



Datum van inontvangstneming : 01/05/2019

Zaak C-255/19**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:**

26 maart 2019

Verwijzende rechter:Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Verenigd Koninkrijk)**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

22 maart 2019

Verzoekende partij:

Secretary of State for the Home Department,

Verwerende partij:

OA

Voorwerp van het hoofdgeding

De bij de verwijzende rechter aanhangige zaak betreft de beëindiging van de vluchtelingenstatus en de vraag of die rechter toewijzend moet beslissen op de vordering van verzoekster om verweerder, een Somalische staatsburger die in 2003 in het Verenigd Koninkrijk de vluchtelingenstatus heeft verkregen, thans terug te sturen naar Somalië. Tijdens de procedures bij de rechters van het Verenigd Koninkrijk werd de oorspronkelijke reden voor zijn verwijdering (namelijk dat hij een ernstig strafbaar feit had gepleegd en een gevaar voor de samenleving betekende, en diens gevolg van de vluchtelingenstatus was uitgesloten) verlaten. Thans wordt als grond het feit aangevoerd dat de verweerder is opgehouden vluchteling te zijn, aangezien hij „omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit” (§ 339 A van de Immigration Rules [immigratieregels] van het Verenigd Koninkrijk, artikel 11, lid 1, onder e) van richtlijn 2004/83/EG van de Raad [thans artikel 11, lid 1, onder e) van richtlijn 2011/95/EU van de Raad]).

Met name dient de verwijzende rechter te beslissen of in het kader van de bewijsvoering inzake het feit of „bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit” in de zin van de definitie van „vluchteling” van artikel 2 van richtlijn 2004/83 beschikbaar is, uitsluitend rekening mag worden gehouden met door staatsactoren geboden of bij staatsactoren beschikbare bescherming.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend op grond van artikel 267 VWEU. De verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van artikel 2, onder e), en artikel 11, lid 1, onder e), van richtlijn 2004/83 (hierna: „erkeningsrichtlijn”).

Prejudiciële vragen

- 1) Dient „bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit” in de zin van artikel 11, lid 1, onder e) en artikel 2, onder e) van [richtlijn 2004/83/EG; de erkeningsrichtlijn] te worden opgevat als bescherming van staatswege?
- 2) Dient bij de beslissing over de vraag of er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, onder e), van [de erkeningsrichtlijn] en de vraag of er bescherming beschikbaar is tegen dergelijke vervolging in de zin van artikel 7 [van de erkeningsrichtlijn], de „beschermingstest” of het „beschermingsonderzoek” op beide vragen te worden toegepast en zo ja, gelden voor die test of dat onderzoek in beide gevallen dezelfde criteria?
- 3) Wanneer geen rekening wordt gehouden met de beschikbaarheid van bescherming door niet-staatsactoren in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), en ervan uitgaande dat het antwoord op vraag 1) hierboven bevestigend is, dienen bij de beoordeling of de bescherming doeltreffend of beschikbaar is alleen beschermende handelingen/funcies van staatsactoren in aanmerking te worden genomen of kan rekening worden gehouden met de beschermende handelingen/funcies van particuliere actoren (het maatschappelijk middenveld), zoals families en/of clans?
- 4) Zijn – zoals is aangenomen in vragen 2) en 3) – de criteria voor het „beschermingsonderzoek” dat moet worden gevoerd wanneer beëindiging in de context van artikel 11, lid 1, onder e), wordt overwogen, dezelfde als die welke in de context van artikel 7 gelden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als

persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming („erkenningrichtlijn”), met name de artikelen 2, 7 en 11.

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.

Conclusie van advocaat-generaal Mazák van 15 september 2009 in de gevoegde zaken ██████████ (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2009:551).

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 2 maart 2010 in de gevoegde zaken ██████████ (C-175/08), ██████████ (C-176/08), A ██████████ (C-178/08) ██████████ (C-179/08) tegen Bundesrepublik Deutschland (EU:C:2010:105) (hierna: „zaak ██████████”).

