



Datum van  
inontvangstneming

:

15/06/2021

**Zaak C-280/21****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:**

30 april 2021

**Verwijzende rechter:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litouwen)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

21 april 2021

**Verzoekende partij:**

P. I.

**Verwerende partij:**

Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Geschil tussen verzoeker, P. I., en verweerder, Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (migratiedienst, ressorterend onder het ministerie van Binnenlandse Zaken van Litouwen) over de wettigheid en gegrondheid van het besluit van verweerder om verzoeker niet als vluchteling te erkennen en hem geen subsidiaire bescherming te verlenen in de Republiek Litouwen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Verzoek om nadere uitlegging van het begrip „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10 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.

Artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

### **Prejudiciële vraag**

„Moet verzet tegen een illegaal opererende en corrupte invloedrijke groepering – die een asielzoeker via het staatsapparaat onderdrukt en waartegen als gevolg van omvangrijke corruptie in de staat niet met wettige middelen kan worden opgekomen –, worden gelijkgesteld met een toegeschreven politieke overtuiging in de zin van artikel 10 van richtlijn 2011/95/EU?”

### **Aangevoerde bepalingen van internationaal recht**

Artikel 1 A, lid 2, eerste alinea, van het VN-Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: „Vluchtelingenverdrag”).

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Overweging 12, artikel 2, onder d) en (f), artikel 4, lid 5, artikel 8, lid 2, artikel 9 en artikel 10, lid 1, onder e), 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.

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

Artikel 71, leden 3 en 4, artikel 83, artikel 86, lid 1, en artikel 87, lid 1, van de Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (wet van de Republiek Litouwen inzake de wettelijke status van vreemdelingen; hierna: „vreemdelingenwet”).

Punt 116.1.1 van de Prieiglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo (regeling van de procedure voor het verlenen en intrekken van asiel in de Republiek Litouwen), goedgekeurd bij decreet nr. 1V-131 van 24 februari 2016 van de minister van Binnenlandse Zaken van de Republiek Litouwen (hierna: „regeling”).

### **Korte weergave van de feiten en van de procedure**

- 1 Op 15 juli 2019 heeft verzoeker bij verweerder een asielaanvraag ingediend. Verzoeker heeft zowel in zijn asielaanvraag als in zijn latere bij verweerder ingediende verklaringen en tijdens het verhoor door verweerder gedetailleerde en consistente feiten betreffende zijn vervolging aangevoerd. Verzoeker verklaarde dat personen met corrupte banden met de autoriteiten hadden getracht om grootschalige, door zijn onderneming ontwikkelde projecten tegen ongunstige voorwaarden van hem over te nemen, maar dat een van de zakenlieden eind 2015, nadat verzoeker zich had verzet tegen die machtsstructuren, een strafprocedure had aangespannen om hem te intimideren (welke procedure volgens verzoeker ongegrond was en bovendien was ingeleid door middel van corrupte relaties). In januari 2016, nadat verzoeker had ingestemd met de onder bedreiging gestelde eisen, werd de strafprocedure gestaakt. Toen verzoeker evenwel een paar maanden later voor de rechter in zijn land van herkomst trachtte zijn rechten te verdedigen, werd de eerder opgeschorte strafrechtelijke vervolging hervat, werden aanvullende procedurele besluiten genomen en werd besloten verzoeker aan te houden.
- 2 Op grond van zijn onderzoek van het verzamelde materiaal heeft verweerder bij besluit van 21 september 2020 (hierna: „besluit”) geweigerd verzoeker asiel te verlenen op grond dat hij niet voldeed aan de bepalingen voor de toepassing van de vluchtelingenstatus zoals vastgelegd in artikel 86 van de vreemdelingenwet en artikel 1 A van het Vluchtelingenverdrag. Bovendien had verzoeker volgens verweerder evenmin de in artikel 87, lid 1, punt 3, van de vreemdelingenwet genoemde criteria voor verlening van subsidiaire bescherming vervuld. Om die reden werd verzoeker subsidiaire bescherming in de Republiek Litouwen geweigerd.
- 3 Verzoeker heeft tegen het besluit van verweerder beroep ingesteld bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen). Na onderzoek van die zaak heeft die rechter het beroep van verzoeker verworpen en het besluit bevestigd.
- 4 In hoger beroep vordert verzoeker dat de beslissing van de rechter in eerste aanleg wordt vernietigd en dat er een nieuwe beslissing wordt genomen, waarbij zijn beroep [alsnog] wordt toegewezen. Tevens verzoekt hij het Hof te vragen om een nadere uitlegging van het begrip „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10 van richtlijn 2011/95.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 Verweerder heeft aangevoerd dat hij een onderzoek heeft verricht om te beoordelen of verzoeker in zijn land van herkomst gevaar liep te worden vervolgd om in het Vluchtelingenverdrag genoemde redenen, dat wil zeggen wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. Verweerder heeft onderstreept dat strafrechtelijke

