



Datum van
inontvangstneming

:

18/05/2022

Zaak C-222/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

29 maart 2022

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 maart 2022

Verzoekende partij tot Revision

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Andere deelnemer aan de procedure:

JF

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek om internationale bescherming, herhaalde aanvraag, vervolging op grond van omstandigheden die de vreemdeling zelf heeft veroorzaakt nadat hij zijn staat van herkomst heeft verlaten.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (PB 2011, L 337, blz. 9) aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, volgens welke

een vreemdeling die een herhaalde aanvraag indient, normaliter niet de asielstatus wordt verleend indien het risico van vervolging gegrond is op omstandigheden die de vreemdeling zelf heeft veroorzaakt nadat hij zijn staat van herkomst heeft verlaten, tenzij het gaat om in Oostenrijk toegestane activiteiten waarvan is vastgesteld dat deze de uitdrukking en de voortzetting vormen van een overtuiging die de betrokkene reeds in de staat van herkomst aanhing?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, met name artikel 5, lid 3.

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

Asylgesetz 2005 (Oostenrijkse asielwet 2005; hierna: „AsylG 2005”)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 JF is Iraans staatsburger en heeft op 3 oktober 2015 in Oostenrijk om internationale bescherming verzocht op grond dat hij in zijn staat van herkomst werd vervolgd.
- 2 Bij besluit van 7 juni 2017 heeft het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale vreemdelingen- en asiendienst, Oostenrijk) (hierna: „BFA”) dit verzoek afgewezen met als reden dat de door hem aangevoerde vluchtgronden niet geloofwaardig waren. Het BFA heeft hem geen verblijfstitel verstrekt, heeft een terugkeerbesluit uitgevaardigd en een termijn voor vrijwillig vertrek gesteld.
- 3 JF heeft hiertegen beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk). Bij vonnis van 3 januari 2018 werd dit beroep ongegrond verklaard. Dit vonnis is in kracht van gewijsde gegaan.
- 4 Op 26 juni 2019, nadat het vonnis van het Bundesverwaltungsgericht in kracht van gewijsde was gegaan, heeft JF een herhaalde aanvraag om internationale bescherming ingediend omdat hij zich in Oostenrijk tot het christendom had bekeerd.