Aangevoerde internationale regelgeving

Artikelen 3 en 8 EVRM

Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: „Vluchtelingenverdrag”)

Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 10 september 2015, R.H. tegen Zweden (zaak nr. 4601/2014)

UNHCR-richtsnoeren inzake beëindiging van de vluchtelingenstatus

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Section 72, lid 2, van de Nationality, Immigration and Asylum Act (wet inzake nationaliteit, immigratie en asiel) van 2002

De Immigration Rules (immigratieregels) van het Verenigd Koninkrijk, Deel 11, met name § 339 A (met het opschrift „Vluchtelingenverdrag houdt op van toepassing te zijn [beëindiging] en § 339 D (met het opschrift „Uitsluiting van humanitaire bescherming”)

Regulation 4 (bestuurlijk besluit 4) van de Refugee or Person In Need of International Protection Regulations (bestuurlijke besluiten inzake vluchtelingen en personen die internationale bescherming behoeven) van 2006

Arrest van de House of Lords (ten tijde van arrest hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) in de zaak Horvath/Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

Arrest van de House of Lords (ten tijde van arrest hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) in de zaak *Bagdanavicius/Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Arrest van de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber (rechter in tweede aanleg bevoegd in immigratie- en asielzaken) in de zaak *MOJ e.a. (terugkeer naar Mogadishu) Somalië* (het landadvies-arrest voor Somalië) [http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(Dergelijke beslissingen zijn bedoeld om advies te verlenen aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk over de vraag of de regering van het Verenigd Koninkrijk onrechtmatig zou handelen door bepaalde personen of groepen van personen te dwingen naar een bepaald land of gebied van een bepaald land te reizen en het grondgebied van dat land of gebied te betreden. Elke beslissing van deze aard vormt een gezaghebbende uitspraak over de stand van zaken op een bepaald grondgebied)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verweerder is onderdaan van Somalië en maakt deel uit van de minderheidsclan Reer Hamar. Hij is afkomstig van Mogadishu. Hij verliet Mogadishu rond 2001, nadat hij en zijn echtgenote in het begin van de jaren 1990 in die stad waren vervolgd door de Hawiye-militie (zijn echtgenote was in 1991 en 1993 het slachtoffer van incidenten met ernstige schade en beiden waren in 1994 of 1995 slachtoffer van een gewelddadige aanval). In juli 2001 vluchtte hij samen met zijn echtgenote van Somalië naar Kenia. Dat jaar kwam zijn echtgenote naar het Verenigd Koninkrijk. In oktober 2001 kreeg zij op grond van de bovenvermelde vervolging de vluchtelingenstatus in het Verenigd Koninkrijk. Verweerder kwam in 2003 naar het Verenigd Koninkrijk en kreeg de vluchtelingenstatus als persoon die van haar afhankelijk was. Hij was ook het slachtoffer geweest van vervolging toen hij in 1994 of in 1995 werd aangevallen. Hij en zijn eerste echtgenote zijn niet meer gehuwd. Hij pleegde meerdere strafbare feiten. Indien hij zou worden teruggestuurd naar Mogadishu, zou hij arbeidskansen hebben, maar die zouden zijn beperkt tot banen waarbij de arbeidsomstandigheden kunnen worden aangepast aan zijn verminderde mobiliteit. Hij heeft een aantal naaste familieleden in Mogadishu aan wie hij financiële steun zou kunnen vragen, en hij zou die steun ook kunnen vragen aan zijn zuster (die volgens de recentste informatie in Dubai verblijft) en Reer Hamar-vrienden in het Verenigd Koninkrijk, ten minste voor de tijd die hij nodig heeft om zich opnieuw in Mogadishu te vestigen.
- 2 Op 8 juli 2014 heeft verzoekster verweerder in kennis gesteld van haar voornemen om zijn vluchtelingenstatus te beëindigen, aanvankelijk op grond van de door verweerder gepleegde strafbare feiten. Op 27 april 2016 werd hem een verwijderingsmaatregel opgelegd. Verweerder is opgekomen tegen die maatregel bij de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk. De zaak is thans

aanhangig bij de verwijzende rechter, waarbij het nu gaat om uitlegging van § 339 A van de Immigration Rules van het Verenigd Koninkrijk, die artikel 11, lid 1, onder e) van de erkenningsrichtlijn, inzake beëindiging van de vluchtelingenstatus, heeft omgezet.

