Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 31 januari 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande — Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Asyl — Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar — Artikel 12.2 c och artikel 12.3 — Grund för undantag från flyktingstatus — Begreppet ’gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser’ — Räckvidd — Ledare av en terroristorganisation — Fällande brottmålsdom för deltagande i en terroristgrupps verksamhet — Individuell prövning”

I mål C-573/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 13 november 2014, som inkom till domstolen den 11 december 2014, i målet

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

mot

Mostafa Lounani,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger och E. Regan samt domarna A. Rosas (referent), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 februari 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, genom E. Derriks, avocat,

— Mostafa Lounani, genom C. Marchand och D. Alamat, avocats,

— Belgiens regering, genom C. Pochet, M. Jacobs och S. Vanrie, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Matray, C. Pironi och N. Schynts, avocats,

* * Rättegångsspråk: franska.

— Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom A. Rubio González och L. Banciella Rodríguez-Miñón, båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom F.-X. Bréchot och D. Colas, båda i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Salvatorelli, avvocato dello Stato,

— Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom M. Holt, S. Brandon och V. Kaye, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell, barrister,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och R. Troosters, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 31 maj 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12.2 c och 12.3 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, 2004, s. 12, samt rättelser i EUT L 204, 2005, s. 24 och EUT L 278, 2011, s. 13).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generalkommissariatet för flyktingar och statslösa) (nedan kallat Commissaire général) och den marockanska medborgaren Mostafa Lounani. Målet handlar om huruvida den berörda personen kan vägras flyktingstatus på grund av gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Förenta nationernas stadga

3 I artikel 1.1 och 1.3 i Förenta nationernas stadga, som undertecknades i San Francisco (Förenta staterna) den 26 juni 1945, anges följande:

”Förenta Nationernas ändamål äro

1. att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att i detta syfte dels vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dels genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott;

…

3. att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion.”

Genèvekonventionen

4 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 av protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknat i New York den 31 januari 1967, som trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

5 I artikel 1.A i Genèvekonventionen 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

…

c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.”

Resolutioner antagna av Förenta nationernas säkerhetsråd

6 Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) 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 Enligt paragraf 3 f och g i denna resolution uppmanas staterna dels ”att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell lagstiftning och internationell rätt, inklusive de internationella normerna om mänskliga rättigheter, för att, innan flyktingstatus beviljas, försäkra sig om att den asylsökande inte har planerat, underlättat eller deltagit i genomförandet av terroristhandlingar”, dels att ”i enlighet med internationell rätt vidta åtgärder för att garantera att flyktingstatus inte missbrukas av personer som genomfört, organiserat eller underlättat terroristhandlingar”.

8 Säkerhetsrådet har i paragraf 5 i denna resolution förklarat ”att handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser, och att det också står i strid med Förenta nationernas syften och grundsatser att uppsåtligen finansiera, organisera och anstifta terroristhandlingar”.

9 Den 12 november 2001 antog säkerhetsrådet resolution 1377 (2001), i vilken säkerhetsrådet i paragraf 5 ”framhåller att internationella terroristhandlingar strider mot de syften och grundsatser 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, likaså strider mot de syften och grundsatser som anges i [denna stadga]”.

10 I resolution 1624 (2005), som antogs av säkerhetsrådet den 14 september 2005, erinras det om att ”samtliga stater fullt ut måste samarbeta i kampen mot terrorismen, i enlighet med deras skyldigheter enligt internationell rätt, för att spåra, neka asyl och ställa inför rätta … varje person som stöder, underlättar, deltar i eller försöker delta i finansiering, planering, förberedelse eller genomförande av terroristhandlingar eller som ger skydd åt gärningsmännen”.

11 I paragraf 1 i resolution 1624 (2005) uppmanar säkerhetsrådet ”samtliga stater att anta de åtgärder som kan vara nödvändiga och lämpliga och som är förenliga med deras skyldigheter enligt internationell rätt för att:

a) i lag förbjuda anstiftan av terroristhandlingar,

b) förhindra sådan anstiftan,

c) neka en person asyl när det föreligger tillförlitliga och relevanta uppgifter som ger synnerliga skäl att anta att vederbörande har gjort sig skyldig till sådan anstiftan”.

