Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 31. maj 2016[1]

Sag C-573/14

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides
mod
Mostafa Lounani

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Område med retfærdighed, frihed og sikkerhed — asyl — minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge — direktiv 2004/83/EF — artikel 12, stk. 2, litra c) — betingelser for udelukkelse fra flygtningestatus — begrebet »handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger« — anstiftelse eller deltagelse som omhandlet i artikel 12, stk. 3 — rammeafgørelse 2002/475/RIA — artikel 1 og 2 — hvorvidt en dom for terrorhandlinger er en betingelse for udelukkelse fra flygtningestatus — vurdering af udelukkelsesgrundene«

1. I denne sag søger Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) retningslinjer for, hvordan grundene for en medlemsstats udelukkelse af en person fra flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83 skal fortolkes[2]. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt (og i givet fald i hvilket omfang) anvendelsesområdet for bestemmelserne om udelukkelse af flygtningestatus i direktivet bestemmes af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme[3]. Såfremt en ansøger om flygtningestatus er et ledende medlem af en terroristgruppe, er anvendelsen af udelukkelsesgrundene for flygtningestatus da nødvendigvis betinget af, at asylansøgeren er blevet dømt for en strafbar handling i henhold til rammeafgørelsens artikel 1? Indebærer en dom for deltagelse i en terrororganisation, at han automatisk udelukkes fra flygtningestatus? Hvilke kriterier skal de nationale kompetente myndigheder i benægtende fald anvende i bedømmelsen af, hvorvidt han skal udelukkes herfra? Ved besvarelsen af disse spørgsmål skal det fastslås, hvor grænsen går mellem medlemsstaternes reaktion på terrorhandlinger og deres forpligtelser til at anvende EU-retlige bestemmelser, der afspejler reglerne i international ret til beskyttelse af flygtninge.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12) (herefter »direktiv 2004/83«). Direktivet blev ophævet og ombearbejdet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 (EUT 2011, L 337, s. 9). Affattelsen af de relevante bestemmelser har ikke ændret sig væsentligt.

3 — Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13.6.2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT 2002, L 164, s. 3) (herefter »rammeafgørelsen«). Denne afgørelse blev ændret ved Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28.11.2008 (EUT 2008, L 330, s. 21). Rammeafgørelsen finder anvendelse på samtlige medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som har udnyttet sin ret til at meddele Rådet, at Det Forenede Kongerige ikke godkender institutionernes beføjelser i henhold til artikel 10, stk. 4, i protokol nr. 36, der er knyttet som bilag til traktaterne for så vidt angår rammeafgørelsen.

International ret

De Forenede Nationers pagt

2. Præamblen til De Forenede Nationers pagt [4] fastsætter visse formål for staterne, der har undertegnet den. I kapitel I opregnes De Forenede Nationers mål og grundsætninger. Disse principper vedrører opretholdelsen af international fred og sikkerhed og behovet for at træffe effektive fælles forholdsregler til forebyggelse og fjernelse af trusler mod freden og til undertrykkelse af angrebshandlinger eller andre brud på freden samt at træffe andre egnede forholdsregler til at styrke verdensfreden (artikel 1). Endvidere skal medlemmerne af De Forenede Nationer yde al bistand ved ethvert skridt, som FN iværksætter i overensstemmelse med FN-pagten (artikel 2).

De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner

3. Efter terrorangrebene den 11. september 2001 i New York, Washington og Pennsylvania vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd den 28. september 2001 resolution 1373 (2001) på grundlag af kapitel VII i FN-pagten. I præambelen til denne resolution bekræftes »nødvendigheden af i overensstemmelse med [FN-pagten] med alle midler at bekæmpe trusler mod international fred og sikkerhed som følge af terrorhandlinger«. Ifølge resolutionen afsnit 5 »[er] terrorhandlinger, -metoder og -fremgangsmåder i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper, og […] bevidst finansiering og planlægning af samt ansporing til terrorhandlinger [er] ligeledes i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper«.

4. Den 12. november 2001 vedtog De Forenede Staters Sikkerhedsråd resolution 1377 (2001), hvori det »understreger, at internationale terrorhandlinger er i modstrid med de mål og principper, der er fastsat i [FN-pagten], og at finansiering, planlægning og forberedelse af internationale terrorhandlinger samt enhver form for støtte hertil ligeledes er i modstrid med de mål og principper, der er fastsat [heri]«.

5. Den 14. september 2005 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 1624 (2005), hvori det bekræfter, at det er afgørende at bekæmpe terrorisme i enhver form og fremhæver endvidere, at staterne skal sikre, at enhver foranstaltning til bekæmpelse af terrorisme overholder deres forpligtelser i henhold til international ret. Sådanne foranstaltninger skal vedtages i overensstemmelse med bl.a. flygtningeret og humanitær folkeret.

6. Den 24. september 2014 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 2178 (2014). Deri opfordrer Sikkerhedsrådet staterne til i overensstemmelse med folkeretten og international flygtningeret bl.a. at sikre, at personer, der har udført, tilrettelagt eller på anden måde fremmet terrorhandlinger, ikke misbruger flygtningestatus. Den erklærer endvidere (i punkt 5), at: »Member States shall […] prevent and suppress the recruiting, organising, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and activities«.

7. Mens disse resolutioner fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd identificerer en række *aktiviteter*, der anses for at være i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger, findes der ikke nogen definition af terrorisme eller en terrorist i international ret [5].

4 — De Forenede Nationers pagt og statutten for Den Internationale Domstol, undertegnet i San Francisco den 26.6.1945 (herefter »FN-pagten«).

5 — Jf. eksempelvis S. Guy Goodwin-Gill og Jane McAdam, *The Refugee in International law*, Oxford University Press, tredje udgave, s. 192 og 193. Jf. også Sarah Singer, *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, Brill Nijhoff, 2015, s. 15 og 16.

Genèvekonventionen vedrørende flygtningestatus

8. Ifølge Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2[6], som direktiv 2004/83 henviser til, finder udtrykket »flygtning« anvendelse på enhver person, der »som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af en sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse«.

9. Artikel 1, afsnit F, litra c), bestemmer, at Genèvekonventionen ikke finder anvendelse på en person, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger[7].

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Union

10. Artikel 2 TEU indeholder en liste over de værdier, som Unionen bygger på, der bl.a. omfatter respekt for retsstaten og menneskerettigheder. Artikel 3, stk. 5, TEU bestemmer, at Unionen i forbindelserne med den øvrige verden skal forsvare og fremme disse værdier, og at den dermed skal bidrage til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i FN-pagten.

Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde

11. Artikel 78, stk. 1, TEUF bestemmer at: »Unionen udformer en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandsstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af *non-refoulement-princippet*. Denne politik skal være i overensstemmelse med [Genèvekonventionen] og andre relevante traktater.«

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

12. Artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[8] sikrer asylretten under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen og i overensstemmelse med traktaterne.

13. Udsendelse, udlevering og udvisning af en person til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, er forbudt i henhold til artikel 19, stk. 2.

6 — Konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28.7.1951, der trådte i kraft den 22.4.1954 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), suppleret af protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31.1.1967, der trådte i kraft den 4.10.1967 (herefter »Genèvekonventionen«). Protokollen er ikke relevant for besvarelsen af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

7 — Udelukkelsesgrundene omfatter endvidere personer, der har begået forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler [artikel 1, afsnit F, litra a)], og personer, der har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette [artikel 1, afsnit F, litra b)].

8 — EUT 2010, C 83, s. 389 (herefter »chartret«).

Rammeafgørelsen

14. Rammeafgørelsen indførte en fælles definition af terrorhandlinger. Artikel 1 bestemmer, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nævnte handlinger, således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, under visse betingelser betragtes som terrorhandlinger [9]. Disse betingelser er, at der er tale om forsætlige handlinger, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, når de begås med det formål: i) alvorligt at intimidere en befolkning, ii) uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlade at foretage en handling, eller iii) at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad.

