

202003129/1/V2 en

202004875/1/V2.

Datum uitspraak: 16 februari 2022

CURIA GREFFE
Luxembourg

Entrée 02.03.2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
 2. [...] (vreemdeling S),
 3. [...] (vreemdeling A),
- appellanten,

tegen de hieronder genoemde uitspraken van de rechtbank Den Haag,
zittingsplaatsen Zwolle en Arnhem, in de gedingen tussen:

<i>Naam vreemdeling</i>	<i>Datum uitspraak</i>	<i>Zaaknummer</i>
vreemdeling S	20 mei 2020	NL19.20634
vreemdeling A	28 augustus 2020	NL20.12836

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Zaak nr. 202003129/1/V2 (vreemdeling S)

Bij besluit van 30 augustus 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdeling S om haar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij uitspraak van 20 mei 2020 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling S ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

Vreemdeling S, vertegenwoordigd door mr. M.M.J. van Zantvoort, advocaat te 's-Hertogenbosch, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een zienswijze gegeven.

Zaak nr. 202004875/1/V2 (vreemdeling A)

Bij besluit van 18 juni 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdeling A om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen en tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd.

Bij uitspraak van 28 augustus 2020 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling A ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft vreemdeling A, vertegenwoordigd door mr. E. Derksen, advocaat te Velp, hoger beroep ingesteld.

In beide zaken

De Afdeling heeft de United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR) in de gelegenheid gesteld aan de procedure deel te nemen.

De staatssecretaris heeft nadere stukken ingediend.

De vreemdelingen S en A hebben in samenwerking met de Commissie Strategisch Procederen (hierna: CSP) van Vluchtelingenwerk Nederland desgevraagd nadere stukken, waaronder het document 'Politieke overtuiging als vervolgingsgrond', ingediend.

UNHCR heeft stukken ingediend, waaronder een zienswijze van 17 november 2020 ('submission').

De Afdeling heeft deze zaken ter zitting behandeld op 23 november 2020. Vreemdeling S, bijgestaan door mr. M.M.J. van Zantvoort, advocaat te 's-Hertogenbosch, vreemdeling A, bijgestaan door mr. E. Derksen, advocaat

te Velp, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. UNHCR, vertegenwoordigd door mr. C. Wouters, heeft via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

De Afdeling heeft partijen laten weten dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is heropend en dat zij van plan is om in beide zaken prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. De tekst van deze vragen is in concept aan partijen toegestuurd.

De staatssecretaris, vreemdeling S en UNHCR hebben hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de uitleg van de vervolgingsgrond politieke overtuiging in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van Richtlijn 2011/95/EU (hierna: de Kwalificatierichtlijn) en de daarmee samenhangende beoordeling van de gegrondheid van de vrees voor vervolging. De vraag is of in het geval waarin een vreemdeling nog niet in de negatieve belangstelling staat van de autoriteiten in het land van herkomst en zich beroept op zijn voor het eerst in het land van ontvangst gemanifesteerde politieke overtuiging, die vreemdeling aannemelijk moet maken dat die overtuiging van een bepaalde sterkte is om als vluchteling onder het Unierecht beschermd te worden. In dit verband spreekt het Engels van 'strength of conviction', het Frans van 'force de conviction' en het Duits van 'Stärke der Überzeugung'.

1.1. De staatssecretaris, in Nederland de nationale beslissingsautoriteit, stelt zich op het standpunt dat een politieke overtuiging en de daaruit voortvloeiende activiteiten 'fundamenteel' moeten zijn om beschermd te kunnen worden. Hij bedoelt hiermee dat een politieke overtuiging en de daaruit voortvloeiende activiteiten vluchtelingenrechtelijke bescherming pas kunnen rechtvaardigen, als deze zo fundamenteel zijn voor de identiteit of morele integriteit van een vreemdeling dat van hem niet mag worden gevraagd dat hij deze overtuiging en activiteiten opgeeft of verbergt. De vreemdelingen betogen daarentegen dat er geen eisen aan de sterkte van een politieke overtuiging gesteld mogen worden.

2. In overwegingen 3 en 4 komen eerst aspecten van de zaken aan de orde die voor de door het Hof te beantwoorden prejudiciële vragen niet van belang zijn. Daarna worden de relevante feiten van deze zaken en het verloop van de procedures (onder 5-12.3) en daaropvolgend de toepasselijke wet- en regelgeving weergegeven. Vervolgens wordt nader gepreciseerd over welke categorie vreemdelingen deze prejudiciële verwijzing gaat (onder 13-22). Ten slotte volgen de redenen om prejudiciële vragen te stellen. Daarbij wordt onder 23-25 en 42 de eerste prejudiciële vraag toegelicht. Vervolgens worden onder 26-40.3 de vervolgvragen toegelicht. Daarna wordt uiteengezet waarom de rechtspraak van het Hof geen

antwoord biedt op deze vragen en waarom een antwoord op deze vragen noodzakelijk is (onder 41-46).

Beoordeling geschilpunten buiten de prejudiciële vragen

Zaak nr. 202003129/1/V2 (vreemdeling S)

3. Wat vreemdeling S in haar eerste en tweede grief, gericht tegen het oordeel van de rechtbank over haar herkomst, haar activiteiten en de positie van de Sudanese autoriteiten heeft aangevoerd leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat deze grieven geen vragen bevatten die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden (artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).

Zaak nr. 202004875/1/V2 (vreemdeling A)

4. Wat vreemdeling A in zijn eerste en tweede grief, gericht tegen het oordeel van de rechtbank over Khartoum en risicogroepen, heeft aangevoerd leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat deze grieven geen vragen bevatten die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden (artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).