12 I resolution 2178 (2014), som antogs av säkerhetsrådet den 24 september 2014, anges det i paragraf 5 att ”medlemsstaterna … ska förebygga och motverka rekrytering, organiserande, transport och utrustande av personer som reser till en annan stat än den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning, samt finansiering av deras resa och deras verksamhet”.

13 I paragraf 6 i samma resolution påminner säkerhetsrådet om

”sitt beslut, i resolution 1373 (2001), att alla medlemsstater ska säkerställa att personer som deltar i finansieringen, planeringen, förberedelserna eller utförandet av terroristhandlingar eller genom att stödja terroristhandlingar ställs inför rätta, och beslutar att alla stater ska säkerställa att det i deras nationella lagar och andra författningar stadgas om tillräckligt allvarliga brott för att på ett sätt som motsvarar brottets allvarliga beskaffenhet kunna lagföra och straffa

…

c) uppsåtligt organiserande, eller annat underlättande, inklusive rekrytering, av deras medborgare eller inom deras territorier, av resan för personer som reser till en annan stat än där de har sin hemvist eller är medborgare i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning,

…”

Unionsrätt

Direktiv 2004/83

14 Enligt skäl 3 i direktiv 2004/83 utgör Genèvekonventionen grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

15 Skälen 16, 17 och 22 i direktivet har följande lydelse:

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

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

…

(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 bland annat 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.”

16 Artikel 12 i direktiv 2004/83 har rubriken ”Undantag” och återfinns i kapitel III, som har rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting”. I artikel 12.2 och 12.3 föreskrivs följande:

”2. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om det finns synnerliga skäl för att anta att

…

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.

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

Rambeslut 2002/475/RIF

17 I skäl 6 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 2002, s. 3) anges följande:

”En tillnärmning av definitionen av terroristbrott bör ske i alla medlemsstater, inbegripet definitionen av brott som begås av terroristgrupper. Dessutom bör påföljder och sanktioner som återspeglar allvaret i sådana brott föreskrivas för fysiska och juridiska personer som begått eller är ansvariga för sådana brott.”

18 Artikel 1 i rambeslutet har rubriken ”Terroristbrott och rättigheter och grundläggande principer”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i punkterna a–i och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning …

…

a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,

b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,

c) människorov eller tagande av gisslan,

d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, …,

e) kapning av luftfartyg och fartyg …,

f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen …,

g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,

h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser …,

i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.”

19 Artikel 2 i rambeslutet har rubriken ”Brott som begås av en terroristgrupp” och lyder enligt följande:

”1. I detta rambeslut avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande uppsåtliga handlingar:

a) Att leda en terroristgrupp.

b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.”

20 Artiklarna 3 och 4 i rambeslut 2002/475 ändrades genom rambeslut 2008/919/RIF (EUT L 330, 2008, s. 21), i vilket det i skäl 10 anges att ”[d]efinitionen av terroristbrott, inklusive brott med anknytning till terroristverksamhet, bör bli föremål för ytterligare tillnärmning i alla medlemsstater, så att den täcker offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristsyften, när sådana handlingar begås avsiktligt”.

21 Artikel 3 i rambeslut 2002/475, i dess lydelse enligt rambeslut 2008/919, har rubriken ”Brott med anknytning till terroristverksamhet”. I artikel 3.1 och 3.2 anges följande:

”1. I detta rambeslut gäller följande definitioner:

…

b) rekrytering för terroristsyften: att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h eller artikel 2.2.

…

2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följande uppsåtliga gärningar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

…

b) Rekrytering för terroristsyften.

…

f) Upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 1.1 a–h och 2.2 b.”

22 Artikel 4 i rambeslut 2002/475, i dess lydelse enligt rambeslut 2008/919, avser anstiftan och medhjälp till vissa av de brott som anges i artiklarna 1–3 i nämnda rambeslut 2002/475, samt försök att begå något av dessa brott.

Belgisk rätt

23 Artikel 55/2 i loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (lagen av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, vistelse, bosättning och utvisning) (*Moniteur belge* av den 31 december 1980, s. 14584) har följande lydelse:

”En utlänning kan inte ges flyktingstatus när han eller hon omfattas av avsnitt D, E eller F i artikel 1 i Genèvekonventionen. Samma sak gäller för personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandet av de brott eller gärningar som nämns i artikel 1 i avsnitt F i Genèvekonventionen.”