15. I henhold til henholdsvis artikel 2, stk. 2, litra a) og b), udgør ledelse af en terroristgruppe eller deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter strafbare handlinger.

Direktiv 2004/83

16. Ifølge ordlyden af tredje betragtning til direktiv 2004/83 udgør Genèvekonventionen hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge [10]. Et af hovedformålene med direktivet er at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse [11]. Det er klart, at blandt de forfulgte formål er respekten for de grundlæggende rettigheder, og navnlig at de principper, der anerkendes i chartret, følges, såsom at den menneskelige værdighed og retten til asyl respekteres fuldt ud [12]. De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (»UNHCR«) kan give medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionens artikel 1 [13].

17. Det fremgår af 22. betragtning, at »Handlinger, der er i modstrid med De Forenede Nationers formål og principper, opregnes i præamblen og artikel 1 og 2 i [FN-pagten], og konkretiseres bl.a. i De Forenede Nationers resolutioner om foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, hvori det erklæres, at »terrorhandlinger, -metoder og -fremgangsmåder er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper«, og at »bevidst finansiering og planlægning af samt ansporing til terrorhandlinger ligeledes er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper««.

18. Artikel 2, litra c), bestemmer, at ved »flygtning« forstås en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12.

9 — De opregnede handlinger er: a) legemsangreb, b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet, c) bortførelse eller gidseltagning, d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler, f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare, h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare, eller i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, nævnte handlinger.

10 — Tredje betragtning. Jf. endvidere dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 77).

11 — 6. betragtning. Jf. endvidere 16. og 17 betragtning.

12 — Tiende betragtning.

13 — 15. betragtning

19. I henhold til artikel 4, stk. 3, skal vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold [14].

20. Artikel 12 bærer overskriften »Udelukkelse« og udgør en del af kapitel III med overskriften »Anerkendelse som flygtning«. Udelukkelsesgrundene for flygtningestatus opregnes i artikel 12, stk. 2 og 3, der fastsætter:

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

[…]

c) den pågældende har begået handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præamblen og i artikel 1 og 2 til [FN-pagten].

3. Stk. 2 finder anvendelse på personer, der anstifter til eller på anden måde deltager i at begå de deri nævnte forbrydelser eller handlinger« [15].

21. I henhold til artikel 21 er medlemsstaterne forpligtede til at overholde *non-refoulement-princippet*. Denne forpligtelse er underlagt ganske begrænsede undtagelser, navnlig at der er rimelig grund til at anse den pågældende for en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, som vedkommende befinder sig i, eller den pågældende efter en endelig dom for en særlig grov forbrydelse udgør en fare for samfundet i denne medlemsstat [16].

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

22. Mostafa Lounani er marokkansk statsborger. I løbet af 1997 indrejste han i Belgien, hvor han siden da opholdt sig ulovligt.

23. Den 16. februar 2006 blev han dømt ved Tribunal correctionnel de Bruxelles (domstolen i straffesager i Bruxelles, herefter »Tribunal correctionnel«) for at have deltaget i en terroristgruppes aktiviteter ved som ledende medlem at deltage i aktiviteter udført af den belgiske terrorcelle »Groupe islamique des combattants marocains« (herefter »GICM«). Han blev dømt for at have begået følgende handlinger: i) »logistisk støtte til terroristvirksomhed«, ii) »udfærdigelse af falske pas« og »ulovlig overdragelse af pas« og iii) »aktiv deltagelse i organiseringen af en gruppe af frivillige med henblik på udsendelse til Irak«. Tribunal correctionnel fastslog, at disse handlinger udgjorde alvorlige strafbare handlinger, og idømte ham følgelig seks år fængselsstraf. Han blev endvidere dømt til at betale en bøde på 2 000 EUR, og i tilfælde af misligholdelse ville han ifalde yderligere to måneders fængselsstraf.

24. Den 16. marts 2010 ansøgte Mostafa Lounani om flygtningestatus hos de belgiske myndigheder. Han anførte, at han frygtede at blive udsat for forfølgelse i tilfælde af sin tilbagevenden til Marokko, og at han risikerede, at de nationale myndigheder ville registrere ham som radikal islamist og jihadist som følge af den straf, han var blevet idømt i Belgien.

14 — Jf. endvidere Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13) (herefter »direktivet om asylprocedurer«). Direktivet blev ophævet og ombearbejdet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 (EUT 2013, L 180, s. 60).

15 — I henhold til artikel 12, stk. 2, er følgende personer udelukket fra flygtningestatus: personer, der har begået: a) en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser, eller b) en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning, særligt grusomme handlinger kan betegnes som alvorlige ikke-politiske forbrydelser, også selv om de begås under foregivelse af, at de har et politisk mål.

16 — Artikel 21, stk. 2.

25. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommisæren for flygtninge og statsløse, herefter »CGRA«) afslog den 8. december 2010 hans ansøgning. Ved afgørelse af 12. februar 2013 annullerede Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, herefter »CCE«) den appellerede afgørelse, og Mostafa Lounani blev tildelt flygtningestatus.

26. CGRA appellerede denne afgørelse til Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager). Under sagen har CGRA bl.a. gjort gældende, at GICM var blevet optaget på FN's sanktionsliste den 10. oktober 2002 [17]. GICM er en terrororganisation med tilknytning til Al-Qaida, der har begået terrorhandlinger mod internationale organer. Tribunal correctionnel dømte Mostafa Lounani for at have deltaget i en terroristgruppes aktiviteter og i en kriminel sammenslutning med det formål at beskadige personer eller ejendom, at være leder for en celle, som ydede logistisk støtte til terrorister, at forsyne islamistiske aktivister med falske dokumenter, svig og dokumentfalsk og ulovligt ophold. CGRA har gjort gældende, at en fuldstændig undersøgelse af Mostafa Lounanis sag fører til den uomgængelige konklusion, at GICM havde begået specifikke terrorhandlinger, og at Mostafa Lounani var indblandet i disse handlinger på grundlag af Tribunal correctionnels afgørelse og hans dom af 16. februar 2006.

27. Mostafa Lounani har anført, at der er afgørende forskel mellem en terrorhandling som defineret i og strafbelagt i henhold til belgisk strafferet på den ene side og en terrorhandling, der kan fortolkes som en handling, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger, hvorefter en person kan udelukkes fra at opnå international beskyttelse i henhold til Genèvekonventionen, på den anden side. Efter hans opfattelse viser Tribunal correctionnels afgørelse ikke, at han har begået en specifik terrorhandling, der ville henhøre under sidstnævnte kategori. Han blev dømt for at tilhøre en terroristgruppe, som ikke har begået, forsøgt at begå eller truet med at begå et angreb. Han er ej heller blevet dømt for at have udført en så alvorlig terrorhandling, at den rejser spørgsmål ved selve grundlaget for det internationale verdenssamfunds fredelige sameksistens inden for rammerne af De Forenede Nationer.

28. Den forelæggende ret har forklaret, at det var korrekt, da CCE i sin afgørelse (i punkt 5.9.2) fastslog, at Mostafa Lounani var skyldig i deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter i henhold til rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, litra b) [18], men at han ikke var dømt for at have begået terrorhandlinger som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1 [19]. CCE fastslog i afgørelsens punkt 5.9.7: »Der er endvidere ikke ført bevis for, at GICM på nogen måde har påbegyndt en konkret handling, der kan kvalificeres som en strafbar handling af denne type, eller at sagsøgeren på egen hånd har foretaget en sådan handling og derved er ifaldet et individuelt strafansvar.«

29. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvad de kompetente myndigheder præcist skal fastlægge, for at udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83 finder anvendelse. Den har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse:

»1) Skal artikel 12, stk. 2, litra c), i [direktiv 2004/83] fortolkes således, at anvendelsen af den i denne bestemmelse foreskrevne udelukkelsesbestemmelse nødvendigvis er betinget af, at asylansøgeren er blevet dømt for en af de terrorhandlinger, der er nævnt i [rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1], der er gennemført i Belgien ved lov af 19. december 2003 om terrorhandlinger?