- 5 Bij besluit van 24 juni 2020 heeft het BFA deze aanvraag tot verlening van de asielstatus afgewezen, maar JF de subsidiairebeschermingsstatus en een tijdelijke verblijfsmachtiging verleend. Hij had op geloofwaardige wijze kunnen aantonen dat hij zich in Oostenrijk uit innerlijke overtuiging tot het christendom had bekeerd en zijn geloof actief uitoefende. Bijgevolg zou hij in geval van terugkeer naar Iran worden blootgesteld aan individuele vervolging die specifiek tegen hem was gericht. Volgens § 3, lid 2, tweede zin, AsylG 2005 kon hem echter, vanwege een zelf veroorzaakte ter plaatse ontstane vervolgingsgrond, alleen subsidiaire bescherming worden verleend.
- 6 JF heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, dat het beroep op 29 september 2020 heeft toegewezen en hem ook de asielstatus heeft verleend op grond van § 3, lid 1, AsylG 2005, op grond dat „zelf veroorzaakte” subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden alleen in de regel de verlening van de asielstatus uitsluiten. Bepalend hiervoor was het misbruik- dan wel geloofwaardigheidsaspect, waarbij het BFA zelf had vastgesteld dat de bekering tot het christendom in Oostenrijk uit innerlijke overtuiging was geschied en geloofwaardig was. Het recht op asiel kon niet worden uitgesloten enkel omdat er geen aanwijzingen waren dat de betrokkene de overtuiging reeds in het land van herkomst aanhing.
- 7 Op 2 november [2020] heeft het BFA tegen deze uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht beroep in Revision ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) omdat er geen rechtspraak bestaat over de vraag onder welke voorwaarden bij een ontvankelijke herhaalde aanvraag recht op asiel bestaat krachtens § 3, lid 2, eerste zin, AsylG 2005, en omdat de uitlegging van het Bundesverwaltungsgericht geen steun vindt in de formulering van deze bepaling. Deze bepaling vormt de regel en een uitzondering hierop is slechts mogelijk wanneer het gaat om in Oostenrijk toegestane activiteiten waarvan is vastgesteld dat deze de uitdrukking en de voortzetting vormen van een overtuiging die de betrokkene reeds in de staat van herkomst aanhing.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Volgens het BFA is in het hoofdgeding sprake van de algemene regel als bedoeld in § 3, lid 2, AsylG 2005 en moet de verlening van de asielstatus bijgevolg worden geweigerd.
- 9 Naar de mening van het Bundesverwaltungsgericht daarentegen is voor het weigeren van het recht op asiel overeenkomstig deze bepaling bovendien vereist dat de aanvrager de subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden zelf heeft veroorzaakt met het oogmerk van misbruik.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 10 Het Verwaltungsgerichtshof is van oordeel dat de uitlegging van artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU bepalend is voor de beslissing over het in casu aanhangige beroep in Revision en dat het Hof van Justitie deze bepaling nog niet heeft uitgelegd. Bovendien is de juiste uitlegging ervan niet dermate evident dat er geen ruimte is voor redelijke twijfel.
- 11 JF heeft zijn herhaalde aanvraag gebaseerd op omstandigheden die hij zelf in Oostenrijk heeft veroorzaakt nadat hij zijn land van herkomst had verlaten. Bijgevolg is er sprake van een subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgrond en valt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie onder artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU.
- 12 Artikel 5 („Ter plaatse ontstane behoefte aan internationale bescherming”) van richtlijn 2011/95/EU bepaalt:
- „1. Een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op het lijden van ernstige schade kan gegrond zijn op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten.
2. Een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op het lijden van ernstige schade kan gegrond zijn op activiteiten van de verzoeker sedert hij het land van herkomst heeft verlaten, met name wanneer wordt vastgesteld dat de betrokken activiteiten de uitdrukking en de voortzetting vormen van overtuigingen of strekkingen die de betrokkene in het land van herkomst aanhing.
3. Onverminderd het Verdrag van Genève, kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker die een herhaalde aanvraag indient, normaliter niet de vluchtelingenstatus wordt verleend indien het risico van vervolging gegrond is op omstandigheden die de verzoeker zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten.”
- 13 De relevante bepaling van Oostenrijks recht is § 3, lid 2, AsylG 2005, volgens welke vervolging ook kan zijn gebaseerd op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de vreemdeling zijn staat van herkomst heeft verlaten (objectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden) of op activiteiten die de vreemdeling heeft ondernomen sedert hij zijn staat van herkomst heeft verlaten en die met name de uitdrukking en de voortzetting zijn van een overtuiging die hij reeds in de staat van herkomst aanhing (subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden). Een vreemdeling die een herhaalde aanvraag indient, wordt normaliter niet de asielstatus verleend indien het risico van vervolging gegrond is op omstandigheden die de vreemdeling zelf heeft veroorzaakt nadat hij de staat van herkomst heeft verlaten, tenzij het gaat om in Oostenrijk toegestane activiteiten waarvan is vastgesteld dat deze de uitdrukking en de voortzetting vormen van een overtuiging die de betrokkene reeds in de staat van herkomst aanhing.

