



Datum van inontvangstneming : 15/08/2013

Zaak C-373/13

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

Datum van indiening:

2 juli 2013

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg – Duitsland

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 mei 2013

Verzoeker/appellant:

De heer T.

Verweerder/geïntimeerde:

Land Baden-Württemberg

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Uitwijzing

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het recht van de Unie, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1)
 - a) Dient artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83/EG, op grond waarvan de lidstaten aan personen die de vluchtelingenstatus hebben verkregen, een verblijfsvergunning dienen te verlenen, ook in acht te worden genomen wanneer een eerder afgegeven verblijfsvergunning is ingetrokken?
 - b) Moet die bepaling bijgevolg aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de intrekking of de beëindiging van een verblijfsvergunning (bijvoorbeeld door uitwijzing overeenkomstig het nationale recht) van een persoon met de vluchtelingenstatus, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3, juncto artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83/EG of geen sprake is van „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn?
- 2) Voor het geval dat de vragen sub 1, a en b, bevestigend worden beantwoord:
 - a) Hoe moet de in artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83/EG bedoelde uitsluitingsgrond, namelijk „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde”, worden uitgelegd tegen de achtergrond van risico’s die verband houden met het verlenen van steun aan een terroristische groepering?
 - b) Kan er sprake zijn van „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83/EG, wanneer een persoon die de vluchtelingenstatus heeft verkregen, de PKK onder meer heeft gesteund door inzameling van giften en regelmatige deelname aan PKK-gerelateerde manifestaties, ook al zijn de voorwaarden waarin kan worden afgeweken van het verbod van refolement, zoals die voorwaarden zijn vastgesteld in artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, niet vervuld, en dus evenmin is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83/EG?
- 3) Voor het geval dat de vraag sub 1 a, ontkennend wordt beantwoord:

Is de intrekking of beëindiging van een aan een persoon met de vluchtelingenstatus verleende verblijfsvergunning (bijvoorbeeld door uitwijzing overeenkomstig het nationale recht) naar Unierecht enkel geoorloofd wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3, juncto artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83/EG (of de gelijklopende bepalingen van richtlijn 2011/95/EU die in de plaats van richtlijn 2004/83/EG is gekomen)?

Aangevoerde bepalingen van volkenrecht

Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: „Verdrag van Genève”), in het bijzonder de artikelen 28, 32 en 33 daarvan.

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), in het bijzonder artikel 8 daarvan.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), in het bijzonder artikel 21, lid 1, daarvan.

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en – rectificatie – PB L 229, blz. 35), in het bijzonder artikel 28, lid 3, daarvan.

Richtlijn 2004/83/EG van de Raad 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 (PB L 304, blz. 12), in het bijzonder de artikelen 14, leden 4 en 5, 21, leden 2 en 3, en 24, lid 1, daarvan.

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

(PB L 337, blz. 9), in het bijzonder de artikelen 14, leden 4 en 5, 21, en 24, lid 1, daarvan.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland (hierna: „GG”), met name artikel 6 daarvan.

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet van 30 juli 2004 betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „Aufenthaltsgesetz”), zoals gewijzigd, in het bijzonder de §§ 11, lid 1, 25, 51, 54, 54a, 55, 56, 60 en 60a daarvan.

Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (wet van 5 augustus 1964 op het publieke verenigingsrecht; hierna: „Vereinsgesetz”), in het bijzonder de §§ 18 en 20 daarvan.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker is een Turks staatsburger die tot de Koerdische bevolkingsgroep behoort. Sinds 1989 woont hij met zijn echtgenote, eveneens een Turks staatsburger, in Duitsland. Vijf van de acht kinderen die zij samen hebben, bezitten de Duitse nationaliteit. Verzoeker is erkend als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève. In 1993 werd hem asiel verleend en sedertdien is hij in het bezit van een permanente verblijfsvergunning (vestigingsvergunning).
- 2 Verzoeker werkte voor de PKK (Partiya Karkerên Kurdistan, Koerdische Arbeiderspartij) en haar ondersteunende organisaties of opvolgers, zoals ENRK (Eniya Rizgariya Neteweyî ya Kurdistanê, Nationaal Bevrijdingsfront van Koerdistan) en KONGRA-GEL (Volkscongres van Koerdistan). In 1993 werd de PKK overeenkomstig het Vereinsgesetz als een verboden vereniging aangemerkt. Volgens § 20 van het Vereinsgesetz is eenieder die dat verbod overtreedt, strafbaar. Verzoeker nam in het verleden – en neemt nog steeds – regelmatig deel aan demonstraties en manifestaties waarin de rechten van de Koerden centraal stonden, waaronder ook manifestaties die zeer duidelijk de stempel van de PKK en aanverwante organisaties droegen. Er werd een strafrechtelijk onderzoek tegen hem ingesteld wegens inbreuk op het Vereinsgesetz. Tijdens de strafrechtelijke procedure werd vastgesteld dat hij het verbod om voor de PKK te werken, naast zich had neergelegd. Binnen de structuur van de PKK of KONGRA-GEL, die met bijdragen voor wettige Koerdische verenigingen werden gefinancierd, had hij namelijk giften ingezameld en doorgestort, en occasioneel ook Serxwebûn, het tijdschrift van de PKK of KONGRA-GEL, verdeeld. Het Landgericht Karlsruhe legde hem bij arrest van 3 december 2008 dan ook een geldboete op. Nadat het

Bundesgerichtshof verzoekers beroep in Revision had verworpen, is dat arrest op 8 april 2009 definitief geworden.

- 3 Bij besluit van het Regierungspräsidium Karlsruhe van 27 maart 2012 werd verzoeker de Bondsrepubliek Duitsland uitgezet. Daarbij werd hem de verplichting opgelegd, zich regelmatig te melden op het voor zijn verblijfplaats bevoegde politiekantoor. Het gebied waar hij mocht verblijven, werd geografisch beperkt. § 54, punt 5, van het Aufenthaltsgesetz vormde de rechtsgrond voor zijn uitwijzing. Volgens die bepaling wordt een vreemdeling uitgewezen, wanneer uit de feiten blijkt dat hij behoort of heeft behoord tot een groepering die steun verleent of heeft verleend aan het terrorisme dan wel een dergelijke groepering steunt of heeft gesteund. Aangezien verzoeker in gezinsverband leefde met zijn echtgenote en hun minderjarige kinderen, in het bezit was van een permanente verblijfsvergunning, hem asiel was verleend en hij de vluchtelingenstatus had, nam de verwijderingsmaatregel de vorm aan van een discretionaire beslissing (§ 56 juncto § 55 van het Aufenthaltsgesetz). Dat werd als volgt gemotiveerd. De PKK en de opvolgers daarvan – KADEK en KONGRA-GEL – zijn groeperingen die steun verlenen aan het terrorisme in de zin van § 54, punt 5, van het Aufenthaltsgesetz. Verzoekers activiteiten, zoals de inzameling van giften en de verkoop van het blad Serxwebûn, alsook zijn regelmatige deelname aan manifestaties van de PKK of aanverwante verenigingen moeten als steun in de zin van die bepaling worden aangemerkt. Voorts mag worden aangenomen dat van die activiteiten een zekere dreiging uitgaat. Ten slotte is aangetoond dat verzoeker dergelijke steun heeft verleend tot ver in het jaar 2011. Met het belang dat verzoeker erbij heeft, verder in de Bondsrepubliek te kunnen verblijven, dat wordt verklaard door de persoonlijke en familiale banden die hij daar heeft, zal rekening worden gehouden door toekenning van de gedoogstatus (opschorting van de uitzetting zonder verblijfsvergunning).
- 4 Verzoeker stelde tegen dat besluit beroep in, dat door het Verwaltungsgericht Karlsruhe bij arrest van 7 augustus 2012 werd verworpen. Tegen dat beroep heeft verzoeker hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoeker ontkent dat de PKK een terroristische groepering is. Hoe dan ook heeft hij de PKK niet gesteund. Voorts is voorbijgegaan aan de bepalingen van richtlijn 2004/83 die op hem van toepassing zijn als erkende vluchteling, meer bepaald de artikelen 21 en 24 daarvan. De voorwaarden van artikel 21, lid 2, sub a, van deze richtlijn zijn niet vervuld. Aan de voorwaarden van artikel 24, lid 1, van de richtlijn is helemaal niet voldaan, aangezien het bij de „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” om ernstigere redenen dan die van artikel 21, lid 2, sub a, van de richtlijn moet gaan. Voor de uitlegging van het begrip „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in

artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 moet te rade worden gegaan bij het overeenkomstige begrip in artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38.

- 6 Verweerder bestrijdt verzoekers argumenten. Ook al heeft verzoeker de PKK sinds zijn veroordeling niet meer actief gesteund, dan nog bewijst het feit dat hij nog altijd geregeld deelneemt aan demonstraties en manifestaties van de PKK, dat hij de doelstellingen van die groepering onderschrijft.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 7 De verwijzende rechter stelt vast dat de voorwaarden voor uitwijzing naar Duits recht vervuld zijn, zodat het hoger beroep niet kan slagen, tenzij het begrip „ernstige redenen” in de zin van de toepasselijke Duitse bepaling (§ 56 van het Aufenthaltsgesetz) in bepaalde omstandigheden anders – in overeenstemming met het Unierecht – moet worden uitgelegd. Voorts moet de uitwijzing van een erkende vluchteling naar Duits recht volgens de verwijzende rechter op één lijn worden gesteld met de beëindiging van een verblijfsvergunning in de zin van artikel 21, lid 3, van richtlijn 2004/83.
- 8 De verwijzende rechter is ervan overtuigd dat in het onderhavige geval niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3, juncto artikel 21, lid 2, van die richtlijn. De voorwaarden van artikel 21, lid 2, sub a en b, zijn niet vervuld. Deze bepaling komt overeen met artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, volgens welke bepaling geen beroep kan worden gedaan op het verbod van uitwijzing of het beginsel van non-refoulement door een vluchteling „ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt”. Uit deze parallel tussen artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève en artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83, en die tussen artikel 21 en artikel 14 binnen de richtlijn zelf, leidt de verwijzende rechter af dat de vluchtelingenstatus slechts aan een persoon kan worden geweigerd of die status pas kan worden ingetrokken, indien van de betrokkene een ernstig gevaar uitgaat. De vluchteling moet een aanzienlijke bedreiging vormen voor de fundamentele staatsbelangen, bijvoorbeeld doordat hij betrokken is bij terroristische activiteiten. Volgens de verwijzende rechter hoeft geen verdere aandacht te worden besteed aan de verschillende bewoordingen in [de Duitse taalversie van] artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève („schwerwiegende Gründe”) [in het Nederlands: „ernstige redenen”] en artikel 21, lid 2, sub a, of artikel 14, lid 4, sub a, van richtlijn 2004/83 („stichhaltige Gründe”) [in het Nederlands: „redelijkerwijs”/„goede redenen”], aangezien in de Engelse taalversie van die bepalingen wél dezelfde uitdrukking wordt gebruikt (telkens: „reasonable grounds”). Verzoeker is weliswaar bij een onherroepelijk arrest veroordeeld wegens inbreuk op § 20 van het Vereinsgesetz, maar de door hem gepleegde feiten vormen geen ernstig misdrijf in de zin van artikel 21, lid 2, sub b, van de richtlijn – wat overigens reeds blijkt uit de opgelegde sanctie (geldboete); zijn

steunactiviteiten waren evenmin van dien aard dat hij de PKK enorme bedragen zou hebben betaald of als functionaris een opmerkelijke rol zou hebben gespeeld.