17 — Denne liste opregner visse individer og enheder, som er underlagt sanktioner (indefrysning af aktiver, rejseforbud eller våbenembargoer). GICM blev optaget på FN's sanktionsliste i henhold til De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1390 (2002). Listen er siden hen blevet opdateret, og GICM er stadig på listen i den gældende version.

18 — Den belgiske regering forklarede ved retsmødet, at artikel 140 i den belgiske straffelov (code pénal) gennemfører rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2.

19 — Den belgiske regering forklarede ved retsmødet, at artikel 137 i den belgiske straffelov gennemfører rammeafgørelsens artikel 1.

2) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, skal faktiske omstændigheder som dem, der fremgår af præmis 5.9.2 i den appellerede dom nr. 96.933, som [CCE] afsagde den 12. februar 2013, og som [Tribunal correctionnel] tilskrev Mostafa Lounani ved dom af 16. februar 2006, og på grundlag af hvilke indstævnte blev dømt for at have deltaget i en terrororganisation, da anses for handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 12, stk. 2, litra c), i [direktiv 2004/83]?

3) Er den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse i forbindelse med en undersøgelse af, om ansøgeren skal udelukkes fra at opnå international beskyttelse som følge af, at den pågældende er blevet dømt for at have deltaget som ledende medlem i en terrororganisation, uden at det derved er blevet konstateret, at den pågældende har begået, har forsøgt at begå eller har truet med at begå en terrorhandling, tilstrækkelig til at fastslå, at ansøgeren har deltaget i eller anstiftet til en handling som omhandlet i artikel 12, stk. 3, i [direktiv 2004/83], eller er det nødvendigt at foretage en individuel prøvelse af de faktiske omstændigheder i sagen og at godtgøre, at ansøgeren har deltaget i eller anstiftet til begåelsen af en terrorhandling som defineret i [rammeafgørelsens artikel 1]?

4) Skal en handling, der består i anstiftelse eller deltagelse som omhandlet i artikel 12, stk. 3, i [direktiv 2004/83] i forbindelse med en undersøgelse af, om en ansøger skal udelukkes fra at opnå international beskyttelse som følge af, at den pågældende har deltaget eventuelt som ledende medlem i en terrororganisation, vedrøre begåelsen af en terrorhandling, som defineret i [rammeafgørelsens artikel 1], eller kan den vedrøre deltagelse i en terroristgruppe som omhandlet i den nævnte rammeafgørelses artikel 2?

5) Er det muligt, når der er tale om terrorisme, at udelukke en person fra at opnå international beskyttelse i henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i [direktiv 2004/83], såfremt den pågældende ikke har begået, anstiftet til eller deltaget i en voldelig handling af særlig grusom karakter som omhandlet i [rammeafgørelsens artikel 1]?«

30. Der er indgivet skriftlige indlæg på vegne af CGRA, Mostafa Lounani, den belgiske, den franske, den græske, den ungarske, den italienske, den polske og den spanske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen. Under retsmødet, der blev afholdt den 16. februar 2016, afgav alle disse parter med undtagelse af den ungarske, den italienske og den polske regering mundtlige indlæg.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

31. Genèvekonventionen er et dynamisk instrument, der skal fortolkes i lyset af de forhold, der hersker i dag, og i overensstemmelse med udviklingen i international ret [20]. UNHCR spiller en særlig rolle med vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionen [21]. Direktiv 2004/83 skal fortolkes i lyset af dets generelle opbygning og formålet med konventionen [22].

20 — Jf. UNHCR's Introductory Note (orienterende note) til Genèvekonventionen af december 2010.

21 — Jf. 15. og 22. betragtning til direktiv 2004/83. Denne vejledning er imidlertid blevet beskrevet af min kollega generaladvokat Mengozzi som »mange og til tider modstridende tekster« i hans forslag til afgørelse B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:302, punkt 43).

22 — Jf. endvidere artikel 78, stk. 1, TEUF, der udtrykkeligt bestemmer, at Den Europæiske Unions asylpolitik skal stemme overens med Genèvekonventionen og andre relevante traktater.

32. Flygtningeret er selvsagt tæt forbundet med international humanitær folkeret og international menneskerettighedsret. Dette afspejler sig i chartrets artikel 18, der sikrer asylretten under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen og i henhold til traktaterne. Domstolen har ikke overraskende bekræftet, at direktiv 2004/83 skal fortolkes under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i chartret [23].

33. Virkningen af, at udelukkelsesbestemmelserne i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83 anvendes, er, at en individuel ansøger fratages beskyttelse i form af flygtningestatus, og det udgør derfor en undtagelse til retten til asyl for så vidt angår en person, der af anden grund falder inden for anvendelsesområdet for beskyttelsen [24]. Når disse bestemmelser skal fortolkes, skal der følgelig gås forsigtigt til værks, og de skal fortolkes snævert [25].

34. Såfremt artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83 imidlertid finder anvendelse, betyder det ikke nødvendigvis, at den omhandlede person udvises til sit hjemland (eller nogen andre steder), såfremt eksempelvis forbuddet mod tortur eller hans ret til ikke at blive udsat for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf risikerer at blive krænket [26]. Medlemsstaterne er forpligtede til at overholde *non-refoulement-princippet* i henhold til deres internationale forpligtelser [27].

35. Det er vigtig klart at holde sig for øje, hvad Domstolen i den foreliggende forelæggelse anmodes eller ikke anmodes om at tage stilling til.

36. Det (vanskelige) spørgsmål om, hvad der er udgør en terrororganisation i henhold til international ret, rejses ikke af den forelæggende ret [28]. Der er heller ikke rejst tvivl om optagelsen af GICM på FN's sanktionsliste i henhold til UNSCR 1390 (2002) i det materiale, som Domstolen har til rådighed. Efter min opfattelse må den foreliggende sag derfor *nødvendigvis* gennemføres på det grundlag, at FN gyldigt har kategoriseret GICM som en »terrororganisation«.

37. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Mostafa Lounani blev dømt for strafferetlige overtrædelser, hvor han ikke var direkte involveret i begåelsen af strafbare handlinger, der »betragtes som terrorhandlinger« som opregnet i rammeafgørelsens artikel 1. På baggrund af det materiale, som er til rådighed for Domstolen, skal GICM imidlertid betragtes som en »terroristgruppe« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 1, og Mostafa Lounanis aktiviteter kan derfor henhøre under rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2 [eller eventuelt artikel 3, litra c)].

38. Er disse spørgsmål imidlertid de rette spørgsmål at stille? Hvordan er forholdet mellem rammeafgørelsen og direktiv 2004/83? Er der indikationer – som skal bedømmes af de kompetente nationale myndigheder (selvsagt med forbehold for de nationale domstoles prøvelsesret, når den tager endelig stilling til de faktiske omstændigheder) – for at de specifikke aktiviteter, som Mostafa Lounani blev dømt for, »er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger«, idet den forklarende

23 — Jf. dom af 2.3.2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 54). Jf. generelt vedrørende fortolkningen af EU-retsakter i lyset af anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 283). Jf. endvidere tiende betragtning til direktiv 2004/83.

24 — Artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 bestemmer, at »flygtning« betegner et menneske, der er omfattet af den indeholdte definition, *medmindre* betingelserne for udelukkelse i artikel 12 finder anvendelse.

25 — Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:302, punkt 46).

26 — Disse rettigheder sikres ved chartrets artikel 4. De tilsvarende rettigheder i den europæiske menneskerettighedskonvention (»EMRK«) findes i artikel 3. Jf. eksempelvis Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.11.1996, Chahal mod Det Forenede Kongerige (ECLI:CE:EMRK:1996:1115JUD002241493).

27 — Jf. artikel 21 i direktiv 2004/83 og chartrets artikel 19, stk. 2.

