



Datum van inontvangstneming : 29/08/2016

**Zaak C-391/16**

**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:**

14 juli 2016

**Verwijzende rechter:**

Nejvyšší správní soud (Tsjechische Republiek)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

16 juni 2016

**Eiser (verzoekende partij in eerste aanleg):**

M

**Andere partij in de procedure (verwerende partij in eerste aanleg):**

Ministerstvo vnitra (ministerie van binnenlandse zaken)

**Rechtsgrondslag:**

Artikel 267 VWEU

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Bestuursrechtelijk cassatieberoep tegen de uitspraak van de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag) van 30 juni 2015, waarbij het beroep van eiser tegen het besluit van het ministerie van binnenlandse zaken tot intrekking van zijn recht op asiel is afgewezen.

**Prejudiciële vraag**

Is artikel 14, leden 4 en 6, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad 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, ongeldig wegens schending van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten

van de Europese Unie, artikel 78, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de in artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde algemene beginselen van EU-recht?

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

Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”), artikel 1, onder c), artikel 32, lid 1, artikel 33 en artikel 42, lid 1

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), artikel 3

### **Aangevoerde bepalingen van EU-recht**

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), artikel 78, lid 1

Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”), artikel 6

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikelen 4, 18, 19, lid 2, 52 en 53

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 (hierna: „kwalificatierichtlijn”), overwegingen 3, 4, 16, 17 en 21-24, artikel 13 en artikel 14, leden 4 en 6

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Asielwet nr. 325/1999, zoals gewijzigd (Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů) (hierna: „asielwet”), artikel 17, lid 1, onder i) en j)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Bij besluit van 21 april 2006 heeft het ministerie van binnenlandse zaken (hierna: „verweerder”) aan eiser asiel verleend overeenkomstig artikel 12, onder b), van de asielwet, op grond waarvan aan vreemdelingen asiel wordt verleend wanneer in de procedure tot toekenning van internationale bescherming is vastgesteld dat ze gegronde vrees hebben voor vervolging om redenen van ras, geslacht, godsdienst,

nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging in de staat waarvan zij onderdaan zijn.

- 2 Eiser heeft aangevoerd dat hij in Grozny in de Republiek Tsjetsjenië is geboren. Gedurende de eerste Tsjetsjeense oorlog steunde hij president Dudajev en was hij werkzaam in een speciale eenheid die de president bescherming bood. Gedurende de tweede Tsjetsjeense oorlog heeft hij niet gevochten. Hij heeft aangegeven bang te zijn voor Russen en de aanhangers van Ramzan Kadyrov, die geprobeerd hebben hem te vermoorden. Hij is gevangen genomen, gemarteld, geslagen en heeft steekwonden opgelopen aan zijn borst en maag. Veel van zijn familieleden zijn vermoord. Verweerder heeft geoordeeld dat de vrees van eiser gerechtvaardigd was en heeft daarom besloten om hem asiel te verlenen.
- 3 Bij beslissing van de Městský soud v Brně (rechter voor de stad Brno) (Tsjechische Republiek) van 25 oktober 2007 is eiser veroordeeld voor beroving en afpersing welke misdrijven hij als een bijzonder gevaarlijk recidivist heeft gepleegd, aangezien hij deze misdrijven heeft gepleegd ondanks het feit dat hij bij beslissing van de Městský soud v Brně (rechter voor de stad Brno) van 29 september 2004 was veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar wegens beroving, ten aanzien van welke straf hij op 10 november 2005 voorwaardelijk in vrijheid was gesteld op voorwaarde dat hij een proeftijd van drie jaar zou volbrengen. Eiser is veroordeeld tot een gevangenisstraf van in totaal negen jaar.
- 4 Gelet op het bovenstaande is verweerder op 13 maart 2008 in overeenstemming met artikel 11 van de asielwet een procedure gestart tot intrekking van het asielrecht van eiser ingevolge artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet, ingevolge welke bepaling het asielrecht wordt ingetrokken indien er gegronde redenen bestaan om de „azylant” [persoon aan wie asiel is verleend] als een gevaar voor de staatsveiligheid aan te merken of indien hij of zij, na in laatste aanleg te zijn veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar vormt voor de veiligheid van die staat. Bij besluit van 29 april 2014 heeft verweerder besloten om het asielrecht van eiser ingevolge artikel 17, lid 1, onder j), van de asielwet in te trekken, en geoordeeld dat het niet mogelijk was om verdere bescherming te bieden, omdat gelet op de gronden uit artikel 15a van de asielwet geen verdere bescherming kan worden geboden indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de vreemdeling een bijzonder ernstig misdrijf heeft gepleegd of een dreiging vormt voor de staatsveiligheid.
- 5 Eiser heeft tegen het besluit van verweerder tot intrekking van zijn asielrecht beroep ingesteld bij de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag) (Tsjechische Republiek) (hierna: „Městský soud”).
- 6 Eiser heeft bestuursrechtelijk cassatieberoep ingesteld bij de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter) (Tsjechische Republiek) (hierna: „verwijzende rechter”) tegen de beslissing van de Městský soud waarbij het beroep is afgewezen.

