

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 september 2018 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränser, asyl och invandring – Flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 17 – Uppfyller inte kraven för att beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande – Skäl – Dömd för ett allvarligt brott – Fastställande av brottets allvar på grundval av påföljden enligt nationell lagstiftning – Tillåtet – Krav på en individuell bedömning”

I mål C-369/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern) genom beslut av den 29 maj 2017, som inkom till domstolen den 16 juni 2017, i målet

Shajin Ahmed

mot

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešić samt domarna A. Rosas (referent), C. Toader, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Shajin Ahmed, genom G. Győző, ügyvéd,
- Ungerns regering, genom M. Z. Fehér, G. Koós och M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och A. Brabcová, samtliga i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom E. Armoët, E. de Moustier och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. H. S. Gijzen och M. K. Bulterman, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Tokár och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande, följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 17.1 b i Europaparlamentets och rådets

direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Shajin Ahmed, som är afghansk medborgare, och Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Immigrations- och asylmyndigheten, Ungern), tidigare Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Myndigheten för invandrings- och medborgarskapsfrågor) (nedan kallad myndigheten), angående myndighetens beslut om avslag på Shajin Ahmeds ansökan om internationellt skydd.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (United Nations Treaty Series, vol. 189, s. 150, no. 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967, vilket i sin tur trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

4 I artikel 1 A i konventionen definieras vad som där avses med begreppet flykting, och i artikel 1 F anges därefter följande:

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

- a) har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
- b) har begått ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han eller hon erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller
- c) har gjort sig skyldig till handlingar som står i strid med Förenta nationernas syften och principer.”

Unionsrätt

5 I artikel 78.1 och 78.2 FEUF föreskrivs följande:

”1. [Europeiska unionen] ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ’non-refoulement’. Denna politik ska överensstämma med [Genèvekonventionen] och med andra tillämpliga fördrag.

2. Vid tillämpning av punkt 1 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar

- a) en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen,
- b) en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd,

...”

6 Genom direktiv 2011/95, som antogs på grundval av artikel 78.2 a och b FEUF, upphävdes rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24).

7 Skälen 3, 4, 8, 9, 12, 23, 24, 33 och 39 i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”(3) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen ...

(4) Genèvekonventionen ... utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

...

(8) I den europeiska pakten för invandring och asyl som antogs den 15 och 16 oktober 2008 noterade Europeiska rådet att skillnaderna fortfarande är stora mellan medlemsstaterna när det gäller beviljande av skydd och formerna för skyddet. Europeiska rådet efterfrågade nya initiativ för att fullborda inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, i enlighet med vad som anges i Haagprogrammet [antaget av Europeiska rådet den 4 november 2004, om fastställande av de mål som ska uppnås på området frihet, säkerhet och rättvisa för perioden 2005–2010], och därigenom erbjuda en högre skyddsnivå.

(9) I Stockholmsprogrammet [antaget år 2010] bekräftade Europeiska rådet sitt engagemang för målet att i enlighet med artikel 78 [FEUF] senast 2012 upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet som grundar sig på ett gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd.

(12) 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.

...

(23) Det bör fastställas normer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.

(24) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande kan erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.

...

(33) Det bör även fastställas normer för definitionen och innebörden av status som subsidiärt skyddsbehövande. Status som alternativt skyddsbehövande bör fungera som ett komplement till den status för skydd av flyktingar som finns i Genèvekonventionen.

...

(39) Hänsyn bör tas till Stockholmsprogrammets uppmaning om att inrätta en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade, och personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som de som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa.”

8 I artikel 2 i direktiv 2011/95 föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden e och g.

...

f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av

en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

...”

9 Kapitel III i direktivet har rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting”. I det kapitlet ingår artikel 12 med rubriken ”Undantag”. Punkterna 2 och 3 i den artikeln har följande lydelse:

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

- a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
- b) han eller hon har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting, vilket innebär den tidpunkt då uppehållstillstånd utfärdades på grundval av beviljad flyktingstatus; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott,
- c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga [som undertecknades i San Francisco den 26 juni 1945].