28 — Store Afdeling skal tage stilling til et aspekt af samme spørgsmål i verserende sag A m.fl. (C-158/14).

sætning i artikel 12, stk. 2, , litra c), i direktiv 2004/83 (»som fastlagt i præambelen og i artikel 1 og 2 til [FN-pagten]«) skal fortolkes således, at den omfatter andet internationalt materiale, der tydeligt har identificeret visse »handlinger med forbindelse til terrorisme« som værende »i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger«?

Dommen i sagen B og D

39. I dommen i sagen B og D [29] besvarede Domstolen præjudicielle spørgsmål fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland), der udsprang af en sag, der var anlagt af to personer, der *forud* for deres ankomst til Den Europæiske Union, klart havde været aktivt involveret i aktiviteter, som var tilknyttet grupper, der var opført i bilaget til fælles holdning 2001/931 [30] om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. B havde sympatiseret med Dev Sol (nu: DHKP/C) og støttet den væbnede guerillakamp i de tyrkiske bjerge og var blevet anholdt, udsat for grov fysisk mishandling og tvunget til at afgive forklaring under tortur. Han blev dømt til livsvarigt fængsel to gange. Han blev betinget løsladt i seks måneder af sundhedsmæssige årsager og benyttede løsladelsen til at forlade Tyrkiet og rejse til Tyskland, hvor han ansøgte om asyl. Til støtte for sin ansøgning om asyl oplyste han, at han flygtede op i bjergene for at tilslutte sig PKK, og at han kæmpede i guerillaen og blev en højtstående partirepræsentant i PKK. PKK sendte ham ind i Nordirak, men der opstod en uoverensstemmelse mellem ham og ledelsen. Han flyttede dernæst til Tyskland, hvor han i første omgang fik asyl. Denne afgørelse blev imidlertid tilbagekaldt som følge af en ændring i national ret [31]. Ansøgernes ret til at opnå flygtningestatus (B) eller at bevare flygtningestatus (D) afhang af fortolkningen af udelukkelsesbestemmelserne i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83.

40. Domstolen (Store Afdeling) fastslog, at »terrorhandlinger[, som den ikke definerede], der er karakteriseret ved deres voldelighed i forhold til civilbefolkninger, også selv om de begås under foregivelse af, at de har et politisk mål, kan betegnes som alvorlige ikke-politiske forbrydelser som omhandlet i nævnte litra b) [i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83]«.

41. For så vidt angår artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 fastslog Domstolen, at 22. betragtning til direktiv 2004/83 fastlægger »handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger« med henvisning til præambelen og artikel 1 og 2 i FN-pagten, og at disse er blandt de retsakter, der identificeres i De Forenede Nationers resolutioner, vedrørende »foranstaltninger til bekæmpelse af international terrorisme«. Disse foranstaltninger omfatter De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner 1373 (2001) og 1377 (2001). Det er derfor klart, »at Sikkerhedsrådet tager udgangspunkt i et princip om, at internationale terrorhandlinger generelt, og uanset en stats deltagelse heri, er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger« [32].

42. Jeg vender senere i dette forslag til afgørelse tilbage til de yderligere elementer af dommen i sagen B og D, der er relevante for bedømmelsen af den foreliggende forelæggelse. Det er imidlertid indledningsvis vigtigt at bemærke, at den foreliggende forelæggelse adskiller sig væsentligt fra dommen i sagen B og D.

29 — Dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661).

30 — Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27.12.2001 (EFT 2001, L 344, s. 93), der bl.a. har til formål at gennemføre foranstaltninger til bekæmpelse af finansiering af terrorisme i De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 1373 (2001).

31 — Dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 57-60).

32 — Dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 81-83).

43. På den ene side følger det af forelæggelsesafgørelsen, at uanset hvad der præcist er blevet fastlagt for så vidt angår GICM, der har ført til optagelsen på FN's sanktionsliste den 10. oktober 2002, er Mostafa Lounani blevet dømt for at deltage i en terrororganisation, men er ikke dømt for en bestemt terrorhandling. De handlinger, som han er blevet dømt for (logistisk støtte til en terroristgruppe, udfærdigelse og udlevering af pas, deltagelse i organising af en gruppe af frivillige med henblik på udsendelse til Irak), er ej heller blevet knyttet til begåelsen af en bestemt terrorhandling fra GICM's side.

44. På den anden side var de handlinger, som de kompetente myndigheder skulle tage hensyn til for så vidt angår B og D, tidligere handlinger, der var blevet begået i et tredjeland. I modsætning hertil blev de handlinger, der førte til Mostafa Lounanis domfældelse, begået inden for Den Europæiske Union i den forlængede periode, mens han opholdt sig ulovligt i Belgien, og hans ansøgning om asyl blev indgivet, mens han afsonede sin dom på seks år fængsel.

Det første spørgsmål

45. I henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 kan en ansøger om flygtningestatus udelukkes fra at opnå beskyttelse, såfremt den pågældende »[…] har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præambelen og i artikel 1 og 2 til [FN-pagten]«. Ved det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt denne udelukkelsesgrund kun kan finde anvendelse, såfremt en asylansøger er blevet dømt for en af de terrorhandlinger, der opregnes i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1.

46. Artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 afspejler ordlyden i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c), og udvider den en anelse. Begrebet »handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger« i artikel 1, afsnit F, litra c), betragtes som vage og uklare [33]. Isoleret betragtet giver den brede formulering af De Forenede Nationers mål og grundsætninger ikke meget vejledning med hensyn til, hvilke handlinger der kan føre til, at en person fratages sin flygtningestatus. Ordlyden identificerer ikke præcist anvendelsesområdet for artikel 1, afsnit F, litra c). Den definerer ej heller, hvilke handlinger der henhører under denne kategori, eller de personer, som eventuelt ville begå den slags handlinger.

47. International ret har selvsagt udviklet sig siden De Forenede Nationers pagt blev udfærdiget. I De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001) besluttede Sikkerhedsrådet således, at staterne skal træffe foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, og erklærede, at terrorhandlinger, -metoder og -fremgangsmåder, herunder planlægning af og ansporing til sådanne aktiviteter, er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper. Tilsvarende erklæringer findes endvidere i de efterfølgende resolutioner, navnlig resolution 1377 (2001). Affattelsen af disse instrumenter indikerer klart, at det internationale verdenssamfund *endvidere* betragter de beskrevne handlinger, som værende »i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger«. En række internationale konventioner vedrører bestemte aspekter af kampen mod terrorisme og indeholder krav om, at de stater, som har undertegnet dem, lader de nødvendige strafbare handlinger indføre i national ret til at kunne dække, retsforfølge og straffe de forskellige former for aktiviteter, som de identificerer [34]. Samtidig fremhæver Sikkerhedsrådet endvidere (i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner 1624 (2005) og 2178 (2014)), at staternes skridt til bekæmpelse af terrorisme skal overholde international ret, navnlig international menneskerettighedsret, flygtningeret og humanitær folkeret.

33 — Jf. punkt 46 i UNHCR Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1.F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (herefter »baggrundsnotatet«).

34 — Jf. eksempelvis den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, vedtaget af FN's Generalforsamling i resolution 54/109 af 9.12.1999.

48. Ordlyden af artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 afviger en anelse fra Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c), for så vidt som den henviser til personer, der har gjort sig skyldige i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præambelen og i artikel 1 og 2 til FN-pagten [35]. Bestemmelsen præciserer imidlertid heller ikke de handlinger eller aktiviteter, der kan udløse disse udelukkelsesgrunde.

49. Domstolen har i dommen i sagen B og D og efterfølgende i H.T.-dommen fortolket Sikkerhedsrådets nuværende tilgang således, at internationale terrorhandlinger er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger [36]. Denne fortolkning er stadig aktuel. Truslen fra internationale terroristaktiviteter har været i skarp fokus siden den 11. september 2001 og er kun blevet fremhævet yderligere af angrebene i Paris og Bruxelles for nylig.

