa vederbörande, eftersom villkoren i artikel 21.2 i det direktivet inte är uppfyllda, kan flyktingens uppehållstillstånd inte återkallas med stöd av artikel 21.3 i direktiv 2004/83.

45 Således uppkommer frågan om en medlemsstat under sådana omständigheter kan återkalla en flyktings uppehållstillstånd på ett sätt som är förenligt med det direktivet med stöd av artikel 24.1 i nämnda direktiv.

46 Det kan konstateras att artikel 24.1 uttryckligen endast avser möjligheten att underlåta att utfärda ett uppehållstillstånd och inte möjligheten att återkalla eller upphäva ett sådant tillstånd. Genom den bestämmelsen föreskrivs närmare bestämt en skyldighet för medlemsstaterna att så snart som möjligt bevilja flyktingen uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart. Undantag från den skyldigheten får endast göras om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

47 Även om det saknas en uttrycklig bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att, med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/83, återkalla ett uppehållstillstånd som tidigare beviljats en flykting, finns det flera argument som talar för en tolkning som ger medlemsstaterna rätt att vidta en sådan åtgärd.

48 För det första utesluter lydelsen i artikel 24.1 i nämnda direktiv inte uttryckligen möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd.

49 För det andra är det förenligt med ändamålet med den bestämmelsen att ett uppehållstillstånd återkallas. Om medlemsstaterna har rätt att underlåta att utfärda eller att förnya ett uppehållstillstånd när det är motiverat av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, finns det desto större skäl till att de bör ha rätt att återkalla ett sådant uppehållstillstånd eller att upphäva det om sådana tvingande hänsyn uppkommer efter det att tillståndet utfärdats.

50 För det tredje är en sådan tolkning även förenlig med systematiken i direktiv 2004/83. Såsom Europeiska kommissionen med rätta har påpekat kompletterar artikel 24.1 i direktiv 2004/83 artikel 21.3 i samma direktiv genom att den underförstått men med nödvändighet tillåter den berörda medlemsstaten att återkalla eller upphäva ett uppehållstillstånd även i de fall där villkoren i artikel 21.2 i nämnda direktiv inte är uppfyllda när detta är motiverat av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i den mening som avses i artikel 24 i samma direktiv.

51 Härav följer att medlemsstaterna har möjlighet att återkalla eller upphäva ett uppehållstillstånd som har beviljats en flykting, antingen med stöd av artikel 21.3 i direktiv 2004/83, förutsatt att flyktingen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 21.2 i det direktivet, eller, när så inte är fallet, med stöd av artikel 24.1 i samma direktiv, förutsatt att det är motiverat av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

52 Det finns dessutom, såsom generaladvokaten har angett i punkt 68 i sitt förslag till avgörande, stöd för en sådan tolkning i förarbetena till direktiv 2004/83. I nämnda förarbeten framhålls att undantaget i artikel 24.1 i nämnda direktiv infördes på förslag av Förbundsrepubliken Tyskland efter de attentat som drabbade Amerikas förenta stater den 11 september 2001. Den aktuella bestämmelsen infördes med andra ord i syfte att ge medlemsstaterna möjlighet att under vissa särskilda förutsättningar begränsa den fria rörligheten för tredjelandsmedborgare i Schengenområdet för att bekämpa terrorism och därigenom förhindra hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Av dessa överväganden följer att nämnda bestämmelse ger medlemsstaterna en underförstådd befogenhet att återkalla ett uppehållstillstånd som tidigare utfärdats när de villkor som däri anges är uppfyllda.

53 En sådan tolkning följer även av den skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/83 att utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år till de personer som innehar flyktingstatus. Om det finns en sådan skyldighet, måste det nämligen också finnas en möjlighet att återkalla uppehållstillståndet. Det ska härvid, såsom exempel, erinras om att det i artikel 9.1 b i direktiv 2003/109 uttryckligen anges att varaktigt bosatta inte längre ska ha rätt att behålla ställningen som varaktigt bosatta om ett utvisningsbeslut har fattats.