24 Genom loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes (lagen av den 19 december 2003 om terroristbrott) (*Moniteur belge* av den 29 december 2003, s. 61689), som antagits för att införliva rambeslut 2002/475 med belgisk rätt, infördes en ny avdelning i bok II av strafflagen, nämligen avdelning 1 ter, som fick rubriken ”Terroristbrott” och innehåller artiklarna 137–141 ter.

25 Artikel 137.1 i strafflagen, i dess lydelse enligt lagen av den 19 december 2003 (nedan kallad strafflagen i ändrad lydelse), innehåller följande bestämmelse:

”Ett terroristbrott är ett brott enligt punkterna 2 och 3 som på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som begås uppsåtligen i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller i syfte att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.”

26 Artikel 139 första stycket i strafflagen i ändrad lydelse innehåller följande bestämmelse:

”En terroristgrupp är en strukturerad sammanslutning bestående av fler än två personer som redan har existerat en viss tid och som handlar i samförstånd för att begå sådana terroristbrott som avses i artikel 137.”

27 Artikel 140 i strafflagen i ändrad lydelse, som motsvarar artikel 2 i rambeslut 2002/475, har följande lydelse:

”1. Varje person som deltar i en terroristgrupps verksamhet, även genom att förse terroristgruppen med information eller ge den materiellt stöd eller genom någon form av finansiering av terroristgruppens verksamhet, med kännedom om att vederbörande genom sitt deltagande bidrar till terroristgruppens brott, döms till fängelse i lägst fem och högst tio år och till böter på mellan hundra och fem tusen euro.

2. Den som är ledare av en terroristgrupp döms till fängelse i lägst femton och högst tjugo år och till böter på mellan 1000 och 200 000 euro.”

Bakgrund till målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

28 Mostafa Lounani lämnade år 1991 Marocko och begav sig till Tyskland, där han ansökte om asyl. Hans asylansökan avslogs. År 1997 reste han till Belgien, och där har han sedan dess uppehållit sig olagligt.

29 Den 16 februari 2006 dömdes han, enligt bland annat artikel 140 i strafflagen i ändrad lydelse, till fängelse i sex år av Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel (Belgien)) för att ha deltagit i en terroristgrupps verksamhet. Enligt domen befanns han vara skyldig till att i egenskap av ledare ha deltagit i verksamhet bedriven av den belgiska enheten av Groupe islamique des combattants marocains (islamiska gruppen av marockanska soldater) (nedan kallad GICM), samt för deltagande i en brottslig sammanslutning, förfalskning, brukande av förfalskning och olaglig vistelse.

30 De gärningar som Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel) lagt till grund för sin bedömning att Mostafa Lounani gjort sig skyldig till deltagande i en terroristgrupps verksamhet sammanfattades på följande sätt i beslutet om hänskjutande: ”logistiskt stöd till ett terroristföretag genom bland annat materiella eller intellektuella tjänster”, ”förfalskning av pass” och ”bedräglig överlåtelse av pass” samt ”aktivt deltagande i organiserandet av ett nätverk för att skicka frivilliga till Irak”. I domen av den 16 februari 2006 kvalificerades den bedrägliga överlåtelsen av pass som ”handling innebärande deltagande i verksamhet som bedrivs av en grupp som tillhandahåller terroriströrelse logistiskt stöd”.

31 Den 16 mars 2010 ingav Mostafa Lounani en asylansökan till de belgiska myndigheterna och hänvisade till sina farhågor för att utsättas för förföljelse vid ett återvändande till ursprungslandet och risken för att de marockanska myndigheterna skulle betrakta honom som radikal islamist och jihadist till följd av domen mot honom i Belgien. Commissaire général prövade asylansökan och beslutade den 8 december 2010, med stöd av artikel 55/2 i lagen av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, vistelse, bosättning och utvisning och artikel 1 avsnitt F punkt c i Genèvekonventionen, att Mostafa Lounani inte kunde beviljas flyktingstatus.

32 Den 24 december 2010 överklagade Mostafa Lounani beslutet till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen, Belgien). Domstolen undanröjde den 13 januari 2011 det överklagade beslutet och återförvisade ärendet till Commissaire général, med motiveringen att vissa grundläggande uppgifter saknades i utredningen. Utan dessa var det inte möjligt för Utlänningsdomstolen att, utan vidtagande av kompletterande åtgärder för bevisupptagning, avgöra huruvida beslutet skulle fastställas eller ändras.