vervolging enkel als vervolging, zoals bedoeld in de context van het begrip „vluchteling”, moet worden beschouwd, wanneer die strafrechtelijke vervolging plaatsvindt om bovengenoemde redenen. De tijdens het onderzoek verzamelde informatie, de verklaringen van verzoeker en de geformuleerde vermoedens leidden volgens verweerder niet tot de conclusie dat de motieven van de wetshandhavingsambtenaren of van voormalige zakenpartners konden worden toegeschreven aan de bovengenoemde redenen. Onmiskenbare en impliciet aannemelijke motieven hielden volgens verweerder [eerder] verband met economische belangen, financieel gewin en/of corruptie. Volgens verweerder had verzoeker weliswaar het onderzoek niet op een verkeerd spoor gebracht en had hij een gegronde vrees voor strafrechtelijke vervolging en aanhouding indien hij naar zijn land van herkomst zou terugkeren, maar was het werkelijke risico dat hij liep niet te wijten aan de in het Vluchtelingenverdrag genoemde redenen.

- 6 Verzoeker was het niet eens met de gevolgtrekking van verweerder dat de aangevoerde feiten en bewijzen niet aannemelijk maken dat hij het risico loopt te worden vervolgd wegens zijn politieke overtuiging. Volgens verzoeker berust de strafzaak tegen hem op valse beschuldigingen, hetgeen hij toeschrijft aan het feit dat groepen invloedrijke personen hebben besloten zijn onderneming over te nemen en te plunderen. Aangezien die personen behoren tot de hoogste, heersende, „kleptocratische” klasse, heeft verzoeker geen kans om zichzelf in de strafzaak tegen de valse beschuldigingen te verweren, noch om zijn eigendomsrechten te verdedigen, waardoor zijn vrijheid, veiligheid en leven gevaar lopen. Verzoeker heeft gesteld dat hij, als zakenman, niet bij de politiek betrokken is, dat hij zich heeft verzet tegen, en niet heeft willen toegeven aan, personen met nauwe banden met de autoriteiten en dat hij als gevolg daarvan het risico loopt op onrechtmatige wijze strafrechtelijk te worden vervolgd wegens zijn politieke overtuiging. Hij heeft onderstreept dat hij zijn vervolging niet toeschreef aan een politieke activiteit in conventionele zin, noch aan in het openbaar verkondigde politieke ideeën, maar deze in verband bracht met zijn verzet, door middel van feitelijk optreden, tegen een illegaal opererende en corrupte invloedrijke groepering, en dat dit verzet kan worden gelijkgesteld met een toegeschreven politieke overtuiging.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 7 In de onderhavige zaak rijst de vraag hoe het begrip „politieke overtuiging” in lid 1, onder d), van artikel 10 van richtlijn 2011/95, waarin de gronden van vervolging worden gedefinieerd, moet worden uitgelegd.
- 8 Volgens de rechtspraak van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) moet voor het verlenen van een vluchtelingenstatus zijn vastgesteld dat de asielzoeker kan worden vervolgd omdat hij behoort tot een historisch gevormde groep mensen binnen een gebied, of tot een bepaalde natie, omdat hij lid is van een belangrijke sociale groep, omdat hij vrijelijk zijn politieke mening uit, of omdat hij een bepaalde religie belijdt. De

vrees voor vervolging moet reëel zijn, berusten op ten minste één van de in artikel 1 A, lid 2, eerste alinea, van het Vluchtelingenverdrag uiteengezette redenen, en voldoen aan de in artikel 86, lid 1, van de vreemdelingenwet vastgelegde voorwaarden. De mogelijkheid van vervolging om een van de genoemde redenen, moet worden aangetoond met uitgebreide en specifieke feitelijke gegevens en kan niet worden gebaseerd op algemene verklaringen over vrees voor mogelijke vervolging. Bovendien moet de vervolging individueel van aard zijn.