## Argumenten van partijen in de procedure in eerste aanleg

- 7 Eiser heeft bij de Městský soud aangevoerd dat de gronden voor intrekking van internationale bescherming uitputtend en definitief zijn neergelegd in de „beëindigingsclausule” in artikel 1, onder c), van het Verdrag van Genève. Ingevolge artikel 42, lid 1, van het Verdrag van Genève mag er geen voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van artikel 1 ervan, en verdragsluitende staten mogen dan ook niet hun eigen beëindigingsclausules opstellen. Volgens eiser is dit echter gebeurd in artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet, welke bepaling een inbreuk maakt op het internationaal recht. Krachtens de Tsjechische grondwet maken bekendgemaakte internationale verdragen die door het Parlement zijn geratificeerd en de Tsjechische Republiek binden, bovendien onderdeel uit van de rechtsorde, en wanneer een internationaal verdrag niet verenigbaar is met een wet heeft het internationale verdrag voorrang.
- 8 Ter onderbouwing van zijn argumenten verwijst eiser naar de opmerkingen van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (hierna: „UNHCR”)<sup>1</sup>, waaruit volgt dat artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn, die door middel van artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet in het Tsjechische recht ten uitvoer is gelegd, inbreuk maakt op artikel 1, onder f), van het Verdrag van Genève. Volgens de UNHCR breidt artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn de gronden voor intrekking van internationale bescherming veel verder uit dan de bepalingen van artikel 1, onder f), van het Verdrag van Genève en artikel 12, lid 2, van de kwalificatierichtlijn toestaan, aangezien artikel 14, lid 4, de betrokken persoon de vluchtelingenstatus ontnemt wanneer hij een gevaar vormt voor de veiligheid of de samenleving van de gastlidstaat. Volgens deze opmerkingen zijn deze bewoordingen niet gedefinieerd, waardoor ze subjectief en/of willekeurig kunnen worden uitgelegd en door de lidstaten zeer uiteenlopend kunnen worden benaderd. Bovendien bestaat er een risico dat besluiten over de vraag of een persoon een gevaar vormt voor de veiligheid of de samenleving van een lidstaat, worden genomen in procedures waarin de betrokken personen niet over al het tegen hen bestaande bewijs mogen beschikken en niet doeltreffend kunnen reageren, wat de mogelijkheid vergroot dat deze bepalingen onjuist worden toegepast.
- 9 Ter ondersteuning van zijn stelling beroept eiser zich ook op het advies van de veřejné ochránkyně práv České republiky (ombudsman van de Tsjechische Republiek) (hierna: „VOP”) van 21 mei 2015, dat door de VOP is gegeven als antwoord op de klacht van eiser strekkende tot instelling van een onderzoek naar het besluit van verweerder tot intrekking van het asielrecht. De VOP stelt allereerst dat artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet op onjuiste wijze de

<sup>1</sup> Opmerkingen van de UNHCR over het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming [COM(2009)551, 21 oktober 2009].