De feiten en het verloop van de procedure

Zaak nr. 202003129/1/V2 (vreemdeling S)

5. Vreemdeling S komt uit Sudan en is op 21 januari 2012 in Nederland aangekomen. Zij heeft bij haar eerdere asielaanvragen en ook in de huidige vierde asielaanvraag niet aangevoerd dat zij al in Sudan een politieke overtuiging had en daartoe politieke activiteiten verrichtte. Zij heeft evenmin aangevoerd dat zij daarom of om enige andere reden al voor haar vertrek uit Sudan in de negatieve belangstelling van de Sudanese autoriteiten stond en om die reden Sudan heeft verlaten. Vreemdeling S heeft aan deze vierde asielaanvraag ten grondslag gelegd dat zij niet kan terugkeren naar Sudan omdat zij door haar in Nederland ontplooidde activiteiten bij terugkeer naar Sudan door de Sudanese autoriteiten zal worden vervolgd om haar politieke overtuiging. Zij verricht in Nederland activiteiten voor de Umma Partij, een Sudanese politieke partij die geïntegreerd was in de 'forces of freedom and change'-alliantie en de Sudanese revolutie in 2019 coördineerde, en voor de Darfur Vereniging Nederland (DVN), een organisatie die zich inzet voor de regio Darfur. Zij heeft verklaard dat zij in Nederland meer dan tien keer heeft meegedaan met een demonstratie tegen de Sudanese overheid. Zij hielp daarbij mee om de demonstraties in goede banen te leiden en riep leuzen gericht tegen het Sudanese regime. Verder geeft zij andere vrouwen tijdens bijeenkomsten informatie over wat de Umma Partij doet en spoort zij die vrouwen aan om deel te nemen aan demonstraties. Zij heeft daarnaast verklaard een Facebookaccount en een Twitteraccount te hebben waarop zij zich kritisch uitlaat over de Sudanese regering.

Het besluit van de staatssecretaris en het oordeel van de rechtbank

6. De staatssecretaris heeft in de bestuurlijke fase de verklaringen van vreemdeling S over haar activiteiten in Nederland geloofwaardig geacht. Echter, omdat haar activiteiten niet voortkomen uit een beschermingswaardige politieke overtuiging komt zij toch niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel. De vreemdeling heeft volgens de staatssecretaris niet duidelijk gemaakt wat haar politieke overtuiging is en of deze voor haar van fundamenteel belang is. Volgens de staatssecretaris heeft de vreemdeling slechts in algemene termen over haar gestelde politieke overtuiging verklaard. Zij heeft geen inzicht gegeven in de redenen waarom zij haar politieke overtuiging heeft ontwikkeld, wat deze overtuiging concreet inhoudt en waarom deze voor haar bijzonder belangrijk is. Ook heeft de vreemdeling niet gespecificeerd welke concrete activiteiten zij in de toekomst wil gaan verrichten.

6.1. De staatssecretaris heeft naar aanleiding van schriftelijke vragen van de rechtbank in zijn verweerschrift toegelicht op grond waarvan hij van oordeel is dat hij als eis mag stellen dat een vreemdeling die nog niet in de negatieve belangstelling van de autoriteiten van het land van herkomst staat een fundamentele politieke overtuiging moet hebben om wegens zijn met die overtuiging samenhangende activiteiten als vluchteling ('réfugié sur place') te worden aangemerkt. De staatssecretaris leidt uit de rechtspraak van de Afdeling af dat met dat begrip 'fundamentele politieke overtuiging' wordt bedoeld op een overtuiging die zo fundamenteel is voor de identiteit of morele integriteit van een vreemdeling, dat van hem niet mag worden gevraagd dat hij deze overtuiging opgeeft of verbergt. Daarbij verwijst hij onder meer naar de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735, r.o. 5.7 ('Verwesterde vrouwen'). Alleen als aan deze maatstaf wordt voldaan, heeft een vreemdeling een beschermingswaardige politieke overtuiging als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn, aldus de staatssecretaris. Hij heeft naar aanleiding van deze rechtspraak zijn beleid aangepast (zie paragraaf C2/3.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 en Stcrt. 2020, 15932).

6.2. De rechtbank heeft in haar uitspraak (ECLI:NL:RBDHA:2020:4634) het beroep van vreemdeling S gegrond verklaard en het besluit van de staatssecretaris vernietigd. Met de geloofwaardig geachte activiteiten voor de DVN en de Umma Partij en de activiteiten op 'social media' heeft de vreemdeling volgens de rechtbank aannemelijk gemaakt dat zij een politieke overtuiging heeft zoals gedefinieerd in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn. Uit de definitie en de tekst van dat artikellid volgt immers dat een vreemdeling relatief snel aannemelijk kan maken dat deze een politieke overtuiging heeft, omdat een opvatting, gedachte of mening over politieke zaken in het land van herkomst daarvoor al voldoende is. Dit betekent volgens de rechtbank nog niet dat de overtuiging van de vreemdeling ook een beschermingswaardige politieke overtuiging is. Uit de paragrafen 80, 82 en 86 van het Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees van

UNHCR (hierna: het UNHCR-Handbook) volgt namelijk dat het relatieve belang en de sterkte van de politieke overtuiging relevant zijn bij de beoordeling of een vreemdeling een beschermingswaardige politieke overtuiging heeft.

6.3. De rechtbank is verder van oordeel dat niet helder is wanneer sprake is van een fundamentele politieke overtuiging, omdat een toetsingskader ontbreekt en ook anderszins niet duidelijk is wat onder dit begrip moet worden verstaan. Wat betreft het betoog van de staatssecretaris ter zitting bij de rechtbank, dat volgens de Afdeling vervolging op grond van een politieke overtuiging op dezelfde manier moet worden beoordeeld als die op grond van een godsdienstige overtuiging, is de rechtbank van oordeel dat het toetsingskader van de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging niet zonder meer toepasbaar is op de beoordeling van de vervolgingsgrond politieke overtuiging, omdat die gronden naar hun aard verschillend zijn. De rechtbank vernietigt het besluit van de staatssecretaris.

Grievens staatssecretaris en vreemdeling S over politieke overtuiging

7. Vreemdeling S klaagt in haar hogerberoepschrift dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het relatieve belang en de sterkte van de politieke overtuiging van een vreemdeling relevant zijn voor de vraag of een vreemdeling een asielvergunning moet krijgen. Zij betoogt dat uit de Kwalificatierichtlijn en ook het UNHCR-Handbook niet volgt dat vereist is dat een politieke overtuiging 'fundamenteel' moet zijn om voor bescherming in aanmerking te komen.

7.1. De staatssecretaris betoogt in zijn hogerberoepschrift dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat politieke overtuiging en godsdienstige overtuiging naar hun aard verschillende vervolgingsgronden zijn en dus ook anders moeten worden onderzocht en beoordeeld. Volgens de staatssecretaris moet de vervolgingsgrond politieke overtuiging juist op dezelfde manier worden onderzocht en beoordeeld als de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging, omdat de aard van deze vervolgingsgronden in het Vluchtelingenverdrag en artikel 10, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn overeenkomt. Volgens de staatssecretaris is het dus van belang bij beide vervolgingsgronden het onderzoek en de beoordeling zo in te richten, dat hij kan verifiëren of de door een vreemdeling gestelde overtuiging zo bepalend is voor zijn identiteit of morele integriteit, dat niet mag worden gevraagd dat hij die opgeeft of verborgen houdt na terugkeer naar zijn land van herkomst.