- 9 De omstandigheid die verband houdt met het bestaan van een gegronde vrees, die is vastgelegd in de artikelen 86 en 87 van de vreemdelingenwet, moet enerzijds objectief van aard zijn, dat wil zeggen dat zij daadwerkelijk moet bestaan en niet enkel in de perceptie, gedachten enzovoorts, van de asielzoeker. Anderzijds is vrees een mentale en subjectieve toestand, waardoor bovengenoemde omstandigheid zowel subjectieve als objectieve factoren omvat die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de vrees in feite gegrond is.
- 10 De dreiging van vervolging moet als gegrond worden beschouwd, wanneer zij meer is dan louter hypothetisch, theoretisch, gering of onzeker. Het bewijs wordt toereikend geacht, indien wordt aangetoond dat de dreiging van vervolging, ook al is zij nog zo gering, zich daadwerkelijk kan voordoen.
- 11 Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens in asielzaken moet bij de beoordeling of een door een asielzoeker ingediende aanvraag gegrond is, worden vastgesteld of er, in geval van verwijdering van de betrokkene, een reëel risico is dat deze wordt onderworpen aan handelingen die in strijd zijn met het verbod van foltering dat is vastgelegd in artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Een dergelijk risico moet worden vastgesteld op grond van voldoende bewijs, rekening houdend met de specifieke individuele situatie (zie bijvoorbeeld arrest van 6 augustus 2008, NA tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 25904/07).
- 12 Een ander bijzonder belangrijk aspect is dat er overeenkomstig artikel 9, lid 3, van richtlijn 2011/95 een verband moet bestaan tussen de in artikel 10 van die richtlijn genoemde gronden van vervolging (waaronder de politieke overtuiging) en de daden van vervolging.
- 13 De essentiële vragen in de onderhavige zaak luiden: hoe moet politieke overtuiging in de zin van richtlijn 2011/95 worden opgevat en wat houdt discriminerende vervolging in?
- 14 Op grond van punt 116.1.1 van de regeling wordt strafrechtelijke vervolging of bestraffing, zoals bedoeld in de context van de definitie van het begrip „vluchteling”, als vervolging beschouwd indien deze onevenredig en discriminerend is. Om te beslissen of de vervolging en bestraffing van een persoon als onevenredig en discriminerend kunnen worden aangemerkt, moet worden beoordeeld of de betrokkene het risico loopt van discriminerende

vervolging, dat wil zeggen vervolging op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, of kan worden onderworpen aan buitensporig zware straffen die per definitie vergelijkbaar zijn met vervolging. Van discriminerende vervolging is sprake indien, ondanks het feit dat strafrechtelijke bepalingen op eenieder van toepassing zijn, zij toch enkel worden toegepast in strafprocedures tegen bepaalde individuen, op grond van kenmerken die tot het verlenen van de vluchtelingenstatus kunnen leiden. Indien redelijkerwijs kan worden geconstateerd dat de verklaring van een asielzoeker dat de tegen hem ingestelde strafprocedures berust op „valse beschuldigingen” aannemelijk is, wordt dit in het kader van het onderzoek van de asielaanvraag beschouwd als vaststaand feit dat het vermoeden ondersteunt dat de strafprocedure tegen die persoon discriminerend is.

- 15 Na beoordeling van de consistente verklaringen van verzoeker en het in de zaak overgelegde bewijs, komt deze kamer tot de slotsom dat het zeer plausibel is dat verzoeker in zijn land van herkomst het risico loopt van vervolging, zoals bedoeld in de context van de definitie van het begrip „vluchteling”.
- 16 Het enkele feit van vervolging is evenwel niet toereikend. Overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag en richtlijn 2011/95 moeten de gronden van de daden van vervolging worden vastgesteld. Verzoeker noemt als grond van vervolging zijn politieke overtuiging. Het begrip „politieke overtuiging” wordt nader uitgelegd in artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95, waarin wordt bepaald dat het begrip politieke overtuiging met name moet inhouden dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de in artikel 6 genoemde potentiële actoren van vervolging en hun beleid of methoden, ongeacht of een verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden.
- 17 Met betrekking tot de interpretatie van het begrip „politieke overtuiging” wijst het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) er in de juridische analyse van zijn Qualification for International Protection<sup>1</sup> op dat reeds lang wordt erkend dat politieke overtuiging ruim moet worden uitgelegd, teneinde de doelstelling van het Vluchtelingenverdrag om bepaalde belangen te beschermen, te realiseren. Zo is – weliswaar door secundaire bronnen – opgemerkt dat politieke overtuiging kan bestaan in „elke mening over elke aangelegenheid waarbij de staat, het bestuur of de politiek betrokken kunnen zijn”. De noodzaak van een ruime uitlegging van het begrip „politieke overtuiging” vloeit in wezen voort uit de rol van het Vluchtelingenverdrag bij de bescherming van fundamentele mensenrechten, waaronder de vrijheid van gedachte en geweten, de vrijheid van mening en meningsuiting, en de vrijheid van vergadering en vereniging. Aangezien richtlijn 2011/95 is gericht op de toeschrijving van een politieke overtuiging aan individuen (artikel 10, lid 2), kunnen bepaalde handelingen in het

<sup>1</sup> <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/QIP%20-%20JA.pdf>, blz. [53].

betrokken land van herkomst, ook al hebben zij weinig of geen politieke strekking, toch als politiek worden beschouwd.