kwificatierichtlijn ten uitvoer legt, omdat artikel 14, lid 6, van de kwificatierichtlijn niet in de asielwet is omgezet. Volgens de VOP voorziet de asielwet niet in de rechten die in artikel 14, lid 6, van de kwificatierichtlijn zijn neergelegd. De intrekking van het asielrecht op grond van artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet vormt dan ook een schending van het EU-recht. Ten tweede betoogt de VOP dat artikel 14, lid 4, van de kwificatierichtlijn en de nationale regelgeving tot omzetting van deze richtlijn in strijd zijn met het Verdrag van Genève, waardoor intrekking van het asielrecht krachtens artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet in de praktijk helemaal niet zou moeten kunnen plaatsvinden. De gronden voor intrekking van het asielrecht nemen de facto de gronden uit artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève over, en doen de uitzondering op het beginsel van non-refoulement met de beëindigingsclausule van artikel 1, onder c), van het Verdrag van Genève samensmelten. Een vreemdeling die voldoet aan alle elementen van de definitie van een vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève en die tegelijkertijd voldoet aan de gronden ingevolge artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève houdt niet op een vluchteling te zijn, maar hij kan eenvoudigweg geen beroep meer doen op het recht om niet te worden uitgezet (teruggeleid) naar zijn land van oorsprong. Hij behoudt echter andere rechten ingevolge het Verdrag van Genève waarop hij een beroep kan doen indien hij in de betrokken staat blijft. Artikel 14, lid 4, van de kwificatierichtlijn of artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet leggen artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève niet daadwerkelijk ten uitvoer en zijn gelet op het absolute karakter van het verbod tot uitzetting of terugleiding bovendien achterhaald (vergelijk artikel 3 EVRM en de gerelateerde rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (hierna: „EHRM”).<sup>2</sup> De beoordeling van artikel 14, lid 4, van de kwificatierichtlijn als zijnde een onrechtmatige uitbreiding van de gronden tot beëindiging van de vluchtelingenstatus wordt aldus de VOP gesteund door Tsjechische en buitenlandse wetenschappelijke literatuur<sup>3</sup>, en door een coalitie van non-gouvernementele organisaties op het gebied van asielrecht in Europa<sup>4</sup>, de UNHCR en het handboek van de International Association of Refugee Law Judges<sup>5</sup>.

- 10 De Městský soud achtte noch de bezwaren van eiser tegen de toepassing van artikel 17, lid 1, onder j), van de asielwet, noch de stelling dat deze bepaling het Verdrag van Genève schendt, gegrond. Dit gerecht merkte op dat artikel 17, lid 1, onder j), van de asielwet de tenuitvoerlegging van artikel 14, lid 4, van de

<sup>2</sup> Zie voetnoot nr. 13 hieronder.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld, Lambert, H., *The EU Asylum Qualification Directive, its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*. *International and Comparative Law Quarterly*, deel 55, nr. 1, 2006, blz. 178.

<sup>4</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European Legal Network on Asylum (ELENA); *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*. Oktober 2008, blz. 25.

<sup>5</sup> International Association of Refugee Law Judges. *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*. 2007, blz. 30-31.

kwalificatierichtlijn in de Tsjechische wetgeving was. Het gerecht was van oordeel dat in het geval van eiser er geen sprake was van een onjuiste uitlegging of uitbreiding van de kwalificatierichtlijn, en dat evenmin kon worden aangenomen dat eiser geen toegang had tot al het in de procedure inzake de intrekking van het asielrecht gebruikte bewijs. Het advies van de UNHCR hield geen verband met de zaak van eiser, terwijl de benadering van verweerder niet in strijd werd geacht met het Verdrag van Genève.