7.2. De vreemdeling voert daartegen in haar schriftelijke uiteenzetting aan dat de gelijkstelling van de wijze waarop de vervolgingsgronden politieke overtuiging en godsdienstige overtuiging onder artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn worden onderzocht en beoordeeld onterecht is. Volgens de vreemdeling verschillen de definities van de vervolgingsgronden politieke overtuiging en godsdienstige overtuiging in artikel 10, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn van elkaar. De verwijzing in de rechtspraak van de Afdeling (met name de eerder genoemde uitspraak van 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735) naar onder meer het arrest van het Hof van 5 september 2012 in de gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11,

Bondsrepubliek Duitsland tegen Y en Z, ECLI:EU:C:2012:518, punten 70-71, over godsdienstige overtuiging als asielmotief, is volgens haar daarom onjuist. Vreemdeling S verzoekt de Afdeling prejudiciële vragen te stellen aan het Hof over de uitleg van het begrip politieke overtuiging in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn.

Zaak nr. 202004875/1/V2 (vreemdeling A)

8. Vreemdeling A komt uit Sudan en is op 20 juli 2011 in Nederland aangekomen. Voor de behandeling van deze zaak moet van de volgende gegevens worden uitgegaan. De vreemdeling is eerst na afwijzing van zijn eerste asielaanvraag politiek actief geworden in Nederland en heeft voor zijn vertrek uit Sudan geen politieke activiteiten verricht. Hij is niet wegens een politieke overtuiging uit Sudan vertrokken. Voor zover de vreemdeling aan zijn eerste asielaanvraag ten grondslag heeft gelegd dat hij voor zijn vertrek uit Sudan werd verdacht van vermeende betrokkenheid bij een Sudanese oppositiepartij en daarom was gearresteerd, gedetineerd en gemarteld, hebben de staatssecretaris en de rechtbank dit in de eerste asielprocedure ongeloofwaardig geacht. Vreemdeling A heeft aan zijn tweede asielaanvraag (deze procedure) onder meer ten grondslag gelegd dat hij bij terugkeer naar Sudan zal worden vervolgd omdat hij zich in Nederland openlijk en kritisch uitlaat over de politieke situatie in Sudan en omdat hij in Nederland is opgekomen voor de rechten van de Al-Gimir (een volksstam in West-Darfur).

Het besluit van de staatssecretaris en het oordeel van de rechtbank

9. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat vreemdeling A niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn activiteiten in Nederland voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging. Vreemdeling A is immers pas vanaf 2013 – na afwijzing van zijn eerste asielaanvraag – in Nederland politiek actief geworden en heeft pas sindsdien deelgenomen aan demonstraties in Nederland. Verder heeft vreemdeling A geen prominente rol gehad tijdens die demonstraties. Ten slotte is niet gebleken dat de vreemdeling met zijn online activiteiten een ten opzichte van anderen te onderscheiden positie inneemt.

10. De rechtbank heeft overwogen dat uit rechtspraak van de Afdeling (de uitspraak van 15 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3880 (Ahwazi)) volgt dat de staatssecretaris bij de vraag of een vreemdeling als gevolg van zijn geloofwaardig geachte politieke activiteiten in Nederland in de negatieve belangstelling van een actor van vervolging is komen te staan, eerst moet beoordelen of die activiteiten voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging. Pas daarna kan relevant zijn of het aannemelijk is dat de actor van vervolging van die activiteiten op de hoogte kan zijn.

10.1. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat niet aannemelijk is dat de door vreemdeling A verrichte activiteiten voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging, en volgt de staatssecretaris in zijn argumentatie. De rechtbank heeft daarnaast van belang geacht dat vreemdeling A, ook toen hij daarover tijdens de zitting is bevraagd, niet duidelijk heeft kunnen maken waartegen de demonstraties precies gericht waren en welk doel hij ermee

nastreeft. Omdat de activiteiten van de vreemdeling niet voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging, is de rechtbank van oordeel dat de staatssecretaris zich op het standpunt heeft mogen stellen dat vreemdeling A niet te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade bij terugkeer naar Sudan wegens de politieke activiteiten die hij in Nederland verricht.

Grievens vreemdeling A over politieke overtuiging en standpunt staatssecretaris

11. Vreemdeling A klaagt erover dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het besluit onzorgvuldig is genomen, omdat de staatssecretaris niet heeft onderzocht en beoordeeld of hij een fundamentele politieke overtuiging heeft. De staatssecretaris heeft namelijk pas in het besluit tegengeworpen dat de geloofwaardig geachte, in Nederland ontwikkelde politieke activiteiten niet voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging. Bovendien heeft de rechtbank volgens de vreemdeling niet onderkend dat de staatssecretaris geen vaste gedragslijn heeft voor het beoordelen van een gestelde politieke overtuiging, terwijl dat wel is vereist om willekeur bij de behandeling van asielaanvragen te voorkomen. Daarnaast betoogt hij dat uit de Kwalificatierichtlijn en ook het UNHCR-Handbook niet volgt dat vereist is dat een politieke overtuiging voor een vreemdeling fundamenteel moet zijn om voor bescherming in aanmerking te komen.

11.1. De staatssecretaris betoogt daarentegen dat hij volgens de Kwalificatierichtlijn en het Vluchtelingenverdrag moet beoordelen of de door een vreemdeling gestelde overtuiging fundamenteel is, en dus zo bepalend is voor zijn identiteit of morele integriteit dat niet mag worden gevraagd dat hij die opgeeft of verborgen houdt na terugkeer naar zijn land van herkomst. Hij verwijst daarbij onder meer naar de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735.

Standpunt UNHCR in beide zaken

12. Volgens de zienswijze van UNHCR stelt de staatssecretaris ten onrechte als eis dat een politieke overtuiging fundamenteel en identiteitsbepalend moet zijn om door het vluchtelingenrecht onder het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn beschermd te worden.

12.1. Volgens UNHCR is de sterkte van een overtuiging niet van belang bij de beoordeling of een vreemdeling onder de reikwijdte van artikel 1(A), tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag en daarmee ook onder die van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn valt.