54 I detta sammanhang ska det framhållas att det finns uppenbara logiska skäl som talar för att en medlemsstat måste ha möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd som tidigare har beviljats en flykting. Det kan nämligen inte uteslutas att en medlemsstat som har beviljat en flykting uppehållstillstånd, i ett senare skede av en ren tillfällighet blir upplyst om handlingar som nämnda flykting begått innan han eller hon beviljades uppehållstillstånd och som, om de hade kommit till medlemsstatens kännedom i tid, hade utgjort hinder av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen mot att

bevilja det aktuella tillståndet. Det skulle vara oförenligt med det mål som eftersträvas med direktiv 2004/83 om det i en sådan situation inte fanns någon möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd som redan beviljats. Denna slutsats gäller i ännu högre grad när de handlingar som läggs den berörda flyktingen till last har utförts efter det att det aktuella uppehållstillståndet beviljades.

55 Av ovanstående överväganden följer att den första och den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Direktiv 2004/83 ska tolkas på så sätt att ett uppehållstillstånd som en gång har beviljats en flykting kan återkallas antingen med stöd av artikel 24.1 i samma direktiv, när det är motiverat av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i den mening som avses i den bestämmelsen, eller med stöd av artikel 21.3 i nämnda direktiv, när det finns skäl för att tillämpa undantaget från principen om non-refoulement i artikel 21.2 i samma direktiv.

Den andra frågan

56 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida en flyktings stöd till en terroristorganisation kan anses utgöra ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83, även om flyktingen inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 21.2 i samma direktiv.

57 För att kunna ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen ska det inledningsvis konstateras att begreppet ”skälig anledning” i artikel 21.2 a i direktiv 2004/83 och begreppet ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” som återfinns i artikel 24.1 i det direktivet, varken har definierats i de bestämmelserna eller i någon annan bestämmelse i nämnda direktiv.

58 Innebörden och räckvidden av dessa begrepp ska i detta sammanhang enligt fast rättspraxis fastställas med beaktande av såväl ordalydelsen i de relevanta bestämmelserna i unionsrätten, deras sammanhang som de mål som eftersträvas med de föreskrifter som de ingår i (se, bland annat dom Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punkt 19, och dom Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 31) och, i förekommande fall, omständigheterna kring föreskrifternas tillkomst (se, analogt, dom Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135).

59 Vad beträffar ordalydelsen i artiklarna 21.1 a och 24.1 i direktiv 2004/83, framhåller domstolen, i likhet med kommissionen i sitt yttrande, att det direktivet kännetecknas av att formuleringarna i dess olika språkversioner skiljer sig åt – och således av ett i viss mån motsägelsefullt innehåll – såvitt avser de villkor som uppställs för att de undantag som föreskrivs i de bestämmelserna ska kunna tillämpas. Till detta ska den omständigheten läggas att man i den tyska språkversionen av artikel 21.2 i nämnda direktiv har använt sig av andra termer än dem som har använts i den tyska språkversionen av artikel 33.2 i Genèvekonventionen (”stichhaltige Gründe” i stället för ”schwerwiegende Gründe”), medan man i den engelska och den franska språkversionen av artikel 21.2 i samma direktiv har använt sig av samma term som återfinns i den engelska och den franska språkversionen av artikel 33.2 i nämnda konvention (”reasonable grounds” och ”raisons sérieuses”).

60 Det ska härvid erinras om att det framgår av fast rättspraxis att när språkversionerna av en text skiljer sig åt, ska den aktuella bestämmelsen tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga av Europeiska unionens språk (dom M. m.fl., C-627/13 och C-2/14, EU:C:2015:59, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

61 Den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsbestämmelse kan inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde i förhållande till övriga språkversioner. Ett sådant synsätt skulle vara oförenligt med kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom M. m.fl., C-627/13 och C-2/14, EU:C:2015:59, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

62 I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen således tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom M. m.fl., C-627/13 och C-2/14, EU:C:2015:59, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

63 Domstolen erinrar härvid inledningsvis om att flyktingstatus ska beviljas en person som uppfyller de minimikrav som uppställs i unionsrätten. Enligt artikel 13 i direktiv 2004/83 ska medlemsstaterna bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III i det direktivet. Av skäl 14 i nämnda direktiv, i vilket det anges att erkännandet av flyktingstatus endast ska ses som en fastställelse av redan existerande rättigheter, följer att medlemsstaterna inte förfogar över något utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet.