- 11 In het bestuursrechtelijk cassatieberoep heeft eiser onder andere betoogd dat de Městský soud onvoldoende en op onjuiste wijze is ingegaan op de bezwaren die verband houden met de schending van artikel 42, lid 1 van het Verdrag van Genève door artikel 17, lid 1, onder i) en j), van de asielwet en artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn. In dit verband heeft hij de stellingen herhaald die hij in zijn verzoekschrift had aangevoerd en heeft hij zich hoofdzakelijk beroepen op het advies van de VOP.
- 12 In zijn verweerschrift in cassatie heeft verweerder zich geheel beroepen op de gronden van zijn besluit en op de beslissing van de Městský soud. Verweerder stelt dat de zaak van eiser geheel duidelijk is, zowel vanuit feitelijk als juridisch oogpunt, aangezien eiser als recidivist een bijzonder ernstig misdrijf heeft gepleegd waardoor aan de voorwaarden voor intrekking van het asielrecht overeenkomstig artikel 17, lid 1, onder j), van de asielwet is voldaan. Verweerder heeft geen standpunt ingenomen ten aanzien van een schending van het Verdrag van Genève door de bepalingen van de asielwet of door artikel 14, leden 4 en 6, van de kwalificatierichtlijn, zoals door eiser in zijn antwoord op het verweerschrift van verweerder is opgemerkt.

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

- 13 In de onderhavige zaak rees allereerst de vraag of artikel 14, lid 6, van de kwalificatierichtlijn op juiste wijze in de Tsjechische wetgeving ten uitvoer was gelegd. Indien artikel 14, lid 6, van de kwalificatierichtlijn geacht wordt juist in de Tsjechische rechtsorde ten uitvoer te zijn gelegd, dan rijst in de onderhavige zaak voorts de vraag of artikel 14, leden 4 en 6, van de kwalificatierichtlijn, gelet op de vermeende onverenigbaarheid van deze bepaling met het Verdrag van Genève, een inbreuk maakt op het primaire recht van de Europese Unie en op die grond ongeldig is.

#### *De tenuitvoerlegging van artikel 14, lid 6, van de kwalificatierichtlijn*

- 14 De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 14, lid 6, niet uitdrukkelijk in de Tsjechische wetgeving ten uitvoer is gelegd. Artikel 17, lid 1, onder j), van de asielwet, op grond waarvan het asielrecht van eiser is ingetrokken, zou in overeenstemming met artikel 14, lid 6, van de kwalificatierichtlijn kunnen worden bevonden indien de persoon wiens asielrecht ingevolge de eerste bepaling is ingetrokken in staat is om zelfs na de intrekking van zijn asielrecht in de

Tsjechische Republiek effectief zijn rechten ingevolge de artikelen 3, 4, 16, 22, 31, 32 en 33 van het Verdrag van Genève kan laten gelden ten overstaan van zowel rechterlijke als administratieve instanties. De verwijzende rechter heeft grondig onderzoek verricht naar de Tsjechische rechtsorde en heeft geconcludeerd dat, hoewel het niet is uitgesloten dat in bepaalde individuele gevallen de rechten die voortvloeien uit deze bepalingen van het Verdrag van Genève niet aan de betrokken personen kunnen worden gewaarborgd, eiser in dit specifieke geval de mogelijkheid heeft om deze rechten in de Tsjechische Republiek te laten gelden.

*De prejudiciële vraag*

- 15 Vooraf wijst de verwijzende rechter erop dat, hoewel de Tsjechische versie van de kwalificatierichtlijn anders is geformuleerd dan artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, de formulering van deze bepalingen hetzelfde is in andere taalversies, zoals de Engelse versie. De verwijzende rechter heeft zijn beslissing dan ook gebaseerd op de vooronderstelling dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof van Justitie”), wanneer de taalversies van een bepaling verschillend zijn, de betrokken bepaling uniform moet worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstellingen van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.<sup>6</sup>
- 16 De verwijzende rechter oordeelt dat de kwalificatierichtlijn een onderscheid maakt tussen de definities van een vluchteling en de vluchtelingenstatus. Volgens de toelichting bij het voorstel van 21 oktober 2009 voor de kwalificatierichtlijn is het belangrijkste doel van de kwalificatierichtlijn, te zorgen voor hogere internationale beschermingsnormen die aansluiten bij de internationale normen en met name leiden tot de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève en tot de volledige eerbiediging van het EVRM en het Handvest. Indien aan een persoon internationale bescherming en een vluchtelingenstatus wordt toegekend in de zin van de kwalificatierichtlijn, dan zou dit een kwalitatief hogere vorm van bescherming moeten vormen. De persoon heeft dan een vluchtelingenstatus ingevolge het Verdrag van Genève en, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, er zijn op hem andere rechten en verplichtingen van toepassing, welke voortvloeien uit de vluchtelingenstatus ingevolge de kwalificatierichtlijn, zoals ten uitvoer gelegd in de rechtsorde van de lidstaten.
- 17 De Tsjechische rechtsorde gebruikt de term „azylant” voor een persoon aan wie internationale bescherming in de vorm van asiel is toegekend, waarmee de staat de vluchtelingenstatus van die persoon erkent. De inhoud van de term „azylant” zou kunnen worden gelijkgesteld aan de vluchtelingenstatus krachtens de kwalificatierichtlijn. In die situatie zou de „azylant” ook, ingevolge de asielwet,