3. Punkt 2 gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandets av de brott eller gärningar som nämns däri.”

10 I kapitel IV i direktivet ingår artikel 14 med rubriken ”Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus”. Artikel 14.4 har följande lydelse:

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

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

11 I direktivets kapitel V, vilket har rubriken ”Förutsättningar för subsidiärt skydd”, ingår artikel 17 vilken i sin tur har rubriken ”Undantag”. Den artikeln har följande lydelse:

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

- a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
- b) han eller hon har förövat ett allvarligt brott,
- c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga,
- d) han eller hon utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.

2. Punkt 1 gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandets av de brott eller gärningar som nämns däri.

3. Medlemsstaterna får besluta att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte uppfyller kraven för att

betecknas som subsidiärt skyddsbehövande om vederbörande innan han eller hon fick tillträde till den berörda medlemsstaten har begått ett eller flera brott som inte omfattas av punkt 1, men som skulle ha gett fängelsestraff om de hade begåtts i den berörda medlemsstaten, och han eller hon lämnade sitt ursprungsland endast för att undvika påföljder för dessa brott.”

Ungersk rätt

12 I 8 § menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (2007 års lag nr LXXX om asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/83, nedan kallad asyllagen) föreskrivs följande:

”1. En utlänning kan inte erkännas som flykting om något av de skäl för undantag som nämns i artikel 1 D, E eller F i Genèvekonventionen föreligger.

2. Vid tillämpningen av artikel 1 F b i Genèvekonventionen avses med ’grovt icke-politiskt brott’ varje handling, vid vars begående – med beaktande av samtliga omständigheter, såsom brottets syfte, motiv, det sätt på vilket det begåtts eller de medel som använts eller avsetts – den brottsliga karaktären överväger framför den politiska karaktären, och som enligt ungersk rätt medför fängelse i fem år eller mer.”

13 I 11 § punkt 3 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Den för asylärenden ansvariga myndigheten ska återkalla flyktingstatus om flyktingen genom lagakraftvunnen dom döms för ett brott som enligt ungersk rätt medför fängelse i fem år eller mer.”

14 I 15 § i asyllagen, som innehåller bestämmelser om skälen för undantag från beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande, anges följande:

”Status som subsidiärt skyddsbehövande ska inte erkännas för en utlänning

a) om det finns synnerliga skäl för att anse att

aa) han eller hon har begått ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i internationella instrument,

ab) han eller hon har begått ett brott som enligt ungersk rätt medför fängelse i fem år eller mer,

ac) han eller hon har gjort sig skyldig till en gärning som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser,

b) [om] utlänningens vistelse i Ungern utgör en fara för den nationella säkerheten.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

15 Genom beslut av den 13 oktober 2000 beviljade myndigheten Shajin Ahmed flyktingstatus på grund av risken för att han skulle utsättas för förföljelse i sitt ursprungsland där hans far varit en högt uppsatt officer under Najibullahregimen.

16 Därefter inleddes ett brottmål i Ungern mot Shajin Ahmed. Under handläggningen begärde han att Islamiska republiken Afghanistans konsulat skulle underrättas om målets utgång och hur detta påverkade honom.

17 Myndigheten ansåg att det av den ansökan om skydd som Shajin Ahmed frivilligt sänt till sitt ursprungsland kunde dras den slutsatsen att det inte längre förelåg någon risk för förföljelse och inledde därför på eget initiativ, år 2014, en granskning av hans flyktingstatus.

18 Genom en lagakraftvunnen dom av den 21 maj 2014 dömde Fővárosi Ítéltábla (Regionala appellationsdomstolen i Budapest, Ungern) Shajin Ahmed till fängelse i två år och till förlust av medborgerliga rättigheter under fyra år för mordförsök. Genom dom av den 14 juli 2014 dömdes Shajin Ahmed av Budapest Környéki Törvényszék (Appellationsdomstolen för Budapests omgivande områden, Ungern) till fängelse i fyra år och förlust av medborgerliga rättigheter under tre år för försök till utpressning.

19 Genom beslut av den 4 november 2014 återkallade myndigheten Shajin Ahmeds flyktingstatus, i enlighet med

11 § punkt 3 i lagen om asylrätt.