12.2. De sterkte van de overtuiging speelt daarentegen wel een belangrijke rol bij de beoordeling van de vrees voor vervolging en dus bij de beoordeling of er in het concrete geval van een beschermingswaardige politieke overtuiging sprake is. In paragraaf 80 van het Handbook staat immers dat het relatieve belang of de standvastigheid van de opinies van de verzoeker relevant is voor de beoordeling van de gegrondheid van de vrees voor vervolging. Ook uit paragraaf 82 van het Handbook volgt dat.

12.3. UNHCR wijst er in de zienswijze op dat een politieke overtuiging naar haar aard verschilt van andere vervolgingsgronden, zoals het behoren tot een sociale groep, voor zover daaraan een niet te wijzigen aangeboren kenmerk of een onveranderlijke gemeenschappelijke achtergrond ten grondslag ligt, dan wel een kenmerk of geloof dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate sterk is, dat van hen niet mag worden gevraagd dat zij dit opgeven. Dit blijkt ook uit de definitie van andere vervolgingsgronden in artikel 1(A) van het Vluchtelingenverdrag en artikel 10, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn. Voor de vervolgingsgronden godsdienstige en politieke overtuiging geldt dat niet in dezelfde mate, omdat deze kunnen veranderen, aldus UNHCR.

Toepasselijke wet- en regelgeving

Het internationale recht

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 3

Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Artikel 9

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

Vluchtelingenverdrag

Artikel 1

A Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "vluchteling" elke persoon:

(...)

2. 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 (...).

Het recht van de Europese Unie

Kwalificatierichtlijn (herschikking; PB 2011 L 337)

Artikel 2

In deze richtlijn gelden de volgende definities:

(...)

d) "vluchteling": een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;
(...)

Artikel 6

Actoren van vervolging of ernstige schade kunnen onder meer zijn:

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat op een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;
- c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in de punten a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade.

Artikel 10

1. Bij de beoordeling van de gronden van vervolging houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

(...)

b) het begrip "godsdienst" omvat met name theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging gebaseerd zijn of daardoor worden bepaald;

(...)

d) een groep wordt geacht een specifieke sociale groep te vormen als met name:

- leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, en
- de groep in het betrokken land een eigen identiteit heeft, omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd.

Afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst kan een specifieke sociale groep een groep zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele gerichtheid heeft. Seksuele gerichtheid omvat geen handelingen die

volgens het nationale recht van de lidstaten als strafbaar worden beschouwd. Er wordt terdege rekening gehouden met genderaspecten, waaronder genderidentiteit, wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt geïdentificeerd;

e) het begrip "politieke overtuiging" houdt met name in 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 de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden.

2. Bij het beoordelen of de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, doet het niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven.

Het nationale recht

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 29

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

a. die verdragsvluchteling is (...)

b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

1°. doodstraf of executie;

2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of

3°. 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.

(...)

Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.37a

Actoren van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, dan wel van ernstige schade kunnen onder meer zijn:

a) de staat;

b) partijen of organisaties die de staat op een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;

c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld onder a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 3.37c kunnen of willen bieden tegen vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, dan wel tegen ernstige schade.

Artikel 3.37

1. Bij de beoordeling van de gronden van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag wordt rekening gehouden met de volgende elementen:

(...)

d. een groep wordt geacht een specifieke sociale groep te vormen als met name:

1°. leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, en

2°. de groep in het betrokken land een eigen identiteit heeft, omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd;

Afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst kan een specifieke sociale groep een groep zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele gerichtheid heeft. Seksuele gerichtheid omvat geen handelingen die volgens het nationale recht van de lidstaten als strafbaar worden beschouwd. Wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt geïdentificeerd, wordt er terdege rekening gehouden met genderaspecten, waaronder genderidentiteit;

e. het begrip "politieke overtuiging" houdt met name in dat de vreemdeling een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de in artikel 3.37a genoemde potentiële actoren en hun beleid of methoden, ongeacht of de vreemdeling zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden.

2. Bij de beoordeling of de vrees van de vreemdeling voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag gegrond is, doet het niet ter zake of de vreemdeling in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven.

Vreemdelingencirculaire 2000

C2 De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

(...)

3.2. Artikel 29 eerste lid, aanhef en onder a Vw, vluchtelingenschap

(...)

Politieke overtuiging

De omstandigheid dat de vreemdeling in zijn land van herkomst niet op dezelfde wijze uiting kan geven aan zijn politieke overtuiging als in Nederland vormt onvoldoende aanleiding om de vreemdeling in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid aanhef en a, Vw.

De IND weegt bij de beoordeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in ieder geval mee:

- a. of er sprake is van een fundamentele politieke overtuiging. De IND beoordeelt of deze politieke overtuiging bijzonder belangrijk is voor de vreemdeling om zijn identiteit of morele integriteit te behouden;
- b. de wijze waarop hij uiting heeft gegeven aan zijn politieke overtuiging, ongeacht of die activiteiten in zijn land van herkomst, in Nederland of elders hebben plaatsgevonden, en de wijze waarop hij voornemens is daar na terugkeer uiting aan te (blijven) geven;
- c. of hij eerder problemen heeft ondervonden van de zijde van de autoriteiten al dan niet wegens zijn politieke overtuiging;
- d. of de wijze waarop hij uiting heeft gegeven of wenst te gaan geven aan zijn politieke overtuiging bij terugkeer zal leiden tot daden van vervolging als bedoeld in artikel 3.36 VV; en
- e. of aannemelijk is dat de autoriteiten op de hoogte zijn geraakt van eerdere uitingen.

De IND verlangt in het geval van fundamentele politieke overtuiging geen terughoudendheid indien de (voorgenomen) activiteiten samenhangen met deze fundamentele politieke overtuiging. Is geen sprake van een fundamentele politieke overtuiging, dan verlangt de IND wel terughoudendheid.

De IND beoordeelt of de maatregelen en sancties die tegen de vreemdeling zullen worden genomen bij terugkeer naar zijn land van herkomst wegens deze uitingen of handelingen die een voortvloeisel zijn van een fundamentele politieke overtuiging voldoende zwaarwegend zijn om te spreken van vervolging.

De IND beoordeelt, ook indien geen sprake is van een fundamentele politieke overtuiging, of de door de vreemdeling in zijn land van herkomst, Nederland of elders verrichte politieke activiteiten of uitingen bij de autoriteiten bekend zijn geraakt of zullen geraken en daarmee wegens een toegedichte politieke overtuiging voldoende aanleiding vormen om gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer aan te nemen.