50. I dommen i sagen B og D fastslog Domstolen dernæst, at »[d]et følger heraf […], at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne ligeledes kan anvende direktivets artikel 12, stk. 2, litra c), på en person, som inden for rammerne af sin tilknytning til en organisation, der er opført på listen, der udgør bilaget til fælles holdning 2001/931, har været involveret i terrorhandlinger, der har en international dimension« [37]. Domstolen uddybede ikke direkte den begrundelse, der forbandt disse to udtalelser, eller hvad der forstås ved »har været involveret i« (terrorhandlinger), men andre passager i dommen i sagen B og D, som jeg skal behandle senere i dette forslag til afgørelse, hjælper med at gøre yderligere rede for baggrunden og anvendelsesområdet for Store Afdelings afgørelse [38]. Jeg skal her bemærke, at denne holdning er forenelig med de to hovedformål med udelukkelsesbestemmelserne i både artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 og Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c), som er at nægte flygtningestatus for personer, hvis adfærd har gjort dem ufortjent til international beskyttelse, og at forhindre sådanne personer i at bruge den beskyttelse, der følger af flygtningestatus til at unddrage sig retsforfølgning [39].

51. Skal en ansøger om flygtningestatus nødvendigvis være dømt for en terrorhandling som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, for at artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 finder anvendelse?

52. Svaret på dette spørgsmål er efter min opfattelse »nej«.

53. For det første tyder ordlyden af artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 ikke på, at »handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger« er begrænset eller defineres med henvisning til andre retsakter fra EU såsom rammeafgørelsen. Anvendelsesområdet for og formålet med artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 og rammeafgørelsens artikel 1 er ikke det samme. Mens en dom for en terrorhandling som defineret i rammeafgørelsen er åbenbart relevant for proceduren for vurdering af flygtningestatus, er den ikke bestemmende for anvendelsesområdet for udelukkelsesbestemmelserne. Direktiv 2004/83 blev vedtaget næsten to år efter rammeafgørelsen. Lovgiver kunne have indsat en udtrykkelig henvisning til sidstnævnte. Det skete imidlertid ikke, hvilket muligvis skyldtes, at en begrænsning af den art ville have været uforenelig med Genèvekonventionen.

35 — Det forekommer mig ved første blik, at kun magthavere i lande eller statslignende enheder umiddelbart henhørte under anvendelsesområdet for Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c). Jf. eksempelvis travaux préparatoires til konventionen, navnlig den franske delegats opfattelse, hvorefter »[t]he provision was not aimed at the man-in-the-street, but at persons occupying government posts, such as heads of States, ministers and high officials« (E/AC.7/SR.160, 18.8.1950, s. 18), citeret i UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention (July 2009), punkt 2.3.3, fodnote 62.

36 — Dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 83) og af 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 85).

37 — Dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 84).

38 — Jf. punkt 68-70 og 74 nedenfor.

39 — Jf. punkt 2 i Guidelines on International Protection Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4.9.2003 (retningslinjerne for international beskyttelse, herefter »retningslinjerne«).

54. For det andet ville en sådan begrænsning af anvendelsen af udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), være uforenelig med det forhold, at Genèvekonventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge [40]. I henhold til Genèvekonventionen afhænger anvendelsen af artikel 1, afsnit F, litra c), ikke af yderligere betingelser såsom en straffedom på nationalt eller internationalt niveau for terrorhandlinger (eller andre strafbare handlinger). Den omstændighed, at artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 henviser til præambelen og artikel 1 og 2 til FN-pagten tyder på, at anvendelsesområdet er bredere end listen over terrorhandlinger i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1.

55. For det tredje er det regelsættet til afgørelse af flygtningestatus, der giver konteksten og udgangspunktet for fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2004/83, frem for begreber, der udspringer af andre EU-retlige områder såsom foranstaltninger rettet mod bekæmpelse af terrorisme. Direktiv 2004/83 er grundlæggende en humanitær foranstaltning [41]. Hjemlen for det er det dagældende afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedrørende visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer, som er en del af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i henhold til artikel 61 EF [42]. Rammeafgørelsens oprindelse er meget anderledes. Afgørelsen kriminaliserer visse terrorhandlinger og pålægger medlemsstaterne at straffe alvorlige overtrædelser eller angreb på visse fælles værdier i Den Europæiske Union [43]. Rammeafgørelsen har et andet retligt grundlag, hvilket er afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager [artikel 29 TEU, artikel 31, stk. 1, litra e), TEU og artikel 34, stk. 2, litra b), TEU] [44]. Følgelig er anvendelsesområdet for og formålene med de to foranstaltninger ikke de samme [45].

56. Såfremt man for det fjerde fortolker ordlyden således, at det er en betingelse for udelukkelse i henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83, at der består en forudgående straffedom for en terrorhandling som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, ville dette indføre en dobbelt begrænsning. På den ene side ville det indebære, at en person, der har gjort sig skyldig i *andre handlinger*, som er forbundet med terrorisme, men ikke er opregnet i artikel 1, stk. 1, eksempelvis ledelse af en terroristgruppe eller deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter (artikel 2, stk. 2), ikke er omfattet af anvendelsesområdet for udelukkelsesgrundene. På den anden side ville det begrænse »handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger« til *en underkategori* af sådanne handlinger. Ingen af begrænsningerne er i overensstemmelse med formålene med udelukkelsesbestemmelserne og ville være rent kunstige.

57. For det femte skal jeg bemærke, at rammeafgørelsen er en foranstaltning, der er underlagt det såkaldte princip om »variabel geometri«. Den er en retsakt, der ikke er bindende for Det Forenede Kongerige, som har valgt at gøre brug af opt-out-muligheden [46]. Omvendt er hovedformålet med direktiv 2004/83, der finder anvendelse på samtlige 28 medlemsstater, at fastsætte fælles EU-retlige kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse [47]. Under disse omstændigheder forekommer det mig, at det ville være uforeneligt med harmoniseringsformålene med direktiv 2004/83 at importere en begrænsning af fortolkningen af en af dets bestemmelser fra andre EU-retlige tiltag, der *ikke* binder samtlige medlemsstater.

40 — Jf. tredje betragtning til direktiv 2004/83.

41 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 93).

42 — Det nugældende afsnit V i TEUF, jf. navnlig artikel 67 TEUF og 78 TEUF.

43 — Jf. artikel 2 TEU, hvori disse værdier er fastsat.

44 — Erstattet af henholdsvis artikel 67 TEUF og 82 TEUF [artikel 34, stk. 2, litra b), TEU blev ophævet].

45 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 89).

46 — Jf. fodnote 3.

47 — Jf. 16. og 17. betragtning til direktiv 2004/83.

58. Det er derfor min opfattelse, at det ikke er nødvendigt at dokumentere, at en asylansøger er blevet dømt for en terrorhandling som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 1, med henblik på, at personen kan udelukkes fra at opnå flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83.

Det andet og det tredje spørgsmål

59. Den forelæggende ret beskriver de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for det andet og det tredje spørgsmål, som følger. I sin afgørelse af 12. februar 2013 fastslog CCE, at Mostafa Lounani var blevet dømt for strafbare handlinger, der involverede handlinger som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, i form af deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter snarere end handlinger som omhandlet i afgørelsens artikel 1, stk. 1. Tribunal correctionnel mente, at Mostafa Lounanis strafbare handlinger, der blev begået som et ledende medlem af GICM, begrundede en alvorlig straf[48]. Ifølge CCE blev Mostafa Lounanis medlemsskab af en terroristgruppe imidlertid kun beskrevet som en »terroraktivitet« i den afgørelse, som førte til straffedommen. Tribunal correctionnels afgørelse tilskrev ikke GICM ansvaret for bestemte terrorhandlinger, og Mostafa Lounani blev ikke fundet skyldig i personlig deltagelse i sådanne handlinger.