20 Den 30 juni 2015 ingav Shajin Ahmed en ny ansökan om beviljande av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande, vilken avslogs av myndigheten genom beslut av den 9 december 2015.

21 Shajin Ahmed överklagade beslutet till Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern). Nämda domstol biföll överklagandet och förpliktade myndigheten att inleda ett nytt administrativt förfarande.

22 Under detta nya förfarande avslog myndigheten, genom beslut av den 10 oktober 2016, Shajin Ahmeds ansökan, både vad gäller beviljandet av flyktingstatus och beviljandet av status som subsidiärt skyddsbehövande, samtidigt som den fann att det förelåg hinder mot avvisning. Myndigheten fann att Shajin Ahmed inte kunde beviljas subsidiärt skydd eftersom det, på grund av att Shajin Ahmed hade begått ett brott som enligt ungersk rätt medför fängelse i fem år eller mer, enligt asyllagen förelåg ett skäl för undantag. Vid denna bedömning beaktade myndigheten de påföljder som Shajin Ahmed ådömts i de domar som nämnts i punkt 18 ovan.

23 Shajin Ahmed överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest), i den del beslutet innebar avslag på hans ansökan om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande.

24 Shajin Ahmed anser att den nationella lagstiftningen, i vilken det föreskrivs att en person som har begått ett brott som enligt ungersk rätt medför fängelse i fem år eller mer inte kan beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande, innebär att de förvaltningsmyndigheter som ska tillämpa lagstiftningen liksom de domstolar som har till uppgift att kontrollera lagenligheten av förvaltningsmyndigheternas beslut fråntas allt utrymme för skönsmässig bedömning. Uttrycket ”han eller hon har förövat ett allvarligt brott” artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 om skälen för undantag från sådan status medför enligt Shajin Ahmed emellertid en skyldighet att bedöma samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

25 Den hänskjutande domstolen har påpekat att ett och samma kriterium – att ha dömts för ”ett brott som enligt ungersk rätt medför fängelse i fem år eller mer” – enligt den ungerska lagstiftningen ligger till grund för såväl återkallande av flyktingstatus såsom föreskrivs i 11 § punkt 3 i asyllagen som undantag från status som subsidiärt skyddsbehövande enligt vad som framgår av 15 § a) ab) i samma lag. I direktiv 2011/95 föreskrivs däremot olika kriterier beroende på om det rör sig om återkallande av flyktingstatus eller om undantag från beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande.

26 I det avseendet har den hänskjutande domstolen understrukit, vad gäller återkallande av flyktingstatus, att det i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 uppställs som kriterium att den berörda personen har dömts för ett ”synnerligen allvarligt brott”, vilket innebär att personen utgör en samhällsfara i den aktuella medlemsstaten. Enligt artikel 17.1 b i samma direktiv grundas däremot undantaget från subsidiärt skydd på att personen har begått ett ”allvarligt brott”, vilket förutsätter att de straffbelagda handlingarna är mindre allvarliga än dem som avses i artikel 14.4 b i direktivet.

27 Det kriterium som används i den ungerska lagstiftningen, vilket innebär att påföljdens längd beaktas, möjliggör inte, enligt den hänskjutande domstolen, en bedömning av hur allvarligt det begångna brottet är.

28 Om innebörden av begreppet allvarligt brott uteslutande fastställs på grundval av den föreskrivna påföljden skulle det nämligen innebära att alla brott som enligt ungersk rätt kan medföra fängelse i fem år eller mer, inbegripet brott för vilka den maximala påföljden är fängelse i fem år, automatiskt skulle anses vara allvarliga. Om skälet för undantag grundades på påföljden skulle hänsyn inte tas till att verkställigheten av påföljden kan skjutas upp.

29 Den hänskjutande domstolen anser att de formuleringar som används i artikel 14.4 och artikel 17.1 i direktiv 2011/95 kräver en noggrann bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och, i förevarande fall, av brottmålsdomen.