De IND merkt in ieder geval de volgende situaties aan als politieke overtuiging, als de vreemdeling die een aanvraag voor een

verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend een vrouw is en de vervolging in de zin van artikel 1A Vluchtelingenverdrag in het land van herkomst plaatsvindt:

- wegens overtreding door de vrouw van seksediscriminerende sociale gebruiken, religieuze voorschriften of culturele normen voor vrouwen;
- wegens overtreding door de vrouw van strafbepalingen, die in strijd zijn met universele mensenrechten;
- wegens politiek verzet in het land van herkomst tegen genitale verminking bij vrouwen.

(...)

Afbakening van het geschil

13. Deze zaken betreffen de omvang van de vluchtelingenrechtelijke bescherming die het Unierecht biedt. Zij gaan concreet over vreemdelingen die stellen in Nederland in aanmerking te komen voor internationale bescherming. Dit omdat zij wegens hun in Nederland ontwikkelde en geuite politieke overtuiging bij terugkomst in het land van herkomst gegronde vrees voor vervolging hebben.

14. Het gaat in beide zaken om vreemdelingen die pas in Nederland een politieke overtuiging zijn gaan uiten en activiteiten hebben verricht die mogelijk de negatieve belangstelling van een actor van vervolging in het land van herkomst zouden kunnen wekken, maar nog niet hebben gewekt.

15. De hoofdvraag die in deze zaken beantwoord moet worden is of de staatssecretaris volgens het Unierecht mag of wellicht moet onderzoeken en beoordelen of een vreemdeling een politieke overtuiging heeft met een bepaalde sterkte, als voorwaarde voor het verlenen van internationale bescherming.

16. Als het zo is dat de staatssecretaris in zaken zoals de onderhavige kan, of wellicht zelfs moet, onderzoeken of een vreemdeling een overtuiging heeft met een bepaalde sterkte, dan is de vraag welke maatstaf hij daarbij moet hanteren. De staatssecretaris hanteert de maatstaf dat een politieke overtuiging 'fundamenteel' moet zijn. Hij bedoelt daarmee dat een overtuiging en daaruit voortvloeiende activiteiten pas beschermd worden, als die zo fundamenteel zijn voor de identiteit of morele integriteit van een vreemdeling dat van hem niet mag worden gevraagd dat hij deze overtuiging opgeeft of verbergt. Verder is de vraag of die maatstaf afwijkt van de maatstaf die het Hof al heeft geformuleerd voor andere vervolgingsgronden dan politieke overtuiging.

17. Zoals de Afdeling hiervoor al kort heeft aangestipt worden in deze verwijzingsuitspraak vragen aan het Hof gesteld over een specifieke groep van vreemdelingen binnen de categorie van vreemdelingen die zich beroepen op een politieke overtuiging en stellen op grond daarvan vluchteling te zijn.

De Afdeling zal eerst uiteenzetten over welke groepen vreemdelingen deze verwijzingsuitspraak niet gaat.

Over welke groepen vreemdelingen gaat deze verwijzing niet?

18. Er zijn verschillende groepen vreemdelingen die een beroep doen op de vervolgingsgrond politieke overtuiging. Voor de meeste groepen zijn de in deze verwijzingsuitspraak gestelde vragen niet relevant. De Afdeling licht een en ander toe aan de hand van een aantal situaties.

18.1. Ten eerste is er de situatie waarin een vreemdeling volgens de staatssecretaris aannemelijk heeft gemaakt dat hij vóór vertrek uit zijn land van herkomst al in de negatieve aandacht van een actor van vervolging stond. Als die negatieve aandacht is gewekt doordat de vreemdeling uiting heeft gegeven aan zijn politieke overtuiging over de actor van vervolging of het overheidsbeleid van zijn land van herkomst of doordat hem door de actor van vervolging een politieke overtuiging wordt toegedicht, dan kan die vreemdeling alleen daarom al een gegronde vrees voor vervolging hebben als bedoeld in het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn. Daarbij is niet relevant of die vreemdeling een politieke overtuiging van een bepaalde sterkte heeft (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 10, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn, en de zienswijze van UNHCR).

18.2. Ten tweede is er de situatie waarin een vreemdeling volgens de staatssecretaris aannemelijk heeft gemaakt dat hij ná vertrek uit zijn land van herkomst door – al dan niet toegedichte – politieke activiteiten of door verdachtmakingen van landgenoten in de negatieve aandacht van een actor van vervolging in zijn land van herkomst staat. In die situatie van een 'réfugié sur place' is evenmin van belang of de gedragingen van een vreemdeling op een politieke overtuiging van een bepaalde sterkte zijn gebaseerd, zoals ook UNHCR benadrukt. Het enkele feit dat die vreemdeling in de negatieve aandacht van een actor van vervolging staat, maakt hem vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag als hij daardoor een gegronde vrees voor vervolging heeft. Daarvoor is niet relevant of hij een politieke overtuiging heeft die een bepaalde sterkte heeft.

18.3. Daarnaast zijn er nog meer situaties mogelijk, die in deze verwijzingsuitspraak evenmin aan de orde zijn. Onder meer is dat de situatie waarin een vreemdeling al in het land van herkomst een politieke overtuiging uitte door het verrichten van politieke activiteiten, de actor van vervolging daarvan toen niet op de hoogte is geraakt, terwijl die vreemdeling na afwijzing van de asielaanvraag in het land van ontvangst en na terugkeer naar het land van herkomst die activiteiten voortzet. Dergelijke 'sur place' activiteiten die een continuering vormen van eerder onopgemerkte activiteiten liggen buiten het bereik van deze verwijzingsuitspraak. Dit omdat in deze situatie, anders dan in deze verwijzingsuitspraak, het onderzoek en de beoordeling van de beslisautoriteit en de rechterlijke controle daarvan zich concentreren op de vraag naar de gegrondheid van de vrees en niet op de vraag naar de sterkte van de politieke overtuiging.

18.4. Ook de situatie dat er zich een relevante wijziging in de politieke of maatschappelijke situatie in het land van herkomst heeft voorgedaan na het

vertrek van een vreemdeling, valt buiten het bereik van deze verwijzingsuitspraak. Daarmee wordt bedoeld de situatie dat een actor van vervolging eerder wel op de hoogte was van de al in het land van herkomst aanwezige politieke overtuiging en activiteiten van een vreemdeling en daarmee geen problemen had, maar ontwikkelingen in het land van herkomst mogelijk tot een in negatieve zin gewijzigde zienswijze op de politieke overtuiging van de vreemdeling en zijn activiteiten kan leiden ("regime change"). Dan moet worden gezien hoe aannemelijk het is dat de vreemdeling wegens zijn overtuiging en activiteiten problemen kan verwachten bij terugkeer en wellicht hierom buiten zijn land van herkomst vluchteling is geworden.