3 Wat de huidige omstandigheden in Somalië betreft, staat het volgende vast:

In het algemeen loopt een „gewone burger” (dit wil zeggen iemand die geen banden heeft met de ordestrijdkrachten, de overheid, het officiële bestuur, ngo’s of internationale organisaties) bij zijn terugkeer in Mogadishu na een periode van afwezigheid geen dusdanig reëel risico te worden vervolgd of schade te lijden, dat hij bescherming behoeft op grond van artikel 3 EVRM of artikel 15, onder c) van de erkenningsrichtlijn. In het bijzonder loopt hij geen reëel risico op grond van het enkele feit dat hij gedurende bepaalde tijd in Europa heeft verbleven, of enkel omdat hij wordt gewantrouwd, hetzij door de autoriteiten omdat hij een mogelijke aanhanger van Al Shabaab is, hetzij door Al Shabaab omdat hij een afvallige is of iemand wiens islamitische integriteit is aangetast doordat hij in een westers land heeft verbleven.

Die situatie is duurzaam veranderd, aangezien Al Shabaab zich volledig uit Mogadishu heeft teruggetrokken en er geen vooruitzichten zijn dat zij zich opnieuw in de stad zou vestigen.

Sinds 2011 is het aantal burgerslachtoffers verminderd, hetgeen voornamelijk te danken is aan het feit dat er geen oorlog meer wordt gevoerd in de stad en dat Al Shabaab haar toevlucht heeft genomen tot asymmetrische oorlogsvoering die is gericht op zorgvuldig gekozen aanvalsdoelen. Uit het huidige aantal slachtoffers blijkt niet dat het voor gewone burgers dermate gevaarlijk is dat er sprake is van een risico in de zin van artikel 15, onder c) (ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict).

Een gewone burger van Mogadishu kan het risico dat hij persoonlijk aan „collateral damage” wordt blootgesteld door een niet tegen hem gerichte aanval van Al Shabaab nog verder beperken door gebieden en etablissementen te mijden die duidelijk als waarschijnlijke aanvalsdoelen van Al Shabaab kunnen worden geïdentificeerd, en het is niet onredelijk voor hem om dat te doen.

Voor burgers van Mogadishu is er geen echt risico om onder dwang door Al Shabaab te worden gerekruteerd. Dit geldt ook voor personen die recent uit het Westen zijn teruggekeerd.

Iemand die terugkeert naar Mogadishu na een periode van afwezigheid zal een beroep doen op zijn naaste verwanten, indien hij dergelijke verwanten heeft die in de stad wonen, om hem te helpen bij zijn hervestiging in de stad en voorziening in zijn levensonderhoud. Hoewel een persoon die terugkeert ook hulp kan vragen aan leden van zijn clan die geen naaste verwanten zijn, zal dergelijke hulp waarschijnlijk alleen worden verleend wanneer de hulpvrager tot een

meerderheidsclan behoort, aangezien minderheidsclans mogelijkermogelijk weinig te bieden hebben.

In Mogadishu is het belang van het clanlidmaatschap gewijzigd. Clans voorzien nu mogelijkermogelijk in sociale ondersteuningsmechanismen en helpen bij de toegang tot bestaansmiddelen, zodat ze minder dan voorheen een beschermende functie vervullen. In Mogadishu zijn er geen clanmilities, is er geen sprake van clangeweld en is er geen discriminerende behandeling wegens het behoren tot een clan, zelfs niet wegens het behoren tot een minderheidsclan.

Alleen personen zonder bijstand van een clan of familie, die bij terugkeer geen financiële middelen uit het buitenland zullen ontvangen en die geen echt vooruitzicht hebben op het verkrijgen van toegang tot bestaansmiddelen, kunnen verwachten dat zij in omstandigheden zullen leven die slechter zijn dan wat uit het oogpunt van humanitaire bescherming aanvaardbaar is.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdeding

- 4 Verzoekster voert aan dat de omstandigheden in het land van de nationaliteit van de verweerder (Somalië) duurzaam zijn gewijzigd, aangezien minderheidsclans in zijn thuisgebied Mogadishu niet meer door meerderheidsclans worden vervolgd en de staat doeltreffende bescherming biedt. De erkenningsrichtlijn vereist niet dat de wijziging van omstandigheden „duurzaam” (de term die in de rechtspraak met betrekking tot het Vluchtelingenverdrag wordt gebruikt) is, maar dat zij „niet-voorbijgaand” – welke term door het Hof is uitgelegd in het arrest ██████ (punt 73) – is.
- 5 Verweerder voert aan dat hij in Mogadishu een gegronde vrees voor vervolging heeft en dat de overheidsinstanties in Mogadishu niet in staat zijn hem te beschermen tegen ernstige schade. Volgens de UNHCR-richtsnoeren inzake beëindiging van de vluchtelingenstatus moet de bescherming van staatswege via de staatsstructuur door handelingen van de staat worden geboden. Het volstaat niet dat bijstand en bescherming van familie en/of medeclanleden beschikbaar is. Bij de beoordeling of de omstandigheden in Mogadishu op grond waarvan verweerder (in 2003) een vluchteling was geworden, zo ingrijpend en duurzaam waren gewijzigd dat verweerder niet langer kon „weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit”, mag wettelijk gezien geen rekening worden gehouden met beschermingsfuncties die door niet-staatsactoren worden uitgeoefend.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 6 Het Hof had in het arrest ██████ reeds vastgesteld dat het begrip „bescherming” van artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn hetzelfde is als het begrip „bescherming” van artikel 7 van die richtlijn. In dat arrest wordt evenwel niet ingegaan op de vraag of bescherming van het land van de nationaliteit beperkt is

tot bescherming van staatswege, noch op de vraag of, indien dat het geval is, bij de beoordeling van de beschikbaarheid en de doeltreffendheid van de bescherming van staatswege alleen rekening mag worden gehouden met de beschermingsfuncties die door staatsactoren worden uitgeoefend.

- 7 Een „vluchteling” wordt in artikel 1 A, lid 2 van het Vluchtelingenverdrag (artikel 2 van de erkenningsrichtlijn) omschreven als elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, [...]”.
- 8 Een van de doelstellingen van het Vluchtelingenverdrag is vervangende bescherming bieden aan personen die vrezen voor schade in hun eigen land. Wanneer de vrees geldt ten aanzien van niet-staatsactoren, is het vermogen van de eigen staat van de vluchteling om bescherming te bieden van cruciaal belang en indien dergelijke bescherming niet beschikbaar is, heeft een ontvangende staat de verplichting vervangende bescherming te bieden. Het Vluchtelingenverdrag en de erkenningsrichtlijn zijn geen maatregelen om politieke en justitiële hervormingen te waarborgen in de landen van herkomst van vluchtelingen. De risico's die personen recht geven op bescherming, zijn risico's die hen persoonlijk en individueel treffen.
- 9 De primaire verplichting om bescherming te bieden rust op de staat van herkomst. Die staat dient een systeem op te zetten en toe te passen dat bescherming biedt tegen de vervolging van zijn eigen onderdanen. Indien dat systeem ontbreekt, is de bescherming van de internationale gemeenschap beschikbaar als vervanging. De toepassing van het vervangingsbeginsel berust echter op de aanname dat de plaatsvervanger (de ontvangende staat) geen volledige bescherming tegen geïsoleerde en willekeurige aanvallen kan bieden en dat dit dus ook niet mag worden verwacht van de staat van herkomst. De toe te passen norm is dus niet die welke alle risico's zou wegnemen en dus zou neerkomen op een garantie van bescherming in de herkomststaat.
- 10 Met betrekking tot de toekenning van de vluchtelingenstatus zijn er twee tests: „de [vervolgings]vreestest” en de „beschermingstest”. Volgens bepaalde rechtspraak van het Verenigd Koninkrijk kan het begrip „bescherming” een feitenkwestie zijn, of een juridisch begrip, zoals omschreven in artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn. Indien „bescherming” wordt opgevat als de-factohulp en -bijstand van, bijvoorbeeld, vrienden, familie of clanleden, kan uit het feit dat dergelijke steun bestaat, blijken dat er geen sprake is van een zodanige gegronde vrees voor vervolging of een zodanig reëel risico op schade dat dit ertoe zou leiden dat de aanvrager van de vluchtelingenstatus binnen de werkingssfeer van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 EVRM zou vallen. Alleen indien aan de „[vervolgings]vreestest” is voldaan, rijst de vraag of de bescherming van de staat van herkomst (bijvoorbeeld in de vorm van een adequaat systeem om recht en orde te handhaven) adequaat is. Indien de bescherming van de staat van herkomst

niet adequaat is, moet de vervangende bescherming van de ontvangende staat worden toegekend, dat wil zeggen dat aan de betrokkene de vluchtelingenstatus moet worden verleend in de ontvangende staat.