33 Den 2 februari 2011 fattade Commissaire général ett nytt beslut om att inte bevilja Mostafa Lounani flyktingstatus. Det nya beslutet överklagades den 18 februari 2011, varpå Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) undanröjde detta genom dom av den 3 mars 2011, och återförvisade ärendet till Commissaire général, med motiveringen att sistnämnda myndighet inte hade vidtagit några egentliga kompletterande åtgärder för bevisupptagning.

34 Den 24 maj 2011 antog Commissaire général ett tredje beslut, i vilket det angavs att Mostafa Lounani inte kunde beviljas flyktingstatus. Den 14 juni 2011 överklagade Mostafa Lounani beslutet till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) och yrkade att beslutet skulle ändras och att han skulle beviljas flyktingstatus. Genom dom av den 1 juli 2011 slog Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) fast att Mostafa Lounani skulle erkännas som flykting.

35 Denna dom överklagades till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), vilken genom dom av den 13 juli 2012 undanröjde domen och återförvisade målet till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) i ändrad sammansättning.

36 Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) fann att de gärningar som lades Mostafa Lounani till last inte som sådana utgjorde några terroristbrott, eftersom Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel) i domen av den 16 februari 2006 hade dömt Mostafa Lounani för dennes tillhörighet till en terroristgrupp, men utan att ha befunnit honom skyldig till att begå eller delta i en terroristhandling enligt artikel 137 i strafflagen i ändrad lydelse. Det har inte styrkts vare sig att GICM ens skulle ha påbörjat någon konkret handling som utgör en sådan typ av brott, eller att Mostafa Lounani skulle ha agerat personligen, vilket skulle ha medfört ett personligt ansvar, för att fullborda någon sådan gärning.

37 Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) fann således att ingen av de gärningar som Mostafa Lounani hade dömts för uppnådde den svårighetsgrad som krävs för att kvalificeras som ”gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser” i den mening som avses i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83. Genom dom av den 12 februari 2013 ändrade Utlänningsdomstolen sålunda beslutet från Commissaire général av den 24 maj 2011 och beviljade Mostafa Lounani flyktingstatus.

38 Commissaire général överklagade domen till Conseil d'État.

39 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 tolkas så, att det för att den undantagsbestämmelse som föreskrivs i den artikeln ska kunna tillämpas nödvändigtvis krävs att den asylsökande har dömts för något av de terroristbrott som avses i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475?

2) Om så inte är fallet, kan då sådana handlingar som dem … som motparten tillskrevs ansvaret för i domen från Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel) av den 16 februari 2006 och på grund av vilka motparten dömdes för deltagande i en terroristorganisation betraktas som gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser i den mening som avses i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83?

3) Ska det vid prövningen av huruvida undantaget omfattar en sökande av internationellt skydd på grund av hans eller hennes deltagande i en terroristorganisation anses räcka med att vederbörande har blivit föremål för en fällande dom i egenskap av ledare för en terroristorganisation, varvid det har konstaterats att den sökande av internationellt skydd varken hade begått, försökt begå eller hotat att begå någon terroristhandling, för att konstatera att det föreligger deltagande eller anstiftan i den mening som avses i artikel 12.3 i direktiv 2004/83 som kan tillskrivas den sökande, eller krävs det att det görs en individuell prövning av omständigheterna i det aktuella fallet och att det styrks att den sökande har deltagit i förövandet av eller har anstiftat ett sådant terroristbrott som definieras i artikel 1 i rambeslut 2002/475?

4) Krävs det vid prövningen av huruvida undantaget omfattar en sökande av internationellt skydd på grund av hans eller hennes deltagande i en terroristorganisation, i förekommande fall i egenskap av ledare, att ett sådant deltagande eller en sådan anstiftan som avses i artikel 12.3 i direktiv 2004/83

avser förövandet av ett sådant terroristbrott som definieras i artikel 1 i rambeslut 2002/475, eller kan deltagandet eller anstiftan även avse ett sådant deltagande i en terroristgrupp som avses i artikel 2 i rambeslutet?