<sup>6</sup> Vergelijk arrest van het Hof van Justitie van 5 februari 2015, M. e.a. (C-627/13 en C-2/14, EU:C:2015:59, punten 48 en 49).



recht moeten hebben op kwalitatief grotere voordelen dat een „loutere” vluchteling die aan de definitie van artikel 1 van het Verdrag van Genève voldoet. Indien het asielrecht van de persoon wordt ingetrokken, is deze persoon geen „azylant” meer en heeft hij geen rechten meer krachtens de asielwet.

- 18 De verwijzende rechter brengt in herinnering dat de erkenning van de vluchtelingenstatus declaratoire kracht heeft. De vluchtelingenstatus van een persoon dient dan ook te worden erkend indien hij aan de minimumnormen uit het Unierecht voldoet. Uit artikel 13 van de kwalificatierichtlijn, in samenhang met overweging 14 daarvan, volgt dat de lidstaten in dit opzicht geen enkele beoordelingsbevoegdheid bezitten.<sup>7</sup> De lidstaten mogen de vluchtelingenstatus slechts onder bepaalde, nauwkeurig gedefinieerde voorwaarden intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen, welke voorwaarden in artikel 14 van de kwalificatierichtlijn zijn uiteengezet. Ingevolge artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn kunnen lidstaten hiertoe overgaan indien aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève is voldaan, waarin de afwijking van het verbod tot uitzetting of terugleiding van de vluchteling is neergelegd.<sup>8</sup> Aan een persoon die ingevolge het Verdrag van Genève naar zijn land van herkomst of naar een ander land kan worden teruggeleid waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging kan daarom de vluchtelingenstatus worden ontnomen. Echter, zelfs indien is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de afwijking van het beginsel van non-refoulement, kan het zijn dat een persoon vanwege een specifieke reden, bijvoorbeeld gelet op de internationale verplichtingen van een lidstaat (in het bijzonder artikel 3 EVRM), niet kan worden teruggeleid. Artikel 14, lid 6, van de kwalificatierichtlijn bepaalt dat personen, voor zover zij op het grondgebied van een lidstaat aanwezig zijn, ten minste bepaalde rechten genieten die zijn vastgesteld in het Verdrag van Genève of daarmee vergelijkbare rechten, waardoor een bepaald basisniveau van te behouden rechten wordt gevormd.<sup>9</sup> De persoon wordt dan door de lidstaat op zijn

<sup>7</sup> Vergelijk arrest van het Hof van Justitie van 24 juni 2015, T (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 63).

<sup>8</sup> Vergelijk Hailbronner, K., *EU immigration and asylum law: commentary of EU regulations and directives*. Portland, OR: Hart. Pub., 2010, ISBN 1849460752, blz. 1136 in fine; of eveneens Academic network for legal studies on immigration and asylum in Europe. Directive 2004/83, Qualification directive, Synthesis report 2007, online te raadplegen op <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2004-83-Qualification-Synthesis.pdf>, blz. 63 en 128.