64 Det följer vidare av artikel 78.1 FEUF att den gemensamma asylpolitik som unionen utformar syftar till att erbjuda ”lämplig status” till alla tredjelandsmedborgare ”som har behov av internationellt skydd” och till att ”säkerställa principen om ’non-refoulement’”.

65 Det ska även erinras om att principen om non-refoulement säkerställs såsom grundläggande rättighet genom artiklarna 18 och 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

66 I skäl 10 i direktiv 2004/83 preciseras det att det direktivet står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar nämligen särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl.

67 I skäl 6 i direktiv 2004/83 anges det att huvudsyftet med direktivet är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.

68 Artiklarna 21.2 och 24.1 i direktiv 2004/83 utgör ett genomförande i gällande rätt av rättigheter som tillerkänns var och en i unionsrätten i syfte att alla ska åtnjuta ett varaktigt skydd mot förföljelse. Nämnda bestämmelser ingår för övrigt i kapitel VII i det direktivet med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd”, som har till syfte att definiera de förmåner som de som ansökt om flyktingstatus eller om status som alternativt skyddsbehövande och vilkas ansökningar har beviljats kan komma i åtnjutande av.

69 Såsom har konstaterats i punkt 50 ovan föreligger det inte bara en viss överlappning mellan å ena sidan artikel 21.2 och 21.3 i direktiv 2004/38 och å andra sidan artikel 24.1 i samma direktiv, eftersom båda bestämmelserna avser den möjlighet som medlemsstaterna ges att underlåta att bevilja ett uppehållstillstånd, att återkalla det, att upphäva eller att underlåta att förnya det, utan även en komplementaritet. Trots detta står det klart att nämnda bestämmelser har olika tillämpningsområden och omfattas av olika regelverk.

70 I artikel 21.1 i direktiv 2004/83 fastställs principen att flyktingar normalt ska skyddas mot avvisning. Artikel 21.2 i samma direktiv innehåller däremot ett undantag från denna princip, då det anges att det är tillåtet att avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej om det, såsom anges i artikel 21.2 a i det direktivet, finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller, såsom anges i artikel 21.2 b i samma direktiv, 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.

71 Att avvisa en flykting är visserligen i princip tillåtet enligt undantagsbestämmelsen i artikel 21.2 i direktiv 2004/83, men utgör endast en åtgärd som medlemsstaten får vidta som sista utväg när andra åtgärder inte är möjliga eller tillräckliga för att bemöta den fara för den nationella säkerheten och den samhällsfara som flyktingen utgör. För det fall att en medlemsstat, med stöd av artikel 14.4 i det direktivet återkallar, upphäver eller vägrar att förnya den flyktingstatus som beviljats en person, ska den personen enligt artikel 14.6 i nämnda direktiv ha de rättigheter som anges bland annat i artiklarna 32 och 33 i Genèvekonventionen.

72 Tillämpning av undantaget i artikel 21.2 i direktiv 2004/83 kan få mycket drastiska följder för den berörda personen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 81 i sitt förslag till avgörande. Vederbörande kan återsändas till ett land där han eller hon riskerar att förföljas. Av det skälet uppställs

stränga villkor för att avvisning ska kunna ske, i synnerhet då endast en flykting som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett ”synnerligen allvarligt brott” anses utgöra en ”samhällsfara i medlemsstaten i fråga” i den mening som avses i den bestämmelsen. För övrigt ankommer det, även om villkoren är uppfyllda, på medlemsstaten att avgöra om den berörda flyktingen ska avvisas eller inte. Det står medlemsstaten fritt att välja en annan mindre ingripande åtgärd.