5) Är det möjligt att, när det är fråga om terrorism, göra undantag från rätten till internationellt skydd i enlighet med artikel 12.2 c i direktiv 2004/83, utan att det föreligger förövande av, anstiftan till eller deltagande i någon sådan särskilt grym våldshandling som avses i artikel 1 i rambeslut 2002/475?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att det nödvändigtvis krävs att en sökande av internationellt skydd har dömts för något av de terroristbrott som avses i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475, för att det ska kunna fastställas att den grund för undantag från flyktingstatus som anges i artikel 12.2 c i direktivet föreligger.

41 Det framgår av skälen 3, 16 och 17 i direktiv 2004/83 att Genèvekonventionen utgör 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 vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen på grundval av gemensamma begrepp och kriterier (dom av den 2 december 2014, A m.fl., C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 45).

42 Bestämmelserna i direktiv 2004/83 ska således tolkas mot bakgrund av direktivets systematik och syfte, med beaktande 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, och dom av den 2 december 2014, A m.fl., C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 46).

43 Artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 motsvarar i huvudsak innehållet i artikel 1 F.c i Genèvekonventionen, vilken föreskriver att konventionens stadganden inte äger tillämpning på den beträffande vilken det finns allvarliga skäl att anta, att han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser.

44 Mer exakt hänvisas det i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 till de gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser ”enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga”.

45 I skäl 22 i direktiv 2004/83 anges att de handlingar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser, vilka avses i artikel 12.2 c i direktivet, fastställs närmare bland annat ”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 oförenligt med Förenta nationernas syften och principer”.

46 En av dessa resolutioner är säkerhetsrådets resolution 1377 (2001), av vilken det framgår att det inte bara är ”internationella terroristhandlingar” som strider mot de syften och grundsatser som anges i Förenta nationernas stadga, utan även ”finansiering, planering och förberedelse av internationella terroristhandlingar, liksom alla andra former av bistånd i detta hänseende”.

47 Av säkerhetsrådets resolution 1624 (2005) kan det vidare utläsas att gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser kan vara mer än ”handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism”. Säkerhetsrådet uppmanar nämligen staterna att för att bekämpa terrorismen, i enlighet med deras skyldigheter enligt internationell rätt, neka asyl och ställa inför rätta ”varje person som stöder, underlättar, deltar i eller försöker delta i finansiering, planering, förberedelse eller genomförande av terroristhandlingar eller som ger skydd åt gärningsmännen”. Dessutom innehåller punkt 1 c i denna resolution en uppmaning till staterna att neka en person asyl när det föreligger tillförlitliga och relevanta uppgifter som ger synnerliga skäl att anta att vederbörande har gjort sig skyldig till anstiftan till att begå en terroristhandling.

48 Av detta framgår att begreppet ”gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser” enligt artikel 1.F c i Genèvekonventionen och artikel 12.2 c i direktiv 2004/83, inte kan tolkas som att det endast omfattar förövandet av sådana terroristhandlingar som närmare har fastställt i säkerhetsrådets resolutioner (nedan kallade terroristhandlingar).

49 Således kan detta begrepp – till skillnad mot vad Mostafa Lounani har anfört – än mindre tolkas som att det endast omfattar de terroristhandlingar som avses i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475, eller som att det förutsätter en fällande dom för ett sådant brott.

50 Det ska i detta avseende framhållas att det framgår av skäl 6 i rambeslut 2002/475 att rambeslutet syftar till en tillnärmning av definitionen av terroristbrott i alla medlemsstater, inbegripet definitionen av brott som begås av terroristgrupper.

51 Såsom Europeiska kommissionen har påpekat innehåller rambeslut 2002/475 sålunda en uppräkning av olika gärningar som kan omfattas av det allmänna begreppet terrorism, och dessa delas in i fyra kategorier av brott, nämligen ”terroristbrott” (artikel 1), ”brott som begås av en terroristgrupp” (artikel 2),”brott med anknytning till terroristverksamhet” (artikel 3) och slutligen anstiftan, medhjälp och försök med avseende på dessa brott (artikel 4).

52 Om unionslagstiftaren hade avsett att inskränka tillämpningsområdet för artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 och begränsa begreppet ”gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser” till att enbart avse de brott som räknas upp i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475, skulle unionslagstiftaren utan svårighet ha kunnat göra det genom att uttryckligen nämna dessa brott eller genom att hänvisa till rambeslutet.