30 Den hänskjutande domstolen anser således att det är nödvändigt att klargöra tolkningen av artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 om undantag från status som subsidiärt skyddsbehövande bland annat mot bakgrund av den tolkning av artikel 12.2 b och c i direktiv 2004/83, nu artikel 12.2 b och c i direktiv 2011/95, avseende undantag från flyktingstatus, som EU-domstolen gjorde i dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 87), enligt vilken den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten endast kan

tillämpa den bestämmelsen efter att i varje enskilt fall ha gjort en prövning av de exakta omständigheter som myndigheten har kännedom om i syfte att fastställa huruvida det föreligger synnerliga skäl att anta att de handlingar som begåtts av den berörda personen, som för övrigt uppfyller kraven för att beviljas flyktingstatus, omfattas av ett av dessa båda skäl för undantag.

31 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Följer det av uttrycket ’han eller hon har förövat ett allvarligt brott’ – som finns i artikel 17.1 b i [direktiv 2011/95] – att den lagstadgade påföljden för ett visst brott enligt rättsordningen i en viss medlemsstat ska vara det enda kriteriet för att fastställa huruvida sökanden har begått ett brott som kan medföra att vederbörande ska undantas från rätten att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande?”

Prövning av tolkningsfrågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den som ansöker om subsidiärt skydd ska anses ha ”förövat ett allvarligt brott” i den mening som avses i denna bestämmelse, vilket kan få till följd att vederbörande inte uppfyller kraven för att beviljas sådant skydd, enbart på grundval av den påföljd som föreskrivs för ett visst brott i den medlemsstatens lagstiftning.

33 EU-domstolen påpekar att det i direktiv 2011/95 inte ges någon definition av begreppet allvarligt brott i direktivets artikel 17.1 b och det finns inte heller någon uttrycklig hänvisning till nationell rätt för att fastställa dess innebörd och tillämpningsområde.

34 Detta gäller även begreppet synnerligen allvarligt brott i artikel 14.4 b i direktiv 2011/95 rörande återkallande av flyktingstatus, och begreppet grovt icke-politiskt brott i artikel 12.2 b i samma direktiv rörande undantag från flyktingstatus.

35 Enligt den tjeckiska och den ungerska regeringen ankommer det på medlemsstaterna att definiera begreppet allvarligt brott när det gäller ansökningar om internationellt skydd, eftersom unionslagstiftaren inte har gjort det. Shajin Ahmed, den franska och den nederländska regeringen samt kommissionen har däremot hävdat att detta begrepp, när det gäller ansökningar om internationellt skydd, ska tolkas med beaktande av de mål och allmänna principer i unionsrätten som är tillämpliga på flyktingar och att artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 således ska tolkas mot bakgrund av Genèvekonventionen, särskilt artikel 1 F b) däri, och artikel 12.2 b i direktiv 2011/95 som i allt väsentligt har samma innehåll som nämnda bestämmelse i Genèvekonventionen.

36 EU-domstolen erinrar i det avseendet inledningsvis om att i enlighet med såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som likhetsprincipen, ska ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av, bland annat, det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punkterna 35–37, dom av den 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punkt 38, och dom av den 12 april 2018, A och S, C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 41).

37 Det framgår av skäl 12 i direktiv 2011/95 att ett av huvudsyftena med direktivet är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd. Det följer vidare av artikel 78.1 FEUF att den gemensamma politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd som unionen utformar i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ”non-refoulement” ska överensstämma med Genèvekonventionen.

38 I det sammanhanget kan det påpekas att direktiv 2011/95, i likhet med direktiv 2004/83, inom ramen för konceptet ”internationellt skydd” reglerar två olika skyddsordningar, nämligen dels flyktingstatus, dels status som subsidiärt skyddsbehövande (se, med avseende på direktiv 2004/83, dom av den 8 maj 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 26).

39 Såsom framgår av skälen 6 och 33 i direktiv 2011/95 syftar subsidiärt skydd till att komplettera det skydd för

flyktingar som fastställs i Genèvekonventionen (dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 31).

40 Det framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktiv 2011/95 att Genèvekonventionen är grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet om villkoren för beviljande av flyktingstatus och om innebörden av flyktingstatus har antagits för att hjälpa medlemsstaternas behöriga myndigheter att tillämpa Genèvekonventionen på grundval av gemensamma begrepp och kriterier (dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

41 Domstolen har vid flera tillfällen klargjort att bestämmelserna i direktiv 2011/95, i likhet med bestämmelserna i direktiv 2004/83, således ska tolkas mot bakgrund av direktivets systematik och syfte, med iakttagande av Genèvekonventionen och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF (dom av den 9 november 2010, B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 78, dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 29, och dom av den 31 januari 2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 42).