60. På denne baggrund spørger den forelæggende ret, hvorvidt de handlinger, som Mostafa Lounani blev dømt for, kan betragtes som stridende mod »De Forenede Nationers mål og grundsætninger« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 (det andet spørgsmål). Den spørger endvidere, hvorvidt Mostafa Lounanis dom som ledende medlem af en terroristgruppe er tilstrækkelig til at fastslå, at han har »anstifte[t]« til eller »på anden måde deltage[t]« i en handling som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83 i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12, stk. 3[49] (det tredje spørgsmål).

Formaliteten

61. Både CGRA og den belgiske regering har gjort gældende, at det tredje spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. De mener begge, at den forelæggende ret ikke har forklaret, hvorfor et svar på dette spørgsmål er nødvendigt for at kunne træffe afgørelse i hovedsagen.

62. Jeg er uenig.

63. Ifølge fast praksis består der en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål[50].

64. I dette tilfælde ønsker den forelæggende ret at fastslå, hvorvidt den omstændighed, at Mostafa Lounani blev fundet skyldig i at deltage i en terroristgruppe, er tilstrækkelig til at udløse anvendelsen af udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83. Det er klart, at fortolkningen af disse bestemmelser er relevant for hovedsagen. Det tredje spørgsmål må derfor besvares.

48 — Jf. punkt 23 ovenfor.

49 — Den engelske ordlyd af artikel 12, stk. 3, i direktiv 2011/95 anvender »incite« i stedet for »instigate«, men er i øvrigt identisk med artikel 12, stk. 3 i direktiv 2004/83.

50 — Jf. dom 6.6.2013, MA m.fl. (C-648/11, EU:C:2013:367, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

Betydningen af Mostafa Lounanis straffedom

65. Mostafa Lounani gør gældende, at afgørelsen fra Tribunal correctionnel ikke bør tillægges nogen eller kun lille vægt. Han anfører, at der hersker alvorlig tvivl om, hvorvidt retssagen var retfærdig. Han baserer dette argument på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) dom i sagen El Haski[51]. Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at artikel 6 i EMRK (»Ret til retfærdig rettergang«) var blevet krænket, idet forklaringer, der var givet i strid med EMRK's artikel 3 (»Forbud mod tortur«), var blevet fremlagt som bevis i den samme straffesag ved Tribunal correctionnel vedrørende en af Mostafa Lounanis medsagsøgte.

66. Jeg skal bemærke, at Mostafa Lounani ikke appellerede afgørelsen i sin sag, at han ikke selv indgav en klage til Menneskerettighedsdomstolen, og at han ikke har fremført nogen materielle anbringender, der peger på, at straffesagen mod ham på nogen måde var fejlbehæftet, eller at chartrets artikel 47 (eller EMRK's artikel 6) blev overtrådt under hans retssag.

67. Uden nogen dokumentation for, at straffesagen mod Mostafa Lounani var fejlbehæftet, eller at der ikke kunne fæstes lid til de faktiske omstændigheder, der blev fastslået i Tribunal correctionnels afgørelse, er hans dom en kendsgerning. Det egentlige spørgsmål er, hvilken vægt der skal tillægges denne dom i bedømmelsen af, hvorvidt udelukkelsen i artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 finder anvendelse?

68. I dommen i sagen B og D afviste Domstolen, at en dom for deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, litra b), automatisk udløste anvendelsen af udelukkelsesbestemmelserne i artikel 12, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2004/83. Den fastslog, at betingelserne for udelukkelse forudsætter en fuldstændig vurdering af alle de særlige omstændigheder i hver enkelt sag[52]. Af denne grund afviser jeg CGRA's argument om, at en person, der er blevet dømt for at begå terrorhandlinger, eksempelvis strafbare handlinger som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1-4, automatisk bliver udelukket fra flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 2 og/eller 3, i direktiv 2004/83 uden nogen yderligere behandling af hans ansøgning.

69. I dommen i sagen B og D forklarede Domstolen, at selv om der ikke er nogen »direkte relation mellem fælles holdning 2001/931 og [direktiv 2004/83] for så vidt angår de mål, der forfølges, og det er ikke begrundet, at den kompetente myndighed, når den har til hensigt at udelukke en person fra at blive anerkendt som flygtning i medfør af direktivets artikel 12, stk. 2, udelukkende støtter sig på den pågældendes tilknytning til en organisation, der er optaget på en liste, der er etableret *uden for* de rammer, som [direktiv 2004/83] har indført under hensyn til Genèvekonventionen«[53], gør »[*o*]*ptagelsen af en sådan organisation* på en liste som den, der udgør bilaget til fælles holdning 2001/931, […] *det imidlertid muligt at fastslå, at den gruppe, som den berørte person har været tilknyttet, har karakter af terroristgruppe*«.[54] Udgangspunktet her må derfor være, at GICM som sådan betragtes som en terrororganisation[55].

70. Det er imidlertid klart ud fra både dommen i sagen B og D og Domstolens efterfølgende afgørelse i H.T.-dommen[56], at selve medlemsskabet af en terrororganisation ikke er tilstrækkelig til at udløse anvendelsen af udelukkelsesbestemmelserne i artikel 12, stk. 2 og 3, i direktiv 2004/83, eftersom optagelsen af en organisation på en liste ikke kan sidestilles med den (obligatoriske) individuelle vurdering af, hvorvidt en bestemt ansøger kan anerkendes som flygtning[57]. Sådant medlemsskab

51 — Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.9.2012, El Haski mod Belgien (ECLI:CE:EMRK:2012:0925JUD000064908).

52 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 93).

53 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 89) (min fremhævelse).

54 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 90) (min fremhævelse).

55 — Det antydes *ikke* i den foreliggende sag, at optagelsen af GICM var ugyldig.

56 — Dom af 24.6.2015, H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis.

57 — Jf. artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/83.

indikerer alene, at disse udelukkelsesbestemmelser (potentielt) kan finde anvendelse. De personlige forhold i forbindelse med en ansøgning om asyl er nødvendigvis mere detaljerede og nuancerede end den undergruppe af faktiske omstændigheder, hvorpå en strafferetlig forfølgelse og straffedom baseres. Det er derfor min opfattelse, at selv om der eksisterer en tilsyneladende relevant straffedom, vedbliver der at bestå et krav om en individuel vurdering.

Artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83

71. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c), nævner ikke »anstiftelse« eller »deltagelse« i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger. Ikke desto mindre skal bestemmelsen fortolkes således, at den også omfatter personer, der ikke selv faktisk udfører handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger [58]. Artikel 12, stk. 2, litra c), sammenholdt med bestemmelsens stk. 3, tyder på, at personer, der er skyldige i at begå, anstifte til eller på anden måde deltage i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger, opfylder betingelserne for udelukkelse. Denne forståelse stemmer både overens med den fortolkning af Genèvekonventionen, der støttes af retningslinjerne, og med formålet med direktiv 2004/83 [59].

72. Heraf følger at udelukkelse i henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 ikke er begrænset til de faktiske gerningsmænd, der begår terrorhandlinger. Sammenholdt med artikel 12, stk. 3, omfatter den personer, der fremmer begåelsen af terrorhandlinger.

73. Men hvor langt går udvidelsen i henhold til artikel 12, stk. 3? Hvor skal grænsen drages mellem en person, der alene foretager indsamlinger af donationer på gaden [60], og en person, der er direkte involveret i en terrorhandling, som fører af »flugtbilen«?

74. Det skal bevises, at der er »*tungtvejende grunde til at antage*« [61], at ansøgeren personligt har deltaget i gruppen i den omhandlede periode, og at han har gjort sig skyldig i handlinger, der henhører under anvendelsesområdet for udelukkelsesbestemmelserne [62]. I dommen i sagen B og D fastslog Domstolen, at: »[i] denne henseende skal den kompetente myndighed bl.a. undersøge den rolle, som den pågældende person faktisk har spillet i udførelsen af de pågældende handlinger, vedkommendes position inden for organisationen, den grad af kendskab, den pågældende havde eller måtte antages at have til organisationens aktiviteter, den eventuelle pression, som vedkommende har været undergivet, eller andre faktorer, der kan have haft indflydelse på denne persons adfærd« [63].