- 14 Met deze bepaling heeft de Oostenrijkse wetgever gebruik gemaakt van de in artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU geboden bevoegdheid om de toekenning van de asielstatus in het aldaar geregelde geval uit te sluiten.
- 15 In het hoofdgeding staat vast dat de in de herhaalde aanvraag door JF aangevoerde subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgrond niet de uitdrukking of de voortzetting is van een reeds in het land van herkomst bestaande overtuiging.
- 16 De beoordeling van de rechtmatigheid van de uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht hangt af van de inhoud van § 3, lid 2, tweede zin, AsylG 2005, die op zijn beurt afhangt van de uitlegging van artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU. Rechtspraak van het Hof van Justitie hierover bestaat evenwel niet.
- 17 Artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU staat de lidstaten in beginsel toe om een verzoeker de vluchtelingenstatus te weigeren indien het risico van vervolging gegrond is op omstandigheden die de verzoeker zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten. Enerzijds lijkt artikel 5, lid 2, deze mogelijkheid echter te beperken tot gevallen waarin het gaat om activiteiten van de verzoeker waarvan is vastgesteld dat deze de uitdrukking en de voortzetting vormen van een reeds in het land van herkomst bestaande overtuiging. Anderzijds is de formulering van artikel 5, lid 3, in zoverre onduidelijk dat de mogelijkheid van weigering door de lidstaten bestaat „onverminderd het Verdrag van Genève” [in het Duits: *unbeschadet der Genfer Flüchtlingskonvention*] en alleen „normaliter” [in het Duits: *in der Regel*].
- 18 Daarbij kan „unbeschadet” in het Duits worden opgevat in de zin van „ohne Schaden” (onverminderd), „im Einklang mit” (in lijn met) en „ohne Nachteil für” (onverlet), maar ook – in tegengestelde zin – in de betekenis van „ohne Rücksicht auf” (zonder rekening te houden met), „trotz” (ondanks) of „ungeachtet” (ongeacht). Ook wat moet worden verstaan onder het vage begrip „in der Regel” blijkt noch uit de bewoordingen van richtlijn 2011/95/EU noch uit de overwegingen ervan.
- 19 Voorts rijst wat de interpretatie van deze formuleringen betreft de vraag hoe het Unierecht zich verhoudt tot het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (hierna: „Verdrag van Genève”). Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt uit richtlijn 2011/95/EU dat het Verdrag van Genève een essentieel onderdeel vormt van het internationale rechtskader voor de bescherming van vluchtelingen en dat de bepalingen van deze richtlijn derhalve in het licht van de algemene opzet en het doel ervan moeten worden uitgelegd in overeenstemming met dit verdrag. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie arrest Hof van 13 januari 2021, Bondsrepubliek Duitsland, C-507/19, EU:C:201:3, punten 38 en 39).

- 20 In beginsel lijken twee interpretaties van artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU mogelijk, namelijk de onbeperkte vluchtelingenstatus overeenkomstig het Verdrag van Genève en de bevoegdheid om een wettelijk vermoeden van misbruik in het leven te roepen.
- 21 Enerzijds zou uit de formulering „onverminderd het Verdrag van Genève” kunnen worden afgeleid dat de bepalingen van het Verdrag van Genève ook volledig moeten worden nageleefd binnen de werkingssfeer van artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU. Aangezien het Verdrag van Genève geen onderscheid maakt tussen de beschermingsbehoefte die in de oorspronkelijke aanvraag en de beschermingsbehoefte die in de herhaalde aanvraag wordt aangevoerd, zou de verlening van asiel bijgevolg ook in geval van een louter subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgrond niet kunnen worden geweigerd. Uitgaande van deze interpretatie zouden de lidstaten met name ook niet bevoegd zijn om voor herhaalde aanvragen de zijn gebaseerd op ter plaatse verrichte activiteiten een misbruikvermoeden in te voeren. In dit geval zou artikel 5, lid 3, slechts verwijzen naar de toegenomen moeilijkheden voor de indiener van een herhaalde aanvraag om zijn geloofwaardigheid aan te tonen.
- 22 Dit standpunt werd in 2010 ook ingenomen door de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties in een advies inzake de ontwerprichtlijn 2011/95/EU. Diens aanbeveling om artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU te schrappen, werd echter niet overgenomen.
- 23 Anderzijds zou artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU het voor de lidstaten mogelijk maken, te verhinderen dat subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden enkel worden geschapen teneinde de asielstatus te verkrijgen. Deze bepaling zou derhalve zo kunnen worden opgevat dat de indiener van een herhaalde aanvraag door de lidstaten „normaliter” niet als vluchteling hoeft te worden erkend indien het risico van vervolging is veroorzaakt door activiteiten die de verzoeker ter plaatse heeft ondernomen.
- 24 Deze interpretatie zou ook stroken met de betekenis van „*unbeschadet*” in de zin van „zonder rekening te houden met”, „ongeacht” of „ondanks”. In dit geval zou evenwel twijfelachtig zijn welke betekenis „normaliter” in artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU heeft.
- 25 Artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU is door sommige lidstaten opgevat als een grondslag voor de invoering van een wettelijk vermoeden van misbruik met betrekking tot zelf ter plaatse veroorzaakte vervolgingsgronden. Zo heeft het Duitse Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter) geoordeeld dat § 28, lid 2, van de Duitse asielwet met betrekking tot vervolgingsgronden die na afloop van de eerste asielaanvraag zelf ter plaatse zijn veroorzaakt, in de regel het vermoeden van misbruik hanteert. Het is aan de verzoeker om te weerleggen dat hij ter plaatse ontstane vervolgingsgronden na de afwijzing van de eerste asielaanvraag enkel of hoofdzakelijk met het oog op de erkenning als vluchteling