53 Artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 innehåller dock ingen hänvisning vare sig till rambeslut 2002/475 – trots att det existerade när artikel 12.2 c utformades – eller till någon annan av Europeiska unionens rättsakter som antagits i kampen mot terrorismen.

54 Följaktligen ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att det inte nödvändigtvis krävs att en sökande av internationellt skydd har dömts för något av de terroristbrott som avses i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475, för att det ska kunna fastställas att den grund för undantag från flyktingstatus som anges i artikel 12.2 c i direktivet föreligger.

Den andra och den tredje frågan

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

55 Commissaire général och den belgiska regeringen har yrkat att den tredje frågan, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, ska avvisas, dels därför att det av denna fråga inte tillräckligt tydligt framgår varför den hänskjutande domstolen anser sig behöva ett svar på den för att kunna avgöra det nationella målet, dels därför att ett sådant svar inte på något sätt skulle vara

användbart vid prövningen av målet. I det aktuella fallet har Mostafa Lounani nämligen inte bara dömts för att ha varit ledare för en terroristorganisation enligt artikel 140 i strafflagen i ändrad lydelse, utan även för att, med terroristuppsåt, ha begått andra gärningar som är straffbelagda i belgisk rätt.

56 Det ska erinras om att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 14 april 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punkt 37; dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20, och dom av den 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, punkt 16).

57 I förevarande mål är det emellertid inte fråga om ett sådant fall.

58 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra och tredje fråga med anledning av ett överklagande av domen av den 12 februari 2013, i vilken Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) fann att de specifika gärningar som motparten i det nationella målet hade lagts till last inte nådde upp till en sådan svårighetsgrad att de kunde anses utgöra ”gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser” i den mening som avses i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83. Enligt denna dom räcker det nämligen inte med att Mostafa Lounani har dömts av Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel) för att ha deltagit i en terroristgrupps verksamhet, och till och med som ledare av gruppen, för att det ska anses föreligga synnerliga skäl att anta att han har begått gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser, då han inte har tillskrivits ansvar för några terroristbrott som sådana.

59 Det är i detta sammanhang som den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida de gärningar som Mostafa Lounani har dömts för i sig kan betraktas som stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser i den mening som avses i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 och, om så inte är fallet, huruvida det räcker med att Mostafa Lounani har dömts för att vara ledare av en terroristgrupp för att det ska föreligga synnerliga skäl för att anta att han varit anstiftare av gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser eller att han på annat sätt har deltagit i förövandet av sådana gärningar i den mening som avses i artikel 12.3 i direktivet.

60 Av beslutet om hänskjutande framgår således tydligt att den hänskjutande domstolen ämnar avgöra huruvida det deltagande i en terroristgrupp som Mostafa Lounani har dömts för innebär att grunden för att vägra flyktingstatus i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 kan tillämpas. Den hänskjutande domstolen ställer i det sammanhanget sig frågan huruvida en fällande dom för deltagande i gruppens verksamhet i egenskap av ledare kan leda till att flyktingstatus vägras med tillämpning av artikel 12.2 c jämförd med artikel 12.3 i direktivet.

61 Den tredje frågan kan följaktligen prövas i sak.

Prövning i sak

62 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra och tredje fråga, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 12.2 c och artikel 12.3 i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att handlingar som utgör deltagande i en terroristgrupps verksamhet, såsom dem för vilka motparten i det nationella målet

har dömts, kan omfattas av den grund för undantag från flyktingstatus som anges i dessa bestämmelser, trots att den berörda personen varken har begått, försökt begå eller hotat att begå någon terroristhandling.

63 Vad beträffar de gärningar som konstateras i den fällande brottmålsdomen mot Mostafa Lounani, framgår det av beslutet om hänskjutande att den rättsliga grunden för domen framför allt utgörs av artikel 140 i strafflagen i ändrad lydelse, varigenom artikel 2 i rambeslut 2002/475 införlivades med belgisk rätt. Den sistnämnda artikeln innehåller en definition av brott som begås av en terroristgrupp, och i punkt 2 b nämns även deltagande i en terroristgrupps verksamhet.