58 — Jf. retningslinjernes punkt 17 og 18.

59 — Jf. 22. betragtning. Den bestemmelse, der svarer til artikel 12, stk. 3, var ikke i Kommissionens oprindelige forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (KOM(2001) 510 endelig, EFT 2002, C 51 E, s. 325). Teksten blev indsat af medlemsstaterne under forhandlingerne i Rådet.

60 — Det blev eksempelvis fastslået i H.T.-dommen, at H.T. havde indsamlet donationer på vegne af PKK og lejlighedsvist havde uddelt et tidskrift, der blev trykt af organisationen. Domstolen fastslog, at det ikke nødvendigvis følger af disse handlinger, at H.T. har søgt at legitimere terrorhandlinger, og at handlinger af denne art ikke i sig selv udgør terrorhandlinger, jf. dom af 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 91).

61 — Jf. udtrykkeligt ordlyden af den indledende bestemmelse i artikel 12, stk. 2 i direktiv 2004/83.

62 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 94).

63 — Jf. dom af 9.11.2010, B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 97).

75. For så vidt angår ansøgerens deltagelse i handlinger som omhandlet i artikel 12, stk. 2, litra c), tyder de indledende ord »tungtvejende grunde til at antage« på, at tærsklen for, hvornår artikel 12, stk. 2, kan påberåbes, er høj. Henvisningen til »De Forenede Nationers mål og grundsætninger« viser, at ansøgerens handling skal have haft en virkning på internationalt niveau og have en sådan alvor, at det har konsekvenser for den internationale fred og sikkerhed, idet præambelen og artikel 1 og 2 i FN-pagten grundlæggende fastsætter principperne for det internationale verdenssamfunds sameksistens [64].

Bedømmelse af betingelserne for udelukkelse i henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83

76. Det følger af mit svar på det første spørgsmål, at jeg mener, at artikel 12, stk. 2, i forbindelse med vurderingen skal fortolkes uafhængigt af rammeafgørelsens artikel 1. Jeg er af samme opfattelse for så vidt angår afgørelsens artikel 2 (deltagelse i en terroristgruppe), og jeg mener endvidere, at det heller ikke her i henhold til bestemmelsen nødvendigvis skal fastslås, at en ansøger har en straffedom.

77. Samtlige medlemsstater er forpligtede til at forsvare og fremme de fælles værdier, således som de er fastlagt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet (artikel 3, stk. 5, TEU). Såfremt en asylansøger følgelig er dømt under en retssag, der overholder de processuelle krav, der følger af lovgivningen og chartrets artikel 47, og denne dom er endelig, skal dette tillægges betydelig vægt i en vurdering i henhold til artikel 4 i direktiv 2004/83. Samtidig kan artikel 12, stk. 2, litra c), ikke udelukkende betragtes som en yderligere bestemmelse til bekæmpelse af terrorisme, der kan påberåbes automatisk som supplement til allerede pålagte sanktioner [65]. Der skal stadig foretages en vurdering af samtlige relevante kendsgerninger med henblik på at overholde kravene i direktiv 2004/83.

78. Den franske regering har gjort gældende, at såfremt ansøgeren er blevet dømt for en strafbar handling såsom deltagelse i en terroristgruppe, opstår der en formodning, der kan tilbagevises, om udelukkelse i henhold til artikel 12, stk. 2.

79. Jeg er uenig i dette synspunkt.

80. Såfremt kendsgerningerne tyder på, at udelukkelsesgrundene kan være relevante, bliver de potentielle udelukkelsesgrunde vurderet på tidspunktet for ansøgning om flygtningestatus [66]. Medlemsstaterne har en vid skønsbeføjelse i henhold til artikel 4 i direktiv 2004/83 for så vidt angår vurderingsproceduren [67]. Efter min opfattelse skal en dom for en terrorhandling alene betragtes som klart og pålideligt bevis for, at der er alvorlige grunde til mene, at grænsen i artikel 12, stk. 2, er nået. Denne fremgangsmåde har den fordel, at det sikres, at de fælles kriterier for anerkendelse af flygtninge ikke undermineres ved medlemsstaternes anvendelse af forskellige regler om formodninger.

81. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Domstolen kan hente vejledning i Shepherd-dommen [68], hvor Domstolen fortolkede artikel 9, stk. 2, litra e), i direktiv 2004/83 [69] i forbindelse med fastsættelsen af den tærskel, der er tilstrækkelig til at udløse anvendelsen af artikel 12, stk. 2, litra c), og anfører, at enhver test, der skal anvendes, skal være i overensstemmelse

64 — Samtlige strafbare handlinger, der fører til udelukkelse i henhold Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, er særdeles alvorlige (UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention (juli 2009)). I retningslinjernes punkt 17 erklærer UNHCR, at Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c), formentlig vil blive påberåbt sjældnere end udelukkelsesgrundene i artikel 1, afsnit F, litra a) eller litra b).

65 — Jf. endvidere retningslinjernes punkt 25 for så vidt angår Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra c), og De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner 1624 (2005) og 2178 (2014), der fremhæver, at staterne skal sikre, at foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme overholder deres forpligtelser i henhold til international ret og er vedtaget i henhold til bl.a. flygtningeret og humanitær folkeret.

66 — Artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83.

67 — Jf. endvidere direktivet om asylprocedurer.

68 — Dom af 26.2.2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117).

69 — Shepherd-dommen vedrørte anvendelsesområdet for artikel 9, stk. 2, litra e), i direktiv 2004/83 navnlig betydningen af ordene »[…] *hvis militærtjeneste ville omfatte* forbrydelser eller handlinger, der falder inden for anvendelsesområdet af udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2.«

med Domstolens afgørelse i Shepherd-dommen. Jeg opfatter den test, som Det Forenede Kongerige foreslår som følger: Ved at udøve sine opgaver i en terroristgruppe ville den omhandlede person med rimelig sandsynlighed levere den nødvendige støtte til forberedelsen eller gennemførelsen af strafbare handlinger, der udløser anvendelsen af udelukkelsesgrunden i artikel 12, stk. 2, litra c): Det burde også være tilstrækkelig til at udløse anvendelsen af artikel 12, stk. 3.

82. Jeg mener ikke, at Shepherd-dommen vejleder Domstolen her. For det første omhandlede Shepherd-dommen kun udelukkelsesgrunden i artikel 12, stk. 2, litra a). For det andet foretog Domstolen i Shepherd-dommen en klar sondring mellem artikel 9, stk. 2, litra e), og udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2. Domstolen fastslog, at bedømmelsen af, hvorvidt der foreligger en risiko for, at der begås en fremtidig forbrydelse som omhandlet i artikel 9, stk. 2, litra e), i direktiv 2004/83, og bedømmelsen i henhold til artikel 12, stk. 2, grundlæggende set er forskellig. Det er efter sidstnævnte bestemmelse et krav, at der foretages en ex post undersøgelse med henblik på at fastslå, hvorvidt en ansøger skal udelukkes fra beskyttelsen i direktiv 2004/83 som følge af sine tidligere handlinger[70]. Endelig vedrører Shepherd-dommen ikke spørgsmålet, om hvad der udgør en terrorhandling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2004/83.

83. Jeg foreslår, at der er to faser i den bedømmelse, som de kompetente nationale myndigheder skal foretage i forbindelse med artikel 12, stk. 2, litra c).

84. Det første skridt er at efterprøve om den organisation, som asylansøgeren har støttet, eller hvis aktiviteter han har deltaget i, er en terrororganisation[71].