73 Artikel 24.1 i direktiv 2004/83 däremot, vars ordalydelse är mera abstrakt än ordalydelsen i artikel 21.2 i samma direktiv, avser endast vägran att bevilja en flykting uppehållstillstånd och återkallelse av sådant uppehållstillstånd, och inte avvisning av flyktingen. Bestämmelsen i fråga avser således endast sådana fall där den fara för den nationella säkerheten, den fara för den allmänna ordningen och den samhällsfara som flyktingen utgör i den berörda medlemsstaten inte kan anses motivera att flyktingen förlorar sin flyktingstatus eller ännu mindre att vederbörande avvisas. Genomförandet av det undantag som föreskrivs i artikel 24.1 i nämnda direktiv förutsätter därför inte att ett synnerligen allvarligt brott har begåtts.

74 Följderna för flyktingen av att hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/83 blir således mindre allvarliga, eftersom den åtgärden inte kan leda till att vederbörandes flyktingstatus återkallas eller ännu mindre till att vederbörande avvisas i den mening som avses i artikel 21.2 i det direktivet.

75 Härav följer att begreppet ”tvingande hänsyn” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83 har större räckvidd än begreppet ”skälig anledning” i den mening som avses i artikel 21.2 i det direktivet. Vidare kan vissa omständigheter som inte är så allvarliga att de ger medlemsstaterna rätt att tillämpa undantaget i artikel 21.2 i nämnda direktiv och fatta ett avvisningsbeslut ändå göra det möjligt för medlemsstaterna att med stöd av artikel 24.1 i samma direktiv återkalla flyktingens uppehållstillstånd.

76 Efter att ha preciserat detta övergår domstolen till att behandla den hänskjutande domstolens fråga huruvida en flyktings stöd till en terroristorganisation kan anses utgöra ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83. Det kan därvid konstateras att begreppen ”nationell säkerhet” och ”allmän ordning” inte definieras i den bestämmelsen.

77 Domstolen har däremot vid upprepade tillfällen haft möjlighet att uttala sig om tolkningen av begreppen ”allmän säkerhet” och ”allmän ordning” i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38. Även om direktiv 2004/38 eftersträvar andra mål än direktiv 2004/83 och även om medlemsstaterna i princip är fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver (dom I., C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 23 och där angiven rättspraxis), får omfattningen av det skydd som en stat avser att ge sina grundläggande intressen inte variera beroende på den rättsliga ställningen hos den person som skadar dessa intressen.

78 Vid tolkningen av begreppet ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83, ska det inledningsvis beaktas att det redan har slagits fast att begreppet ”allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 i direktiv 2004/38 omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet (se, bland annat, dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 43 och där angiven rättspraxis). Domstolen har även slagit fast att den allmänna säkerheten kan påverkas av ett hot mot väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt samt befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av ett hot mot militära intressen (dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 44). Domstolen har därutöver i detta sammanhang dessutom angett att begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 i nämnda direktiv inte enbart förutsätter förekomsten av ett hot mot den allmänna säkerheten, utan dessutom att ett sådant hot är synnerligen allvarligt, vilket framgår av uttrycket ”tvingande hänsyn” (dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 41).

79 Vidare ska det framhållas att begreppet ”allmän ordning” i direktiv 2004/38, särskilt i artiklarna 27 och 28 i det direktivet, i domstolens praxis har tolkats på så sätt att begreppet under alla omständigheter förutsätter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (se, bland annat, dom Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

80 Det ska härvid, beträffande direktiv 2004/83, erinras om att det i skäl 28 i det direktivet anges att begreppet ”nationell säkerhet” och ”allmän ordning” också omfattar fall då en tredjelandsmedborgare är medlem i en sammanslutning som stöder internationell terrorism eller stöder en sådan sammanslutning.