64 Av den gärningsbeskrivning som legat till grund för den fällande domen mot Mostafa Lounani, meddelad av Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brottmålsdomstolen i Bryssel) den 16 februari 2006, framgår att den tilltalade, i egenskap av ledare, hade deltagit i verksamhet bedriven av den belgiska sektionen av GICM, genom att förse gruppen med logistiskt stöd i form av bland annat materiella eller intellektuella tjänster, genom förfalskning och bedräglig överlåtelse av pass och genom att aktivt delta i organiserandet av ett nätverk för att skicka frivilliga till Irak.

65 Det har således inte fastställts att Mostafa Lounani personligen har begått några terroristhandlingar eller att han varit anstiftare av sådana handlingar eller deltagit i förövandet av dem.

66 Emellertid kan det utläsas av de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet att, såsom har angetts ovan i punkt 48, begreppet ”gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser” inte är begränsat till att enbart avse terroristhandlingar.

67 Framför allt ska det framhållas att säkerhetsrådet i resolution 2178 (2014) uttrycker ”djup oro över det akuta och växande hotet från utländska terroristtstridande, dvs. personer som reser till en annan stat än den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda … terroristhandlingar” och uttrycker oro över de nätverk som har etablerats av terroristgrupper genom vilka terroristtstridande av alla nationaliteter och resurser till stöd för dem skickats fram och tillbaka mellan olika stater.

68 Staterna är skyldiga att, såsom en av de åtgärder som ska vidtas för att bekämpa detta fenomen, se till att förhindra och bekämpa rekrytering, organiserande, transport eller utrustande av personer som reser till en annan stat än den de är bosatta eller medborgare i för att bland annat begå, planera eller förbereda terroristhandlingar.

69 Härav följer att det undantag från flyktingstatus som anges i artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 inte kan begränsas till att enbart tillämpas på dem som är de faktiska förövarna av terroristhandlingar, utan att undantaget också kan tillämpas på personer som ägnar sig åt rekrytering, organiserande, transport eller utrustande av personer som reser till en annan stat än den de är bosatta eller medborgare i för att bland annat begå, planera eller förbereda terroristhandlingar.

70 Det framgår dessutom av artikel 12.2 c jämförd med artikel 12.3 i direktiv 2004/83 att det undantag från flyktingstatus som anges i den första av dessa bestämmelser även är tillämpligt när det föreligger synnerliga skäl att anse att vissa personer har varit anstiftare av gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser eller att de på annat sätt har deltagit i förövandet av sådana gärningar. För att tillämpa dessa bestämmelser tillsammans krävs det inte, med hänsyn till vad som har anförts ovan i punkterna 48 och 66, att den sökande av internationellt skydd har varit anstiftare av en terroristhandling eller att vederbörande på annat sätt har deltagit i förövandet av sådana gärningar.

71 Kommissionen har på denna punkt med rätta anmärkt att ett deltagande i en terroristgrupps verksamhet kan spänna över ett stort spektrum av ageranden av varierande svårighetsgrad.

72 EU-domstolen konstaterar mot denna bakgrund att den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten kan tillämpa artikel 12.2 c i direktiv 2004/83 först efter det att den i varje enskilt fall 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 detta skäl till undantag (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 87 och 94).

73 Vad gäller frågan huruvida de gärningar som Mostafa Lounani har befunnits vara skyldig till kan utgöra sådana gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt artikel 12.2 c i direktiv 2004/83, anstiftan av sådana gärningar eller deltagande på annat sätt i förövandet av sådana gärningar enligt artikel 12.3 i nämnda direktiv, ankommer det på behöriga nationella myndigheter att göra den slutliga prövningen av ansökan om internationellt skydd, vilken kan bli föremål för prövning i nationell domstol.

74 För att ge ett exempel på upplysningar att beakta ska det nämnas att det anges i beslutet om hänskjutande att Mostafa Lounani varit ledare för en internationell terroristgrupp som den 10 oktober 2002 upptogs i Förenta nationernas förteckning över vissa personer och enheter som är föremål för sanktioner, och som har behållits i denna, sedan dess uppdaterade, förteckning. Det logistiska bistånd som Mostafa Lounani har tillhandahållit gruppen har en internationell dimension, såtillvida att han har varit inblandad i förfalskning av pass och har hjälpt frivilliga som önskat bege sig till Irak.