<sup>9</sup> Vergelijk het werkdokument van de Commissie van 21 oktober 2009 bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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 – effect beoordeling, te raadplegen op [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:954e4521-e26a-42bb-ad9e-918325f9ebc5.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:954e4521-e26a-42bb-ad9e-918325f9ebc5.0001.02/DOC_1&format=PDF).

grondgebied gedoogd en hij of zij geniet ten minste een minimumnorm van rechten die voortvloeien uit het Verdrag van Genève. Deze status is ook bekend als de „lichte vluchtelingenstatus”.

- 19 In deze context rijst de vraag of artikel 14, leden 4 en 6, van de kwalificatierichtlijn een inbreuk maakt op het Verdrag van Genève, wat naar het oordeel van de verwijzende rechter tot gevolg zou hebben dat deze bepaling ongeldig is wegens schending van artikel 18 van het Handvest, dat het asielrecht waarborgt met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève, artikel 78, lid 1, VWEU, dat bepaalt dat het gemeenschappelijk beleid inzake asiel van de EU in overeenstemming moet zijn met het Verdrag van Genève, en de algemene beginselen van EU-recht ingevolge artikel 6, lid 3, VEU, dat bepaalt dat de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, gewaarborgd moeten worden (omdat alle lidstaten van de EU verdragsluitende partijen bij het Verdrag van Genève zijn). Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vormt het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen en zijn de bepalingen van de kwalificatierichtlijn inzake de voorwaarden voor de erkenning als vluchteling en inzake de inhoud van de vluchtelingenstatus vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria. De kwalificatierichtlijn moet daarom worden uitgelegd met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere desbetreffende verdragen bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU.<sup>10</sup>
- 20 De argumenten die betrekking hebben op het conflict tussen de kwalificatierichtlijn en het Verdrag van Genève zijn primair gebaseerd op het feit dat de in artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn neergelegde gronden voor de intrekking of beëindiging van de vluchtelingenstatus dan wel voor de weigering om deze te verlengen, op onjuiste wijze de „beëindigingsclausule” van artikel 1, onder c), van het Verdrag van Genève uitbreiden, ongeacht het feit dat de lijst met gronden die daarin is opgenomen en op grond waarvan de vluchtelingenstatus kan worden beëindigd, een uitputtende lijst is.<sup>11</sup> In feite verliest een vluchteling die aan de in artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève neergelegde criteria voldoet die in artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn zijn omgezet, om die reden niet zijn vluchtelingenstatus, maar de mogelijkheid om een beroep te doen op de voordelen van het beginsel van non-refoulement, zoals neergelegd in artikel 33, lid 1, van het Verdrag van Genève. Met andere woorden, een dergelijk persoon kan ingevolge het Verdrag van Genève worden teruggeleid naar het land van herkomst of naar een ander land zonder dat dit echter een effect heeft op de verklaring van zijn vluchtelingenstatus in de staat waar hij op dat moment

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 2 december 2014, A e.a., C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punten 45 en 46.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR), *The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application*, 26 april 1999, blz. 1, online te raadplegen op <http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html>.

verblijft. Vanuit dit oogpunt legt artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn dan ook niet artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève ten uitvoer, maar breidt het in wezen de gronden voor intrekking van de vluchtelingenstatus uit, wat ingevolge artikel 42, lid 1, van het Verdrag is verboden.