85. Det andet skridt er at bedømme, hvorvidt de specifikke faktiske omstændigheder, der tilskrives den pågældende, viser, at han har deltaget i terrorhandlinger, der udløser anvendelsen af artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83. Dette kræver, at der foretages en bedømmelse af organisationens struktur, hans position i organisationen og hans evne til at påvirke gruppens aktiviteter[72], samt en undersøgelse af, hvorvidt og i hvilket omfang han var involveret i planlægningen og beslutningsprocessen eller i at instruere andre personer med henblik på at begå terrorhandlinger, og hvorvidt og i hvilket omfang han finansierede sådanne handlinger eller frembragte midlerne, der sætter andre personer i stand til at begå dem. De kompetente myndigheder skal endvidere finde det godtgjort, at han begik eller ydede et betydelig bidrag til terrorhandlinger, og at han bærer en del af ansvaret for dem, fordi han handlede vel vidende, at han fremmede begåelsen af sådanne strafbare handlinger[73].

86. Det antydes i forelæggelsesafgørelsen, at det var blevet fastslået, at Mostafa Lounani var et ledende medlem af GICM. Det er en logisk følge heraf, at han antageligvis kunne påvirke gruppens aktiviteter. Han ydede logistisk støtte. Dette tyder på, at han kan have fremmet og sat andre i stand til at deltage i eller at begå terrorhandlinger. GICM's aktiviteter har en international dimension, idet GICM er optaget på FN's sanktionsliste[74]. Der er endvidere et internationalt aspekt af Mostafa Lounanis aktiviteter, for så vidt som han var indblandet i forfalskning af pas, og han hjalp frivillige, som ønskede at rejse til Irak. Hans motiver og intentioner i relation til den terroristgruppe, som han deltager i, er endvidere relevante i forbindelse med fastlæggelsen af hans personlige ansvar.

70 — Jf. dom 26.2.2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117, præmis 38).

71 — Jf. punkt 69 ovenfor. Det synes uden tvivl at være tilfældet i den foreliggende sag.

72 — Jf. retningslinjernes punkt 19. Jf. endvidere analogt dom 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 90-93), hvor Domstolen tog stilling til, hvorvidt støtte fra en flygtning til en terroristgruppe udgjorde tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden som omhandlet i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/83, der begrundede, at hans opholdstilladelse blev tilbagekaldt.

73 — Jf. baggrundsnotatets punkt 51.

74 — Jf. punkt 26 ovenfor.

87. Selv om det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Mostafa Lounani ikke blev dømt for selv at udføre terrorhandlinger, er den idømte strafs strenghed en indikation for alvoren af de strafbare handlinger, der tilskrives ham.

88. Jeg understreger imidlertid, at Domstolen alene kan vejlede, og at det ultimativt tilkommer de kompetente nationale myndigheder at bedømme Mostafa Lounanis ansøgning med forbehold for den nationale domstols prøvelsesret, der som den eneste domstol tager stilling til de faktiske omstændigheder.

89. Det er derfor min opfattelse, at såfremt en ansøger om flygtningestatus er blevet dømt for at deltage i en terroristgruppe af domstolene i en medlemsstat, og dommen er endelig, er denne omstændighed relevant for og skal tillægges betydelig vægt i den individuelle vurdering af, hvorvidt udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 finder anvendelse. I vurderingen af de faktiske omstændigheder i en ansøgers sag med henblik på artikel 12, stk. 2, litra c), sammenholdt med stk. 3, skal de kompetente nationale myndigheder endvidere undersøge, hvorvidt han bærer et individuelt ansvar under henvisning til hans motiver og intentioner vedrørende aktiviteterne i den terroristgruppe, som han deltager i. Gruppens aktiviteter skal have en international dimension og have en sådan alvor, at det har konsekvenser for den internationale fred og sikkerhed. Konstateringen af, at ansøgeren var et ledende medlem af sådan en gruppe, er en relevant faktor. Det er ikke nødvendigt at fastslå, at han selv har anstiftet til eller deltaget i terrorhandlinger som defineret i rammeafgørelsens artikel 1, for at udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83 kan påberåbes.

Det fjerde spørgsmål

90. Det fjerde spørgsmål omhandler, hvorvidt en handling i form af anstiftelse eller deltagelse som omhandlet i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2004/83 skal vedrøre begåelsen af en strafbar handling i henhold til rammeafgørelsens artikel 1, eller hvorvidt den kan vedrøre en strafbar handling i henhold til dennes artikel 2.

91. Af de grunde, der følger af svaret på det første, det andet og det tredje spørgsmål, mener jeg ikke, at anvendelsen af artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 afhænger af, hvorvidt rammeafgørelsen finder anvendelse. Det er derfor ikke nødvendigt at dokumentere, at en strafbar handling som omhandlet i afgørelsens artikel 1 eller 2 er blevet begået, for at artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83 finder anvendelse.

Det femte spørgsmål

92. Kan en ansøger udelukkes fra anerkendelse som flygtning, såfremt hverken han eller den terroristgruppe, som han er medlem af, har begået voldelige handlinger af særlig grusom karakter som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1?

93. Efter min opfattelse er der ikke behov for at dokumentere, at en ansøger har gjort sig skyldig i sådanne handlinger med henblik på, at udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83 finder anvendelse.

94. For det første fremgår ordene »voldelig handling af særlig grusom karakter« ikke af rammeafgørelsen. For det andet er begåelsen af handlinger defineret som terrorhandlinger i denne afgørelse, således som jeg allerede har forklaret, ikke den eneste eller endsige en påkrævet grund til at udløse anvendelsen af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2004/83 [75].

75 — Jf. punkt 58 og 91 ovenfor.

95. For god ordens skyld skal jeg tilføje, at udtrykket »voldelig handling af særlig grusom karakter« heller ikke er en betingelse for udelukkelse i henhold til direktiv 2004/83. Endvidere tyder formålene med direktivet ikke på, at der er noget grundlag for at fortolke artikel 12, stk. 2, således at sådan betingelse finder anvendelse.

Forslag til afgørelse

96. På baggrund af ovenstående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør besvare de spørgsmål, som Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) har forelagt, således:

»– Det er ikke nødvendigt at dokumentere, at en asylansøger er blevet dømt for en terrorhandling som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme, for at personen kan udelukkes fra anerkendelse som flygtning på baggrund af, at han er skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som omhandlet i artikel 12, stk. 2, litra c), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse.

– Såfremt en ansøger om flygtningestatus dømmes for at have deltaget i en terroristgruppe af en medlemsstats domstole, og denne dom er endelig, er denne omstændighed relevant for og skal tillægges betydelig vægt i vurderingen af, hvorvidt udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), i direktiv 2004/83 finder anvendelse. Ved vurderingen af de faktiske omstændigheder i en ansøgers sag med henblik på artikel 12, stk. 2, litra c), sammenholdt med stk. 3, skal de kompetente nationale myndigheder endvidere undersøge, hvorvidt han bærer et individuelt ansvar under henvisning til hans motiver og intentioner vedrørende aktiviteterne i den terroristgruppe, som han deltager i. Gruppens aktiviteter skal have en international dimension og skal være så alvorlige, at de har konsekvenser for den internationale fred og sikkerhed. Konstateringen af, at ansøgeren var et ledende medlem af en sådan gruppe, er en relevant faktor. Det er ikke nødvendigt at fastslå, at han selv har anstiftet eller deltaget i terrorhandlinger som defineret i rammeafgørelsens artikel 1, for at udelukkelsesgrundene i artikel 12, stk. 2, litra c), og stk. 3, i direktiv 2004/83 kan påberåbes.

– Det er ikke nødvendigt for at fastslå, at en ansøger om flygtningestatus har anstiftet eller på anden måde deltaget i begåelsen af strafbare handlinger som omhandlet i artikel 12, stk. 2 og stk. 3, i direktiv 2004/83, at den terroristgruppe, som han har deltaget i, har begået en handling, der er opregnet i artikel 1 i rammeafgørelse 2002/475, eller at ansøgeren har gjort sig skyldig i en handling som omhandlet i afgørelsens artikel 2.

– En ansøger om flygtningestatus kan udelukkes fra anerkendelse som flygtning, selv om hverken han eller den terroristgruppe, som han er medlem af, har begået voldelige handlinger af særlig grusom karakter som omhandlet i artikel 1 i rammeafgørelse 2002/475.«