- 9 De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af of artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 ruim moet worden uitgelegd, met andere woorden of de eerste alinea van die bepaling, die de verplichting tot verlening van een verblijfsvergunning betreft, ook toepassing vindt in gevallen waarin de verblijfsvergunning is beëindigd – dat wil zeggen in gevallen waarin een erkende vluchteling overeenkomstig het Duitse recht wordt uitgewezen – en bijgevolg in de weg staat aan uitwijzing (eerste vraag, sub a). De verwijzende rechter is van oordeel dat uit de verplichting van artikel 24, lid 1, eerste alinea, om personen met de vluchtelingenstatus een verblijfsvergunning te verlenen, ook het verbod kan worden afgeleid om een dergelijke verblijfsvergunning of een reeds verleende verblijfsvergunning in te trekken, tenzij om een of andere reden reeds de afgifte ervan kan worden geweigerd. Aangaande de reden voor weigering wenst de verwijzende rechter te vernemen of dat een „dwingende reden van nationale veiligheid of openbare orde” als bedoeld in artikel 24, lid 1, eerste alinea, moet zijn, dan wel of moet zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3, juncto artikel 21, lid 2, om te kunnen spreken van een reden die de beëindiging van een verblijfsvergunning rechtvaardigt (eerste vraag, sub b).
- 10 De verwijzende rechter vraagt zich in dit verband af hoe de „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” moeten worden uitgelegd (tweede vraag, sub a). Volgens hem moeten die redenen ruimer worden opgevat dan de redenen die worden genoemd in artikel 21, lid 2, van de richtlijn. Hij motiveert deze zienswijze onder verwijzing naar het doel van artikel 24, lid 1. In die bepaling werd voor het eerst vastgelegd dat personen met de vluchtelingenstatus die rechtmatig op het grondgebied van de betrokken staat verblijven, recht hebben op afgifte van een verblijfsvergunning. Voor de vluchteling zijn de vragen die verband houden met zijn verblijfsstatus, van minder vitaal belang dan de vraag of hij kan worden uitgezet. In het geval van een persoon met de vluchtelingenstatus leidt het enkele feit dat hij onrechtmatig op het Duitse grondgebied verblijft doordat hij geen verblijfsvergunning heeft gekregen, doorgaans niet tot uitzetting. De zienswijze dat de Uniewetgever de „dwingende redenen” als bedoeld in artikel 24, lid 1, van de richtlijn heeft opgevat als een aanvullende uitsluitingsgrond naast die van artikel 21, leden 2 en 3, wordt ook door de ontstaansgeschiedenis van de bepaling bevestigd. Voor het antwoord op de vraag of het verlenen van steun aan een terroristische groepering onder die redenen kan vallen, put de verwijzende rechter argumenten uit artikel 12, lid 2, en in het bijzonder uit punt 22 van de considerans van de richtlijn. De verwijzende rechter besluit daaruit dat in het geval van daden ter ondersteuning van terroristische groeperingen de uitsluitingsgrond inzake „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” reeds van toepassing kan zijn wanneer de betrokkene activiteiten verricht die een geringere impact hebben en minder gevaar opleveren dan vereist is voor de vaststelling dat is voldaan aan de voorwaarde volgens welke „redelijkerwijs kan worden aangenomen dat [de vluchteling] een gevaar vormt

voor de veiligheid van de lidstaat” als bedoeld in de artikelen 21, lid 2, sub a, en 14, lid 4, sub a, van de richtlijn.