81 Det ska dessutom framhållas att det i artikel 1.3 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93) i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad gemensam ståndpunkt 2001/931) definieras vad som avses med ”terroristhandling” och att PKK återfinns i den förteckning som bifogats den gemensamma ståndpunkten.

82 Av det ovanstående följer att en flyktings stöd till en organisation som utför sådana handlingar som omfattas av tillämpningsområdet för gemensam ståndpunkt 2001/931 i princip utgör en omständighet som kan visa att villkoren för att undantaget i artikel 24.1 i direktiv 2004/83 ska vara tillämpligt är uppfyllda.

83 Som generaladvokaten påpekat i punkt 95 i sitt förslag till avgörande, är således den omständigheten att en organisation har upptagits i förteckningen i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931 således en stark indikation på att den antingen är en terroristorganisation eller misstänks vara en sådan organisation. Detta är således en omständighet som den nationella behöriga myndigheten måste beakta när den, i ett första skede, ska pröva huruvida den aktuella organisationen har begått terroristhandlingar.

84 Det ska således från fall till fall prövas huruvida den aktuella organisationens handlingar kan utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83. Domstolen har i detta avseende, beträffande artikel 12.2 b i samma direktiv, slagit fast att terroristhandlingar, som kännetecknas av våld riktat mot civilbefolkningen, ska anses utgöra grova icke-politiska brott i den mening som avses i nämnda punkt b, även om de begås i ett förment politiskt syfte (dom B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 81).

85 Dessutom har domstolen konstaterat att internationella terroristhandlingar, generellt och oberoende av huruvida en stat är delaktig, strider mot Förenta nationernas syften och principer (dom B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 83). Härav följer att en medlemsstat skulle ha rätt att – när sådana handlingar förekommer – åberopa att det föreligger tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83 för att kunna tillämpa det undantag som föreskrivs i den bestämmelsen.

86 När den prövningen gjorts måste den behöriga myndigheten, i ett andra skede, göra en bedömning av de exakta omständigheter som myndigheten har kännedom om i syfte att fastställa huruvida stödet till den berörda organisationen i form av insamling av medel och regelbundet deltagande i evenemang som den organisationen anordnar, vilket T. förefaller ha gjort i det nationella målet, omfattas av tillämpningsområdet för artikel 24.1 i direktiv 2004/83.

87 Även om de handlingar som begåtts av en organisation som upptagits i förteckningen i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931 på grund av dess deltagande i terroristhandlingar kan ha samband med det skäl för undantag som anges i artikel 24.1 i direktiv 2004/83, får enbart det förhållandet att den berörda personen har tillhört en sådan organisation nämligen inte automatiskt leda till att vederbörandes uppehållstillstånd återkallas med stöd av dessa bestämmelser (se, analogt, dom B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 88).

88 Det finns inte något direkt samband mellan gemensam ståndpunkt 2001/931 och direktiv 2004/83 när det gäller de mål som eftersträvas, och det är inte berättigat att den behöriga myndigheten, när den

avser att frånta en flykting hans eller hennes uppehållstillstånd med stöd av artikel 24.1 i det direktivet, enbart grundar sig på att vederbörande stöder en organisation som finns med i en förteckning som antagits utanför den ordning som införts genom direktivet i överensstämmelse med Genèvekonventionen (se, för ett liknande resonemang, dom B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 89).

89 Härav följer, med avseende på det nationella målet, att de omständigheter som ligger till grund för beslutet att uppta den organisation som T. stöder i förteckningen i bilagan till gemensam standpunkt 2001/931 inte kan jämföras med den individuella prövning av exakta omständigheter som måste göras innan det antas ett beslut om att frånta en flykting hans eller hennes uppehållstillstånd i med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/83 (se, analogt, dom B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 91).