- 21 Volgens de verwijzende rechter kan ook het bestaan van opvattingen die van het tegendeel uitgaan niet worden ontkend, hoewel dergelijke opvattingen nog altijd het onderwerp zijn van discussie en kritiek. De grondslag voor deze opvattingen is dat de geldigheid en verenigbaarheid van de betreffende bepaling van de kwalificatierichtlijn in de bredere context van het EU-recht en de internationale verplichtingen moet worden beoordeeld.
- 22 De overeenstemming van artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn met het Verdrag van Genève kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de toelichting bij het voorstel voor de kwalificatierichtlijn van 21 oktober 2009, waarin staat dat het belangrijkste doel van de kwalificatierichtlijn is te zorgen voor hogere beschermingsnormen in verband met de gronden waarop internationale bescherming wordt verleend en de inhoud ervan, die aansluiten bij de internationale normen en met name leiden tot de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève en tot de volledige eerbiediging van het EVRM en het Handvest. Sommige commentatoren zijn ook van mening dat de bewoordingen van artikel 14, leden 4 en 6, van de kwalificatierichtlijn een soort convergentie en compromis vormen als gevolg van de overlapping tussen internationale bronnen van asielrecht en het gebied van mensenrechten.<sup>12</sup>
- 23 In het bijzonder maakt volgens dat standpunt artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn het mogelijk dat een vluchtelingenstatus wordt ingetrokken of beëindigd of niet wordt verlengd, maar veronderstelt deze bepaling ook, gelet op de bewoordingen van artikel 14, lid 6, dat de betrokken persoon niet zal worden teruggeleid naar zijn land van herkomst. Hem wordt aldus een „lichte vluchtelingenstatus” toegekend. Indien enkel het Verdrag van Genève streng zou worden toegepast op de situatie van die persoon, dat zou hij altijd kunnen worden teruggeleid naar het land van herkomst of naar een derde land, mits hij aan de voorwaarden uit artikel 33, lid 2, van het Verdrag voldoet.
- 24 Het „absolute karakter” van het beginsel van non-refoulement is thans echter erkend. Met andere woorden, het bindende karakter van het verbod tot terugleiding van personen in strijd met het beginsel van non-refoulement maakt deel uit van de in artikel 3 EVRM en de artikelen 4 en 19, lid 2, van het Handvest neergelegde verplichting dat niemand aan foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen mag worden onderworpen, en het is

<sup>12</sup> Zie Hailbronner, K., hierboven aangehaald, blz. 1133-1137.

van toepassing wanneer er een daadwerkelijk risico op dergelijke behandeling bestaat in geval van gedwongen uitwijzing of uitlevering.<sup>13</sup>

- 25 Terwijl het Verdrag van Genève dus toestaat dat een persoon die aan de voorwaarden uit artikel 33, lid 2, voldoet, wordt teruggeleid, zelfs indien er een risico bestaat tot bedreiging van zijn leven of persoonlijke vrijheid om asielgronden, biedt de kwalificatierichtlijn een dergelijk persoon enige bescherming, omdat het toestaat dat deze persoon op het grondgebied van de lidstaat blijft en op zijn minst een minimumnorm van rechten geniet ingevolge artikel 14, lid 6, van de kwalificatierichtlijn. Volgens de voorstanders van deze wetgeving is de kwalificatierichtlijn dan ook niet in strijd met het Verdrag van Genève en betreft het geen beperking van de toepassing ervan. Integendeel, gelet op in het bijzonder artikel 3 EVRM in samenhang met artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest, vormt het een hogere vorm van bescherming voor personen die vluchteling zijn in de zin van het Verdrag van Genève maar die in het licht van artikel 33, lid 2, daarvan, onmiddellijk zouden kunnen worden teruggeleid naar hun land van herkomst of naar een derde land. Indien een dergelijk persoon op het grondgebied van de lidstaat blijft en zijn vluchtelingenstatus wordt ingetrokken of anderszins beëindigd ingevolge artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn, kan hij weliswaar geen aanspraak maken op alle in het Verdrag van Genève neergelegde rechten, maar zal hij in elk geval niet worden blootgesteld aan een mogelijke dreiging van geweld of overlijden in het land van herkomst of een derde land.
- 26 De verwijzende rechter merkt voor de volledigheid nog op dat het doel van de kwalificatierichtlijn eveneens daarin bestaat te waarborgen dat de verplichtingen die voortvloeien uit de verschillende bronnen van internationaal recht, onderling met elkaar verenigbaar zijn, zonder de vereisten inzake de consistentie van nationaal recht, EU-recht en de internationale verplichtingen van de lidstaten te veronachtzamen.
- 27 Het Hof van Justitie heeft de kwestie betreffende de toepassing van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève op de kwalificatierichtlijn, of eerder nog op de artikelen 21 en 24, lid 1, van de oorspronkelijke kwalificatierichtlijn (de wetgeving in de huidige kwalificatierichtlijn is in essentie identiek) aan de orde gesteld in de bovengenoemde uitspraak T, waarin het heeft geoordeeld dat de aan een vluchteling verleende verblijfstitel kon worden ingetrokken op grond van zowel artikel 24, lid 1, van de kwalificatierichtlijn als artikel 21, lid 3, van deze richtlijn. Echter, indien een verblijfstitel wordt ingetrokken ingevolge artikel 24, lid 1, van de kwalificatierichtlijn, dan mag de betrokken vluchteling nog altijd, op een andere rechtsgrond, rechtmatig op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven, en deze persoon behoudt zijn vluchtelingenstatus en de daarmee verband houdende voordelen mits zijn vluchtelingenstatus niet wordt ingetrokken