- 18 Ook in de door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) opgestelde richtsnoeren<sup>2</sup> wordt vermeld dat het begrip „politieke overtuiging” als grond voor erkenning als vluchteling ruim moet worden uitgelegd, in die zin dat het elke mening omvat over aangelegenheden waarbij het staatsapparaat, de regering of de samenleving betrokken is. Politieke overtuiging gaat verder dan het zich identificeren met een specifieke politieke partij of erkende ideologie, en kan bijvoorbeeld ook een mening over genderrollen omvatten. Het loutere feit dat iemand er een andere politieke mening op na houdt dan de regering, geeft op zich geen aanspraak op de vluchtelingenstatus. Doorslaggevend is de vraag of de aanvrager meningen heeft, of daarvan wordt verdacht, die door de autoriteiten of de samenleving niet worden getolereerd en of hij of zij om die reden een geponde vrees voor vervolging heeft.
- 19 In het Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection<sup>3</sup>, geactualiseerd in februari 2019, wordt vermeld dat hoewel in de definitie wordt gesproken van vervolging „om redenen van politieke overtuiging”, het wellicht niet altijd mogelijk zal zijn een causaal verband vast te stellen tussen de geuite overtuiging en de maatregelen die een asielzoeker ondergaat of vreest. Dergelijke maatregelen zijn slechts zelden gebaseerd op een „overtuiging”. Vaker nemen dergelijke maatregelen de vorm aan van sancties voor vermeende strafbare feiten. Daarom moet worden vastgesteld of de asielzoeker een politieke overtuiging heeft die ten grondslag ligt aan zijn handelingen en of die overtuiging heeft geleid of kan leiden tot de vervolging die hij stelt te vrezen.
- 20 In de theorie van de vluchtelingenwetgeving wordt verzet tegen een illegaal opererende en corrupte invloedrijke groepering die een asielzoeker onderdrukt via het staatsapparaat en waartegen als gevolg van de omvangrijke corruptie in de staat niet met wettige middelen kan worden opgekomen, gelijkgesteld met een toegeschreven politieke overtuiging. Deze onderdrukking wordt dan ook gelijkgesteld met vervolging wegens politieke overtuiging, zodat aan dergelijke vervolgte personen de vluchtelingenstatus moet worden verleend (zie bijvoorbeeld Hathaway, J. en Foster, M., *The Law of Refugee Status*, 2e druk, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, blz. 415-423). Een soortgelijke uitlegging is gegeven in het arrest van het Canadese federale hof van beroep van 22 februari 2000 in zaak A-321-98 inzake de asielaanvraag van ██████ een Oekraïens staatsburger, welk arrest verzoeker in zijn beroep heeft aangevoerd. In de punten 48 en 49 van dat arrest heeft de Canadese rechter erop gewezen dat de vervolging van die persoon, die informatie had over wijdverbreide corruptie in het

<sup>2</sup> <https://www.unhcr.org/4d944d089.pdf>.

<sup>3</sup> <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>.



Oekraïense staatsstelsel, moest worden beschouwd als vervolging wegens politieke overtuiging. Daarnaast wordt in punt 36 van de Guidelines on International Protection No 12<sup>4</sup> van de UNHCR benadrukt dat in een situatie waarin vervolging plaatsvindt wegens verzet tegen op winst gerichte strafrechtelijke aanspraken van criminele groeperingen, er sprake is van vervolging wegens politieke overtuiging, indien er banden bestaan tussen de criminele groeperingen en het staatsapparaat.

- 21 Na beoordeling van het in de onderhavige zaak verzamelde materiaal, bespreking van de toepasselijke bepalingen en de evaluaties van wetenschappers in verband met de uitlegging en beoordeling van het begrip „politieke overtuiging”, heeft deze kamer in haar onderzoek gegronde twijfels over de vraag of, in een feitelijke situatie als die in de onderhavige zaak, verzet tegen een illegaal opererende en corrupte invloedrijke groepering moet worden gelijkgesteld met een toegeschreven politieke overtuiging in de zin van artikel 10 van richtlijn 2011/95. De beantwoording van deze vraag is van essentieel belang voor de onderhavige zaak, omdat deze – onder meer door de voorrang van het Unierecht te waarborgen – een basis zou scheppen voor een ondubbelzinnige en duidelijke beslissing over de vraag of aan een persoon al dan niet asiel moet worden verleend en tevens de voorwaarden voor een uniforme nationale rechtspraktijk zou scheppen.

<sup>4</sup> Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen (UNHCR), Guidelines on International Protection No 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, 2 december 2016, HCR/GIP/16/12, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>.