- 11 Nagegaan moet worden of het begrip „dwingende redenen” autonoom moet worden uitgelegd, zonder dat rekening wordt gehouden met het te beschermen belang, en dit begrip ondanks de gebruikte bewoordingen een lagere gevarendrempel vereist dan het begrip „redelijkerwijs” in de zin van artikel 21, lid 2, sub a, van richtlijn 2004/83. Volgens de verwijzende rechter kunnen het begrip „dwingende redenen” in richtlijn 2004/83 en het gelijkkluidende begrip in richtlijn 2004/38, die op dezelfde dag zijn vastgesteld, niet op dezelfde wijze worden uitgelegd. Artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 staat immers toe dat de betrokkene wegens „dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd” wordt uitgewezen, terwijl het bestaan van „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 voor de betrokkene tot het aanzienlijk minder ingrijpende rechtsgevolg leidt dat hem een verblijfsvergunning wordt geweigerd of de verblijfsvergunning die hij al had, wordt ingetrokken. Het begrip „dwingende redenen” in richtlijn 2004/83 is derhalve een autonoom begrip, dat niet aan de hand van de beginselen van de richtlijn inzake burgerschap van de Unie kan worden ingevuld.
- 12 Los van het voorgaande pleiten verschillende factoren ervoor, het begrip „nationale veiligheid” in artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83 en punt 37 van de considerans van richtlijn 2011/95/EU ruimer uit te leggen dan het begrip „veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt” of het begrip „veiligheid van het land waar de betrokkene zich bevindt” in artikel 21, lid 2, sub a, juncto artikel 14, lid 4, sub a, van richtlijn 2004/83 respectievelijk artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève. Met andere woorden kan het bij de bedreigde openbare belangen gaan om minder zwaarwichtige belangen dan artikel 21, lid 2, sub a, van de richtlijn verlangt. Dat volgt ook uit punt 28 van de considerans van de richtlijn. Volgens dat punt 28 is het, wanneer er sprake is van steunverlening aan het internationale terrorisme, voor de verlening van een verblijfsvergunning hoe dan ook niet langer van belang of de veiligheid van de lidstaat dermate in gevaar is dat de betrokkene ook kan worden uitgezet of de vluchtelingenstatus hem van meet af aan kan worden geweigerd (zie artikel 21, lid 2, sub a, en artikel 14, lid 4, van richtlijn 2004/83). Gelet op punt 28 van de considerans hoeft het begrip „nationale veiligheid” niet nauwkeurig te worden afgebakend ten opzichte van het begrip „openbare orde”.
- 13 De verwijzende rechter wijst de materiële uitlegging af volgens welke artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83 ook aldus kan worden opgevat dat een verblijfsvergunning in geen geval mag worden verleend wanneer er sprake is van „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde”, terwijl artikel 21, lid 3, van de richtlijn met betrekking tot de weigering van een verblijfsvergunning in een beoordelingsmarge voorziet. Enerzijds kan worden betwijfeld dat een uitzondering („tenzij”) op de verplichting van de lidstaten om een

verblijfsvergunning te verlenen, ertoe kan leiden – en er in casu concreet toe leidt – dat het die lidstaten volstrekt verboden is een verblijfsvergunning af te geven, zonder dat zij over enige beoordelingsmarge beschikken, wanneer de uitsluitingsgrond zich voordoet. Anderzijds lijkt een dergelijke uitlegging vergezocht, vooral rekening houdend met het feit dat het begrip „nationale veiligheid of openbare orde” om de hierboven uiteengezette redenen ruimer moet worden uitgelegd dan de te beschermen belangen die in de uitsluitingsgronden van artikel 21, lid 2, sub a en b, van de richtlijn worden genoemd.

- 14 Indien voor de ruimere opvatting van de uitsluitingsgrond inzake „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” wordt gekozen, zoals de verwijzende rechter voorstaat, moet de tweede vraag, sub a, aldus worden beantwoord dat verzoeker ingevolge artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83 geen recht heeft op verlening van een verblijfsvergunning, zodat die bepaling zich niet verzet tegen zijn uitwijzing.
- 15 Indien er daarentegen van wordt uitgegaan dat artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83 niet van toepassing is in het geval van beëindiging van een verblijfsvergunning, rijst de vraag (derde vraag) of artikel 21, lid 3, van de richtlijn als een uitputtende regeling moet worden beschouwd, zodat de intrekking of beëindiging van een aan een vluchteling verleende verblijfsvergunning vanuit Unierechtelijk oogpunt slechts geoorloofd is, wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 2. In dat geval moet het begrip „ernstige redenen” in § 56, tweede zin, van het Aufenthaltsgesetz in diezelfde zin worden uitgelegd. Verzoekers uitwijzing is dan om de in punt 8 uiteengezette redenen onrechtmatig.