- heeft veroorzaakt. Deze opvatting is ook verenigbaar met het Verdrag van Genève.
- 26 In dit verband refereert de verwijzende rechter aan de „Praktische gids van het EASO [Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken]: Voorwaarden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming”, waarin wordt gesteld dat de mogelijkheid om een persoon die een herhaalde aanvraag heeft ingediend, in geval van zelf ter plaatse veroorzaakte vervolgingsgronden normaliter niet als vluchteling te erkennen, bedoeld is om misbruik van de internationale beschermingsregeling te voorkomen. Derhalve bevat artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU ook volgens deze opvatting van het EASO de grondslag voor invoering van nationale regels inzake misbruik.
 - 27 Voorts is in het Gemeenschappelijk standpunt van 4 maart 1996 – door de Raad vastgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie – inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van de term „vluchteling” in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen in punt 9.2. („Vrees voor vervolging in verband met activiteiten in het buitenland”) neergelegd dat „indien het uitgaan van zijn overtuiging kennelijk in hoofdzaak bedoeld is om in aanmerking te kunnen komen voor de vluchtelingenstatus, de activiteiten van de betrokkene in beginsel niet [kunnen] leiden tot toekenning van die status, onverminderd het recht van de betrokkene om niet te worden uitgezet naar een land waar zijn leven, zijn lichamelijke integriteit of zijn vrijheid gevaar lopen.” Bijgevolg mag het veroorzaken van een subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgrond met het oogmerk van misbruik in de regel niet leiden tot erkenning als vluchteling.
 - 28 Naar het oordeel van het Verwaltungsgerichtshof bevat de formulering van richtlijn 2011/95/EU geen aanwijzingen voor de veronderstelling dat artikel 5, lid 3, ervan aldus moet worden begrepen dat deze bepaling alleen een verwijzing bevat naar mogelijke problemen met betrekking tot de geloofwaardigheid van de persoon die een herhaalde aanvraag indient. Integendeel, zij biedt de lidstaten de mogelijkheid om als regel te voorzien in een weigering van de asielstatus.
 - 29 Een uitlegging volgens welke binnen de werkingssfeer van artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU het vluchtelingenbegrip van het Verdrag van Genève onverkort in acht moet worden genomen, zou ertoe leiden dat deze bepaling elke werkingssfeer wordt ontnomen. Bijgevolg zou er voor de nationale wetgever geen speelruimte zijn bij de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht.
 - 30 Een ander argument voor de verenigbaarheid van een dergelijke regeling met het Verdrag van Genève is dat ook in dit verdrag ervan uitgegaan wordt dat internationale bescherming alleen mag worden verleend zolang deze noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Internationale bescherming is evenmin gerechtvaardigd wanneer een vervolging wordt uitgelokt door misbruik (met name nadat een asielverzoek is afgewezen).

- 31 Kortom, artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU moet aldus worden begrepen dat de lidstaten in het kader van een procedure inzake een herhaalde aanvraag bij subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden normaliter de toekenning van de asielstatus kunnen weigeren, voor zover niet wordt vastgesteld dat deze reeds in de staat van herkomst bestonden. Mitsdien bestaat er in dergelijke gevallen geen recht op toekenning van de asielstatus.
- 32 Wat betreft de uitlegging van § 3, lid 2, tweede volzin, AsylG 2005, waarbij de genoemde bepaling van richtlijn 2011/95/EU in nationaal recht is omgezet, moet worden vastgesteld dat daarmee slechts gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in het geval van een herhaalde aanvraag die is gebaseerd op subjectieve ter plaatse ontstane vervolgingsgronden, alleen recht op asiel toe te kennen wanneer enerzijds de vervolging betrekking heeft op in Oostenrijk toegestane activiteiten waarvan wordt vastgesteld dat deze de uitdrukking en voortzetting vormen van een overtuiging die de betrokkene reeds in de staat van herkomst aanhing. Anderzijds zal de asielstatus normaliter niet worden toegekend indien de ter plaatse ontstane vervolgingsgronden na afloop van de eerste procedure door de aanvrager zelf zijn veroorzaakt, tenzij deze het wettelijk vermoeden van misbruik weerlegt.