42 I den mån dessa överväganden hänför sig till Genèvekonventionen är de visserligen relevanta enbart vad gäller villkoren för att beviljas flyktingstatus samt innebörden av sådan status, eftersom konventionen enbart gäller flyktingar, inte subsidiärt skyddsbehövande. Det framgår emellertid av skälen 8, 9 och 39 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren hade för avsikt att inrätta en enhetlig status för samtliga personer som beviljats internationellt skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkterna 31 och 32).

43 När det gäller skälen för undantag från status som subsidiärt skyddsbehövande erinrar EU-domstolen om att unionslagstiftaren utgick från de regler som gäller för flyktingar och utvidgade dem så långt möjligt till att gälla subsidiärt skyddsbehövande.

44 Artikel 17.1 a–c i direktiv 2011/95, som rör undantag från beviljande av subsidiärt skydd, har nämligen ett liknande innehåll och struktur som artikel 12.2 a–c i samma direktiv rörande undantag från beviljande av flyktingstatus, vilken i sin tur i allt väsentligt återger innehållet i artikel 1 F a)–c) i Genèvekonventionen.

45 Det följer för övrigt av förarbetena till både direktiv 2011/95 och direktiv 2004/83 (se punkterna 4.5 och 7 i motiveringen till det förslag till direktiv som framlagts av kommissionen den 30 oktober 2001 (KOM(2001) 5410 slutlig) (EGT C 51 E, 2002, s. 325) och det förslag till direktiv som framlagts av kommissionen den 21 oktober 2009 (KOM (2009) 551 slutlig)) att artikel 17.1 a–c i direktiv 2011/95 är ett resultat av unionslagstiftarens avsikt att införa skäl för undantag från status som subsidiärt skyddsbehövande som liknar de skäl som gäller för flyktingar.

46 Även om dessa skäl för undantag är utformade med utgångspunkt i begreppet allvarligt brott är likväl tillämpningsområdet för det skäl för undantag som föreskrivs i artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 mer vidsträckt än tillämpningsområdet för undantag från flyktingstatus enligt artikel 1 F b) i Genèvekonventionen och artikel 12.2 b i direktiv 2011/95.

47 Skälet för undantag från beviljande av flyktingstatus enligt den sistnämnda bestämmelsen avser nämligen ett allvarligt brott som har begåtts utanför tillflyktslandet, innan den berörda personen fick tillträde till landet som flykting, medan skälet för undantag från subsidiärt skydd enligt artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 mer allmänt avser ett allvarligt brott och således inte är begränsat, vare sig geografiskt, i tiden eller vad gäller typen av brott.

48 I dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 87), fann domstolen att det framgår av lydelsen i artikel 12.2 b och c i direktiv 2004/83, nu artikel 12.2 b och c i direktiv 2011/95, att den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten endast kan tillämpa den bestämmelsen efter att i varje enskilt fall ha gjort en prövning av de exakta omständigheter som myndigheten har kännedom om i syfte att fastställa huruvida det föreligger synnerliga skäl att anta att de handlingar som begåtts av den berörda personen, som för övrigt uppfyller kraven för att beviljas flyktingstatus, omfattas av ett av dessa båda skäl för undantag.

49 Av detta följer att varje beslut om att inte bevilja en person flyktingstatus ska föregås av en fullständig prövning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall och får inte fattas automatiskt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkterna 91 och

93).

50 Detta krav bör tillämpas på beslut om att inte bevilja subsidiärt skydd.

51 I likhet med vad som gäller skälen för undantag från flyktingstatus är syftet med skälen för undantag från status som subsidiärt skyddsbehövande att inte bevilja sådana personer flyktingstatus som inte anses värdiga det skydd som är förknippat med en sådan status och bevara trovärdigheten hos det gemensamma europeiska asylsystemet, vilket inbegriper både en tillnärmning av reglerna för erkännande av flyktingar och innebörden av flyktingstatus och åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som är i behov av ett sådant skydd (se, för ett liknande resonemang, med avseende på direktiv 2004/83 och flyktingstatus, dom av den 9 november 2010, B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkterna 104 och 115).