18.5. Datzelfde geldt voor de situatie dat een vreemdeling vanwege zijn politieke overtuiging geen negatieve aandacht van een actor van vervolging in het land van herkomst had, ook niet in het land van ontvangst, en na terugkeer naar dat land van herkomst zijn overtuiging niet meer uit, maar wel in de negatieve aandacht van die actor van vervolging komt door activiteiten uit het verleden die aan het licht zijn gekomen. Ook in deze situaties concentreren de inspanningen van de beslissingsautoriteit en de rechter zich op de vraag naar de gegrondheid van de vrees en niet op de vraag naar de sterkte van de politieke overtuiging.

Over welke groep vreemdelingen gaat deze verwijzing wel?

19. De vragen die in deze verwijzingsuitspraak worden gesteld, hebben alleen betrekking op de groep vreemdelingen die zich in een specifieke situatie bevindt die afwijkt van de situaties die hiervoor zijn beschreven. Het gaat om de situatie waarin de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij gedurende zijn verblijf in het land van herkomst of gedurende zijn verblijf in het land van ontvangst in verband met een nieuw ontwikkelde politieke overtuiging en de activiteiten die hij heeft verricht, in de negatieve aandacht van de actor van vervolging in zijn land van herkomst is komen te staan. In deze situatie stelt een vreemdeling dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst een gegronde vrees voor vervolging als bedoeld in het Vluchtelingenverdrag heeft, omdat hij in het land van ontvangst een politieke overtuiging heeft ontwikkeld en geuit, ook al heeft deze tot nu toe nog niet tot negatieve belangstelling van de autoriteiten in het land van herkomst geleid.

19.1. In de situatie waarover deze verwijzingsuitspraak gaat, is de actor van vervolging in het land van herkomst niet op de hoogte van de gestelde politieke overtuiging en de activiteiten van de vreemdeling. Die vreemdeling kan dus op grond daarvan ook nog niet in zijn negatieve belangstelling staan. In deze situatie dringt zich de vraag op of van die vreemdeling mag worden gevraagd zich na terugkeer in zijn land van herkomst terughoudend op te stellen, om daarmee problemen met de actor van vervolging in het land van herkomst te voorkomen. Dit omdat er twijfels zijn over de oprechtheid van de gestelde politieke overtuiging en de ontplooiende activiteiten.

19.2. Bij de beantwoording van die vraag zou mogelijk, anders dan in de hiervoor in 18 tot en met 18.5 besproken situaties, belang kunnen worden

gehecht aan het antwoord op de vraag of gedragingen van een vreemdeling op een politieke overtuiging met een bepaalde sterkte moeten zijn gebaseerd om door de Kwalificatierichtlijn beschermd te worden. De rechtspraak van het Hof geeft hierop nog geen antwoord. Ook geeft die rechtspraak nog geen antwoord op de vraag welke maatstaf zou moeten worden gehanteerd om die sterkte te onderzoeken en beoordelen.

20. De Afdeling zal hieronder eerst uiteenzetten hoe volgens haar de vervolgingsgrond politieke overtuiging, en met name de daarmee samenhangende beoordeling van de gegrondheid van de vrees voor vervolging, moet worden gehanteerd. De Afdeling benadrukt dat het gaat om de specifieke situatie die in deze verwijzingsuitspraak speelt.

21. In deze uiteenzetting komt eerst de vraag aan de orde wat artikel 10, eerste en tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn zegt over de reikwijdte van het begrip politieke overtuiging. Daarna komt de vraag aan de orde of een politieke overtuiging in de specifieke situatie waarover deze verwijzingsuitspraak gaat, een bepaalde sterkte moet hebben om een gegronde vrees voor vervolging aannemelijk te kunnen maken en de bescherming van artikel 10, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn te kunnen invoeren.

22. Daarbij zal de Afdeling toelichten dat de vragen die in deze zaken aan de orde zijn, niet met zekerheid op grond van de huidige rechtspraak van het Hof kunnen worden beantwoord. Tegelijk zal de Afdeling uiteenzetten dat de beschikbare rechtspraak van het Hof over de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging volgens haar wel de lijn schetst waarlangs de vragen die in deze zaken spelen, zouden moeten worden beantwoord.

De vervolgingsgrond politieke overtuiging in de Kwalificatierichtlijn en het Vluchtelingenverdrag

23. De vervolgingsgrond politieke overtuiging is in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn gedefinieerd:

„politieke overtuiging” houdt met name in 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 de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden.”

Het tweede lid van artikel 10 bepaalt dat:

“Bij het beoordelen of de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, doet het niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven.”

24. Uit de begripsbepaling in het eerste lid van artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn lijkt te volgen dat elke opvatting, gedachte of mening betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de in artikel 6 van de

Kwalificatierichtlijn genoemde potentiële actoren van vervolging en hun beleid of methoden, al voldoende is om te voldoen aan de omschrijving van politieke overtuiging. Deze ruime uitleg strookt ook met de interpretatie die UNHCR heeft gegeven van de reikwijdte van de vervolgingsgrond politieke overtuiging, die in artikel 1(A), tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag is vastgelegd. Ook de vreemdelingen volgen deze uitleg.

25. De aanvulling van artikel 10, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn op het eerste lid, namelijk dat een vreemdeling geen overtuiging hoeft te hebben als een actor van vervolging hem die toedicht, geeft in de hier voorliggende gevallen geen nader uitsluitel. Zoals hiervoor overwogen, gaat het de Afdeling juist om de vreemdeling die nog niet in de negatieve belangstelling van een actor van vervolging staat, ongeacht of hij een politieke overtuiging heeft of dat deze hem wordt toegeschreven.

Rechtspraak Hof van Justitie

26. De vervolgingsgronden godsdienstige overtuiging en politieke overtuiging verschillen volgens de Afdeling van de andere in het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn vermelde vervolgingsgronden omdat deze niet berusten op inherente, onveranderlijke kenmerken. Alleen de vervolgingsgrond sociale groep bevat in zoverre een met godsdienstige en politieke overtuiging vergelijkbare subcategorie. Daarbij gaat het onder meer om een kenmerk of geloof dat weliswaar veranderlijk is, maar dat voor de identiteit of morele integriteit van de betrokkene dusdanig fundamenteel is, dat niet mag worden gevraagd dat hij dit opgeeft om aan vervolging te ontkomen.