90 Vid domstolsprövningen av den bedömning som den behöriga myndigheten har gjort måste den hänskjutande domstolen således undersöka vilken funktion som T. faktiskt har haft i samband med sitt stöd till den aktuella organisationen. Den hänskjutande domstolen ska härvid bland annat utreda om T. själv har begått terroristhandlingar, om och i vilken utsträckning han har deltagit i planering, beslutsfattande eller ledning av andra personer i syfte att sådana handlingar ska begås, samt vidare i vilken utsträckning han har finansierat sådana handlingar eller skaffat fram medel till andra personer för att de ska kunna begå sådana handlingar.

91 Vad i förevarande fall beträffar T.:s stöd för PKK, framgår det av handlingarna i målet att han har deltagit i lagliga möten och evenemang, såsom firandet av det kurdiska nyåret, samt i insamling av medel till PKK. Handlingar av nu nämnt slag innebär dock inte nödvändigtvis att den som utför dem anser att det är rätt att begå terroristhandlingar. Handlingar av detta slag utgör ännu mindre i sig några terroristhandlingar.

92 Den hänskjutande domstolen är härvid även skyldig att bedöma hur allvarligt hot mot den nationella säkerheten och den allmänna ordningen som de handlingar som T. begått utgör. Den har särskilt att pröva huruvida T. kan anses ha ett individuellt ansvar för genomförande av PKK:s verksamhet. Det är visserligen riktigt att det härvid ska beaktas att T. dömdes i ett brottmål, den 3 december 2008, och att domen har vunnit laga kraft. Det ankommer likväl på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen som skulle iakttagas när den aktuella åtgärden vidtogs, undersöka huruvida det hot som T. i förekommande fall tidigare har kunnat utgöra mot den nationella säkerheten och den allmänna ordningen i Förbundsrepubliken Tyskland fortfarande förelåg vid den tidpunkt då det beslut som är i fråga i det nationella målet fattades.

93 I det avseendet ankommer det även på den hänskjutande domstolen att beakta att T. dömdes till böter och inte till fängelse. Samma domstol ska pröva huruvida det, mot bakgrund av den omständigheten och i förekommande fall av vilket slags handlingar som T. har begått, förelåg ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83 som motiverade att T.:s uppehållstillstånd återkallades.

94 Det ska härefter tilläggas att en medlemsstats genomförande av undantaget i artikel 24.1 i direktiv 2004/83 först och främst leder till att den berörda flyktingen förlorar sitt uppehållstillstånd, även om flyktingen – som i det nationella målet – har rätt att på en annan rättslig grund lagligen uppehålla sig i den medlemsstaten.

95 Domstolen understryker emellertid att den flykting vars uppehållstillstånd har återkallats med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/83 behåller sin flyktingstatus, såvida inte och till dess att den statusen upphävs. Med andra ord är den berörda personen fortfarande en flykting även om vederbörande inte längre har något uppehållstillstånd och behåller rätten att omfattas av de förmåner som tillkommer samtliga flyktingar enligt kapitel VII i det direktivet. Nämnade förmåner utgörs bland annat av rätt till skydd mot avvisning, till sammanhållning av familjen, till att erhålla resedokument, till tillträde till arbetsmarknaden och till utbildning, till sociala förmåner, till hälso- och sjukvård, till tillgång till bostad, till fri rörlighet inom medlemsstaten och till tillgång till integrationsfrämjande åtgärder. En medlemsstat förfogar med andra ord

inte över något utrymme för skönsmässig bedömning med avseende på om nämnda flykting ska få fortsätta att omfattas av de omfattande förmåner som vederbörande åtnjuter enligt det direktivet eller om vederbörande inte ska omfattas av nämnda förmåner.

96 Det är visserligen riktigt att det i skäl 30 i direktiv 2004/83 föreskrivs att medlemsstaterna får, inom de gränser som följer av internationella åtaganden, föreskriva att ”beviljande av förmåner avseende tillträde till sysselsättning, sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt tillgång till integrationsfrämjande åtgärder förutsätter att ett uppehållstillstånd har utfärdats”. Detta villkor hänför sig emellertid till rent administrativa åtgärder, då syftet med kapitel VII i det direktivet är att säkerställa att de förmåner som flyktingar åtnjuter når upp till en miniminivå i alla medlemsstater. Härtill kommer att eftersom nämnda skäl inte har någon motsvarighet i bestämmelserna i direktivet, kan det inte utgöra en rättslig grund som gör det möjligt för medlemsstaterna att inskränka de förmåner som föreskrivs i nämnda kapitel VII när en flyktings uppehållstillstånd återkallas.