75 Sådana gärningar kan utgöra grund för undantag från flyktingstatus.

76 Det ska i detta avseende erinras om att, såsom har framhållits ovan i punkterna 12, 13 och 67–69, en av de verksamheter som staterna ska motarbeta inom ramen för kampen mot den internationella terrorismen enligt säkerhetsrådets resolutioner, och särskilt enligt paragraferna 5 och 6 c i resolution 2178(2014), utgörs av det uppsåtliga organiserandet av resor för personer som beger sig till en annan stat än den de är bosatta i eller medborgare i för att begå, planera eller förbereda terroristhandlingar.

77 Även om det antas vara styrkt att den grupp för vilken Mostafa Lounani varit ledare inte har begått någon terroristhandling eller att de frivilliga som ville bege sig till Irak och som fick hjälp av denna grupp i slutändan heller aldrig begick några sådana handlingar, kan detta således i vart fall inte innebära att Mostafa Lounanis gärningar inte kan betraktas som stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser. Samma sak gäller – med beaktande av konstaterandena ovan i punkterna 41–54 och 66–70 – den omständigheten att Mostafa Lounani, vilket antyds i den hänskjutande domstolens tredje tolkningsfråga, inte har begått, försökt begå eller hotat att begå någon terroristhandling i den mening som avses i artikel 1.1 i rambeslut 2002/475. Av samma skäl kräver en tillämpning av artikel 12.3 i direktiv 2004/83 inte att det ska vara styrkt att Mostafa Lounani har varit anstiftare av ett sådant brott eller att han på annat sätt har deltagit i förövandet av ett sådant brott.

78 Vidare konstaterar EU-domstolen att den omständigheten att Mostafa Lounani har dömts i domstolarna i en medlemsstat för deltagande i en terroristgrupps verksamhet och att den fällande domen har vunnit laga kraft är av särskild betydelse för den individuella prövning som det ankommer på behörig myndighet att göra.

79 Med hänsyn till det ovan anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras på följande sätt: Artikel 12.2 c och artikel 12.3 i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att handlingar som utgör deltagande i en terroristgrupps verksamhet, såsom dem för vilka motparten i det nationella målet har dömts, kan utgöra grund för undantag från flyktingstatus, trots att det inte har styrkts att den berörda personen har begått, försökt begå eller hotat att begå någon terroristhandling. Vid den individuella prövning av omständigheterna som ska göras för att avgöra huruvida det föreligger synnerliga skäl att anta att en person har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser,

har varit anstiftare av sådana gärningar eller på annat sätt har deltagit i förövandet av sådana gärningar, är den omständigheten att personen i fråga har dömts i domstolarna i en medlemsstat för deltagande i en terroristgrupps verksamhet av särskild betydelse, liksom även konstaterandet att vederbörande varit ledare för gruppen, varvid det saknas anledning att fastställa att personen själv har varit anstiftare av en terroristhandling eller på annat sätt har deltagit i förövandet av en sådan handling.

Den fjärde och den femte frågan

80 Med beaktande av svaret på de tre första frågorna saknas det anledning att besvara den fjärde och den femte frågan.

Rättegångskostnader

81 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 (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 12.2 c 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, ska tolkas så, att det inte nödvändigtvis krävs att en sökande av internationellt skydd har dömts för något av de terroristbrott som avses i artikel 1.1 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, för att det ska kunna fastställas att den grund för undantag från flyktingstatus som anges i artikel 12.2 c i direktivet föreligger.**

2) **Artikel 12.2 c och artikel 12.3 i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att handlingar som utgör deltagande i en terroristgrupps verksamhet, såsom dem för vilka motparten i det nationella målet har dömts, kan utgöra grund för undantag från flyktingstatus, trots att det inte har styrkts att den berörda personen har begått, försökt begå eller hotat att begå någon sådan terroristhandling som nämns i resolutionerna från Förenta nationernas säkerhetsråd. Vid den individuella prövning av omständigheterna som ska göras för att avgöra huruvida det föreligger synnerliga skäl att anta att en person har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser, har varit anstiftare av sådana gärningar eller på annat sätt har deltagit i förövandet av sådana gärningar, är den omständigheten att personen i fråga har dömts i domstolarna i en medlemsstat för deltagande i en terroristgrupps verksamhet av särskild betydelse, liksom även konstaterandet att vederbörande varit ledare för gruppen, varvid det saknas anledning att fastställa att personen själv har varit anstiftare av en terroristhandling eller på annat sätt har deltagit i förövandet av en sådan handling.**

Underskrifter