27. Uit het arrest Y en Z leidt de Afdeling af dat de Kwalificatierichtlijn ook een ruime uitleg van het begrip godsdienstige overtuiging geeft. De Afdeling leest in dit arrest echter ook dat de bescherming die onder het Unierecht op basis van de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging wordt geboden – wanneer de actor van vervolging de vreemdeling nog niet in het vizier heeft – slechts ziet op godsdienstige handelingen die een vreemdeling noodzakelijk voor zichzelf acht. In dat geval kan in redelijkheid worden aangenomen dat die vreemdeling bij terugkeer in zijn land van herkomst die handelingen zal gaan verrichten en er dus sprake is van gegronde vrees voor vervolging (punten 79-80). Het moet dus gaan om gedrag dat op een godsdienstige overtuiging is gebaseerd en dat bijzonder belangrijk is voor een vreemdeling om zijn godsdienstige identiteit te behouden (punten 70-71).

28. In het arrest van 4 oktober 2018, Bahtiyar Fathi, ECLI:EU:C:2018:803, dat ging over een al in het land van herkomst tot het christendom bekeerde Iraanse vreemdeling, heeft het Hof hieraan toegevoegd dat bij de beoordeling van de bescherming die in verband met een godsdienstige overtuiging wordt geboden, niet alleen de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling relevant zijn, maar er in de beoordeling of een vreemdeling een reële vrees voor vervolging heeft ook rekening moet worden gehouden met zijn godsdienstige overtuigingen en de omstandigheden waarin deze werden verworven. Onder verwijzing naar het arrest van 2 december 2014, A. B. en C.,

ECLI:EU:C:2014:2406, heeft het Hof verder overwogen dat de verklaringen van een vreemdeling bij het onderzoek naar de gegrondheid van een asielverzoek, dat op individuele basis moet plaatsvinden, slechts het uitgangspunt vormen en dat daarvoor bevestiging nodig kan zijn, zij het dat van een vreemdeling niet kan worden verlangd dat hij verklaringen aflegt of documenten overlegt met betrekking tot alle in de begripsbepaling van godsdienst bestreken aspecten.

28.1. Het onderzoek naar een godsdienstige overtuiging omvat, zo staat in het arrest Bahtiyar Fathi, ook het onderzoek en de beoordeling van de manier waarop een vreemdeling zijn geloof opvat en beleeft (of het feit dat hij niet gelooft), zijn verhouding tot de dogmatische aspecten, rituelen of voorschriften van de godsdienst waartoe hij volgens zijn verklaringen behoort, of waarvan hij afstand wil nemen, het feit dat hij, in voorkomend geval, een bijzondere rol speelt bij het overbrengen van zijn geloof, bijvoorbeeld middels onderricht of proselitisme, alsook interacties tussen religieuze factoren en identiteits-, etnische of genderfactoren (punten 87-88).

29. De hier genoemde arresten duiden er volgens de Afdeling op dat wat betreft de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging moet worden onderzocht en beoordeeld of een vreemdeling daadwerkelijk de door hem ingeroepen overtuiging heeft, tot welke activiteiten die geloofsovertuiging hem aanleiding geeft en of deze voor hem noodzakelijk of bijzonder belangrijk zijn.

Oordeel Afdeling

30. Uit deze rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat ook een vreemdeling die nog niet in de negatieve belangstelling van een actor van vervolging staat, maar die stelt een godsdienstige overtuiging te hebben, daarmee op zichzelf binnen dat begrip in artikel 10, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn valt. Aan die overtuiging en activiteiten die daaruit voortkomen kan hij echter alleen een aanspraak op internationale bescherming ontlelen, als deze voor hem bijzonder belangrijk zijn om zijn godsdienstige identiteit te behouden: de 'sterkte' van de overtuiging (aldus arrest Y en Z, punten 70-71). Alleen als een geloofsovertuiging een zekere sterkte heeft, kan een vreemdeling daaraan een gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer naar het land van herkomst ontlelen.

31. De hiervoor genoemde arresten gaan echter niet over de vervolgingsgrond politieke overtuiging, en die vervolgingsgrond is ook niet op een voor de hier voorliggende zaken relevante manier in andere rechtspraak van het Hof aan de orde geweest. Gelet op de overeenkomsten tussen de vervolgingsgronden godsdienstige en politieke overtuiging in de Kwalificatierichtlijn ligt het niettemin volgens de Afdeling voor de hand aan te nemen dat een beroep op bescherming op grond van een politieke overtuiging op eenzelfde manier als een beroep op bescherming op grond van een godsdienstige overtuiging moet worden beoordeeld.

32. Beide vervolgingsgronden berusten namelijk niet op inherente, onveranderlijke kenmerken. Een andere opvatting zou er op neerkomen dat bij deze vervolgingsgronden uiteenlopende eisen gesteld worden met het oog

op het bepalen van de gegronde vrees voor vervolging: zware eisen aan de sterkte van een godsdienstige overtuiging, en lichte eisen aan een politieke overtuiging. Dat zou ongerijmd zijn, ook omdat godsdienstige en politieke overtuigingen belangrijke gelijkenissen kunnen hebben, kunnen overlappen en kunnen samenlopen, onder meer wanneer in het land van herkomst politiek en godsdienst niet zonder meer gescheiden zijn.

33. De consequentie van een benadering waarbij aan de sterkte van een politieke overtuiging geen of zeer lichte eisen gesteld worden is de volgende. Het enkele beroep van een vreemdeling op het hebben van een politieke mening en de enkele stelling dat hij die mening na terugkeer naar zijn land van herkomst wil gaan uiten, kan dan al tot de status van vluchteling leiden. Deze benadering lijken de vreemdelingen in deze zaken voor te staan. Die benadering ligt echter weinig voor de hand.

34. Veel meer ligt het voor de hand om, analoog aan het arrest Y en Z, eisen te stellen aan de sterkte van een politieke overtuiging. In dit verband wijst de Afdeling op het UNHCR-Handbook, dat in paragrafen 80, 82 en 86 de relevantie benadrukt van de sterkte van de politieke overtuiging voor het bepalen of sprake is van gegronde vrees voor vervolging. Een dergelijke benadering ligt ook in lijn met de eis die de Kwalificatierichtlijn stelt aan het behoren tot een sociale groep.