97 Dessa rättigheter för flyktingar är en följd av att de beviljats flyktingstatus och inte av att uppehållstillstånd utfärdats. En flykting ska därför, så länge som vederbörande har sådan status, åtnjuta de rättigheter som tillkommer vederbörande enligt direktiv 2004/83 och rättigheterna kan endast inskränkas om de villkor som uppställs i kapitel VII i nämnda direktiv iakttas. Medlemsstaterna har nämligen inte rätt att lägga till begränsningar som inte anges i det kapitlet.

98 När det gäller det fall som är i fråga i det nationella målet, är det därför oförenligt med nämnda direktiv att, såsom följer av de handlingar i nämnda mål som överlämnats till domstolen, återkallandet av T:s uppehållstillstånd, som skett lagenligt som en följd av beslutet att utvisa T., har påverkat T:s tillgång till arbetsmarknaden, tillgång till vidareutbildning och till andra sociala förmåner, då det enligt tysk rätt krävs att en person är innehavare av ett giltigt uppehållstillstånd för att komma i åtnjutande av dessa rättigheter.

99 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Stöd till en terroristorganisation som upptagits i förteckningen i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931 kan anses utgöra ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83, även om villkoren i artikel 21.2 i samma direktiv inte är uppfyllda. För att ett uppehållstillstånd som har beviljats en flykting ska kunna återkallas med stöd av artikel 24.1 i nämnda direktiv på den grunden att flyktingen stöder en sådan terroristorganisation, är de behöriga myndigheterna emellertid skyldiga att göra en bedömning – vilken kan bli föremål för prövning i nationell domstol – i det enskilda fallet av de särskilda faktiska omständigheter som rör såväl organisationens som den berörda flyktingens handlingar. När en medlemsstat beslutar att avlägsna en flykting vars uppehållstillstånd har återkallats, men skjuter upp verkställigheten av det beslutet, är det oförenligt med nämnda direktiv att frånta flyktingen rätten till de förmåner som garanteras i kapitel VII i nämnda direktiv, om inte ett undantag som uttryckligen föreskrivs i det direktivet är tillämpligt.

Rättegångskostnader

100 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) 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 ska tolkas på så sätt att ett uppehållstillstånd som en gång har beviljats en flykting kan återkallas antingen med stöd av artikel 24.1 i samma direktiv, när det är motiverat av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i den mening som avses i den bestämmelsen, eller med stöd av artikel 21.3 i nämnda direktiv när det finns skäl för att tillämpa undantaget från principen om non-refoulement i artikel 21.2 i samma direktiv.

2) Stöd till en terroristorganisation som upptagits i förteckningen i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, kan anses utgöra ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83, även om villkoren i artikel 21.2 i samma direktiv inte är uppfyllda. För att ett uppehållstillstånd som har beviljats en flykting ska kunna återkallas med stöd av artikel 24.1 i nämnda direktiv på den grunden att flyktingen stöder en sådan terroristorganisation, är de behöriga myndigheterna emellertid skyldiga att göra en bedömning – vilken kan bli föremål för prövning i nationell domstol – i det enskilda fallet av de särskilda faktiska omständigheter som rör såväl organisationens som den berörda flyktingens handlingar. När en medlemsstat beslutar att avlägsna en flykting vars uppehållstillstånd har återkallats, men skjuter upp verkställigheten av det beslutet, är det oförenligt med nämnda direktiv att frånta flyktingen rätten till de förmåner som garanteras i kapitel VII i nämnda direktiv, om inte ett undantag som uttryckligen föreskrivs i det direktivet är tillämpligt.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.