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld arrest van het EHRM van 15 november 1996, *Chahal / Verenigd Koninkrijk*, klacht nr. 22414/93, en van 28 februari 2008, *Saadi / Italië*, klacht nr. 37201/06.

ingevolge artikel 14, lid 4, van de kwalificatierichtlijn (zie in het bijzonder punten 71 en 94-98 van het arrest). Het Hof van Justitie heeft zich in die zaak echter niet uitdrukkelijk uitgesproken over de vraag die in de onderhavige zaak beslissend en in geschil is, te weten of artikel 14, leden 4 en 6, van de kwalificatierichtlijn verenigbaar is met artikel 1, onder c), en artikel 42, lid 1, van het Verdrag van Genève, of, in bredere zin, met artikel 18 van het Handvest, artikel 78, lid 1, VWEU en de algemene beginselen van EU-recht ingevolge artikel 6, lid 3, VEU.

- 28 De verwijzende rechter beseft dat het Hof van Justitie in beginsel niet bevoegd is om een rechtstreekse uitlegging aan het Verdrag van Genève te geven, met uitzondering van de bepalingen waarnaar uitdrukkelijk in de kwalificatierichtlijn of in andere wetgeving van de EU wordt verwezen.<sup>14</sup> Het Hof van Justitie heeft ingevolge artikel 267, eerste paragraaf, onder b), VWEU bevoegdheid in laatste aanleg om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de bepalingen van de EU-richtlijn met primair EU-recht, en daarmee over de geldigheid van deze bepalingen.<sup>15</sup>
- 29 In de onderhavige zaak is de vraag gerezen of de aangehaalde bepalingen van de EU-richtlijn verenigbaar zijn met het primaire recht van de EU, en de verwijzende rechter is niet in staat om uitspraak te doen in deze zaak alvorens deze vraag is beantwoord. Onverminderd zijn kennis van de bevindingen van het Hof van Justitie in de hiervoor aangehaalde zaak T, is de verwijzende rechter tot het oordeel gekomen dat hij zich niet in staat acht om in deze zaak uitspraak te doen op basis van de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie (*acte éclairé*). Gelet op bovengenoemde tegenstrijdige opvattingen kan het antwoord op de prejudiciële vraag ook niet worden beschouwd als duidelijk en boven alle twijfel verheven (*acte clair*). De verwijzende rechter, zijnde een rechterlijke instantie waarvan de beslissing in de onderhavige zaak niet vatbaar is voor hoger beroep, is van oordeel dat geen van de hiervoor genoemde uitzonderingen op de in de derde paragraaf van artikel 267 VWEU neergelegde verplichting om een prejudiciële vraag te stellen in deze zaak aan de orde zijn. Deze rechter acht het daarentegen noodzakelijk dat overeenkomstig deze bepaling de hierboven genoemde vraag betreffende de geldigheid van artikel 14, leden 4 en 6, van de kwalificatierichtlijn aan het Hof van Justitie ter beantwoording wordt voorgelegd. De verwijzende rechter beseft dat in elk geval het Hof van Justitie bij uitsluiting bevoegd is om te beoordelen of deze bepalingen van de kwalificatierichtlijn ongeldig zijn.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2010, punten 24 en 25).

<sup>15</sup> Vergelijk bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238).

<sup>16</sup> Zie arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85 (EU:C:1987:452).