52 Det ska påpekas att det enligt artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 endast är tillåtet att inte bevilja en person subsidiärt skydd om det finns ”synnerliga skäl” för att anta att denne har begått ett allvarligt brott. Denna bestämmelse innehåller ett skäl för undantag som avviker från den allmänna regeln i artikel 18 i direktiv 2011/95 och ska således tolkas strikt.

53 Enligt den hänskjutande domstolen medför emellertid asyllagen att alla brott som enligt ungersk rätt kan leda till fängelse i fem år eller mer automatiskt ska anses vara allvarliga brott.

54 Kommissionen har helt korrekt påpekat att denna kvalifikation kan omfatta ett stort spektrum av brott av varierande svårighetsgrad. Enligt kommissionen skulle det vara nödvändigt att den behöriga nationella myndighet eller den nationella domstol som prövar ansökan om subsidiärt skydd, på grundval av andra kriterier än den föreskrivna påföljden, kan undersöka om det brott som begåtts av sökanden – vilken i övrigt uppfyller kriterierna för att beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande – är så allvarligt att det bör leda till avslag på hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

55 I det avseendet understryker EU-domstolen att den påföljd som föreskrivs i den berörda medlemsstatens straffrättsliga lagstiftning förvisso är ett särskilt viktigt kriterium vid bedömningen av svårighetsgraden av det brott som eventuellt motiverar undantag från subsidiärt skydd med stöd av artikel 17.1 b i direktiv 2011/95. Den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten kan emellertid tillämpa det skäl för undantag som anges i nämnda bestämmelse först efter att i varje enskilt fall ha gjort en prövning av de exakta omständigheter som myndigheten har kännedom om i syfte att fastställa huruvida det föreligger synnerliga skäl att anta att de handlingar som begåtts av den berörda personen, som i övrigt uppfyller kraven för att beviljas den sökta statusen, omfattas av detta skäl för undantag (se, analogt, dom av den 9 november 2010, B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 87, och dom av den 31 januari 2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 72).

56 Denna tolkning får stöd av rapporten från Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) från januari 2016 med titeln ”Undantag: artiklarna 12 och 17 i kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU)”. I punkt 3.2.2 i rapporten, som rör artikel 17.1 b i direktiv 2011/95, rekommenderade EASO att svårighetsgraden av ett brott som kan medföra att en person inte beviljas subsidiärt skydd ska bedömas med beaktande av en rad kriterier, bland annat gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtas för att beivra brottet, påföljdens art, samt frågan huruvida det aktuella brottet likaså betraktas som ett allvarligt brott av en majoritet av domstolarna. EASO hänvisade i detta avseende till vissa avgöranden från medlemsstaternas högsta domstolar.

57 Liknande rekommendationer ingår även i Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), 1992, punkterna 155–157).

58 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 17.1 b i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den som ansöker om subsidiärt skydd ska anses ha ”förövat ett allvarligt brott” i den mening som avses i denna bestämmelse, vilket kan få till följd att vederbörande inte uppfyller kraven för att beviljas sådant skydd, enbart med beaktande av den påföljd som föreskrivs för ett visst brott i den medlemsstatens lagstiftning. Det ankommer på den behöriga nationella myndighet eller den nationella domstol som prövar ansökan om subsidiärt skydd att bedöma brottets svårighetsgrad, genom att göra en fullständig prövning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

Rättegångskostnader

59 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 (andra avdelningen) följande:

Artikel 17.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandssmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den som ansöker om subsidiärt skydd ska anses ha ”förövat ett allvarligt brott” i den mening som avses i denna bestämmelse, vilket kan få till följd att vederbörande inte uppfyller kraven för att beviljas sådant skydd, enbart på grundval av den påföljd som föreskrivs för ett visst brott i den medlemsstatens lagstiftning. Det ankommer på den behöriga nationella myndighet eller den nationella domstol som prövar ansökan om subsidiärt skydd att bedöma brottets svårighetsgrad, genom att göra en fullständig prövning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: ungerska.