- 11 Wat de omgekeerde situatie betreft – de beëindiging van de vluchtelingenstatus –, is, aangezien een beslissing tot beëindiging van de vluchtelingenstatus het spiegelbeeld moet zijn van een beslissing tot vaststelling ervan, het ontbreken van bescherming van staatswege relevant voor de vraag of er sprake is van vervolging, maar het is niet duidelijk in welke mate het feit dat bescherming van niet-staatsactoren beschikbaar is, het ontbreken van of de tekortkomingen in de bescherming van staatswege zodanig kan compenseren dat kan worden vastgesteld dat er geen gegronde vrees voor vervolging is.
- 12 Terwijl één lijn in de rechtspraak van het Verenigd Koninkrijk, zoals hierboven weergegeven, erop wijst dat de vraag of bescherming door de staat van herkomst beschikbaar is, niet aan de orde is wanneer er geen gegronde vrees bestaat in de staat van herkomst, blijkt uit het arrest Horvath duidelijk dat bij de beoordeling of een gegronde vrees voor vervolging bestaat, één aspect dat in de beoordeling in aanmerking moet worden genomen de vraag is of er sprake is van beschikbare bescherming, en dat het „beschermingsonderzoek” (namelijk de beoordeling of er bescherming bestaat) „holistisch” is, waarbij alle individuele omstandigheden van het concrete geval moeten worden bekeken. Zodra een rechter ervan overtuigd is dat de aanvrager een echte of gegronde vrees voor ernstig geweld of mishandeling heeft, moet die rechter vervolgens vaststellen of datgene wat wordt gevreesd onder „vervolging” valt in de zin van het Vluchtelingenverdrag.
- 13 „Bescherming” moet volgens het arrest Horvath worden opgevat als een integrerend bestanddeel van het begrip „vervolging” („vervolging = ernstige schade + het ontbreken van bescherming van staatswege”), anders zou iemand eenvoudigweg door een gegronde vrees voor ernstige schade aan te tonen, zelfs wanneer hij volledig tegen die schade wordt beschermd, als vluchteling kunnen worden erkend. Gelet op de bovenvermelde definitie van „vluchteling”, moet worden bewezen dat er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging.
- 14 Teneinde de verwijzende rechter in staat te stellen om te beslissen of verweerder onder de beëindigingsclausule van artikel 11, lid 1, onder e) van de erkenningsrichtlijn [§ 339 A, onder v) van de Immigration Rules] valt, dient te worden vastgesteld of in het kader van de bewijsvoering met betrekking tot het feit of de „bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit”, in de zin van de definitie van „vluchteling” in artikel 2 van die richtlijn, beschikbaar is, uitsluitend rekening mag worden gehouden met beschermingsfuncties van staatsactoren. Het Hof heeft in het arrest ██████ reeds vastgesteld dat het begrip „bescherming” van artikel 11, lid 1, onder e) hetzelfde is als het begrip „bescherming” van artikel 7 van de richtlijn, maar dat arrest gaat niet in op de vraag of bescherming van het land van de nationaliteit is beperkt tot bescherming van staatswege, noch op de vraag of, indien dat het geval is, de beschikbaarheid en de doeltreffendheid van bescherming van staatswege alleen moeten worden beoordeeld in het licht van

de beschermingsfuncties die door staatsactoren worden uitgeoefend. Het is onduidelijk of bij de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van bescherming, voor de vaststelling of er een gegronde vrees voor vervolging bestaat dezelfde criteria gelden als voor het vervangingsbeginsel, dit wil zeggen of het niveau van door de staat van herkomst geboden bescherming in beide gevallen hetzelfde moet zijn. Het is onduidelijk wat ter zake de stand van het recht is. Derhalve heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de bovenstaande vragen.