35. Ook doet deze benadering, waarin aan de sterkte van een politieke overtuiging eisen worden gesteld, recht aan artikel 4, derde lid, onder d, en artikel 5, derde lid, van de Kwalificatierichtlijn, die beogen de omgang met onwaarschijnlijke asielerzoekers te regelen.

36. Dat wil niet zeggen dat de eisen aan de sterkte van een politieke overtuiging en de maatstaf aan de hand waarvan die onderzocht en beoordeeld moeten worden nu zonneklaar zijn. Het zou immers kunnen dat er een strengere benadering geldt. Dat is de benadering die de staatssecretaris lijkt voor te staan. Dat is die, waarin als eis wordt gesteld dat een politieke overtuiging dusdanig sterk moet zijn dat het alleen daarom al aannemelijk is dat een vreemdeling de activiteiten die hij op grond daarvan in het land van ontvangst ontplooit, ook bij terugkeer naar het land van herkomst zal blijven verrichten. En dat hij daarbij het risico op vervolging voor lief neemt. Deze benadering acht de Afdeling onaanvaardbaar, omdat daarmee eisen worden gesteld die geen recht doen aan de ratio van het vluchtelingenrecht. In deze benadering zullen immers alleen vreemdelingen in aanmerking komen voor internationale bescherming wegens hun politieke overtuiging, als zij aannemelijk maken dat die zo sterk is dat zij het risico op martelaarschap aanvaarden. Zie in dit verband de uitspraak van het Supreme Court for England and Wales van 7 juli 2010 in zaak nr. [2010] UKSC 31 (supremecourt.gov.uk/decided-cases/).

37. Een andere, meer voor de hand liggende benadering zou volgens de Afdeling kunnen zijn dat de minder vergaande criteria die gelden voor het onderzoek en de beoordeling van een gestelde godsdienstige overtuiging ook toegepast worden op een beroep op een politieke overtuiging. Dat zou, mede gelet op de verdere rechtspraak van het Hof over artikelen 4, 9 en 10 van de

Kwalificatierichtlijn – in het bijzonder het arrest Y en Z – op het volgende neerkomen.

38. De nationale beslissingsautoriteit moet onderzoeken en beoordelen of een vreemdeling daadwerkelijk de door hem ingeroepen overtuiging heeft, of die overtuiging een bepaalde sterkte heeft en tot welke activiteiten deze overtuiging hem aanleiding geeft. Die overtuiging moet meer zijn dan een min of meer serieuze, maar veranderlijke mening. Die overtuiging moet dus noodzakelijk of bijzonder belangrijk zijn om de identiteit van de desbetreffende vreemdeling te bewaren.

39. Dit houdt in dat die overtuiging en die activiteiten gekenmerkt worden door een zekere mate van continuïteit en bestendigheid, die impliceert dat die overtuiging in die vreemdeling diepgeworteld is geraakt.

40. Het onderzoek naar de vraag of de politieke overtuiging diepgeworteld is, moet de beslissingsautoriteit zorgvuldig doen, met inachtneming van de Unierechtelijke samenwerkingsverplichting. Verder moet de beslissingsautoriteit motiveren tot welke conclusies dit onderzoek leidt, dat wil zeggen dat de beslissingsautoriteit in zijn schriftelijke beslissing de redenen voor zijn beoordeling moet geven en uiteenzetten hoe het door hem verrichte onderzoek tot zijn conclusie leidt over de vraag of de politieke overtuiging diepgeworteld is. De rechter moet controleren en toetsen of de nationale beslissingsautoriteit dit onderzoek en deze beoordeling op de juiste wijze heeft verricht en of de gegeven motivering deugdelijk is, dat wil zeggen of deze inzichtelijk is en concludent, zodat een vreemdeling zich daartegen effectief kan verweren.

40.1. Als het onderzoek en de beoordeling de beslissingsautoriteit tot de conclusie leiden dat een vreemdeling daadwerkelijk de door hem gestelde diepgewortelde politieke overtuiging heeft, dan moet de beslissingsautoriteit ook onderzoeken welke door die overtuiging gemotiveerde activiteiten voor de vreemdeling noodzakelijk zijn, en wat de gevolgen zouden zijn als de vreemdeling deze activiteiten bij terugkeer naar zijn land van herkomst zou ontplooien. Die vreemdeling is een vluchteling, als aannemelijk is dat hij die activiteiten daar daadwerkelijk zal ontplooien en hij daarmee de negatieve belangstelling van een actor van vervolging zal wekken; dan heeft hij een gegronde vrees voor vervolging. Dat hij dergelijke activiteiten in het land van herkomst mogelijk toch achterwege zal laten omdat hij anders aan het risico van vervolging bloot zou staan, mag die vreemdeling niet worden tegengeworpen. Zoals de Afdeling hiervoor al heeft uiteengezet mag van een vreemdeling met een diepgewortelde politieke overtuiging niet worden gevraagd dat hij bereid is om een risico te nemen: het vluchtelingenrecht is niet alleen geschreven voor helden en martelaren.

40.2. Voert de beslissingsautoriteit het hiervoor omschreven onderzoek niet uit, dan moet hij ervan uitgaan dat een vreemdeling de door hem gestelde politieke overtuiging heeft. Die moet dan geacht worden diepgeworteld te zijn. Ook moet de beslissingsautoriteit er dan van uitgaan dat deze vreemdeling die overtuiging op de door hem gestelde wijze zou willen uiten na terugkeer in het land van herkomst. Dit komt er dus op neer

dat hij ervan moet uitgaan dat de manier waarop die vreemdeling zich in Nederland gedraagt zonder meer zal worden voortgezet in het land van herkomst, omdat de diepgewortelde overtuiging van de vreemdeling hem daartoe nu eenmaal noopt. De verklaringen van die vreemdeling en de daarin vermelde activiteiten vormen in dit geval dan de basis voor het onderzoek en de beoordeling naar de gegrondheid van de vrees, dat wil zeggen het uitgangspunt voor het onderzoek en de beoordeling van de te verwachten reactie van een actor van vervolging als hij die activiteiten in het land van herkomst zou verrichten. Bij de beoordeling van de vraag of aannemelijk is dat een gegronde vrees voor vervolging bestaat bij terugkeer, mag ook dan geen acht geslagen worden op de mogelijkheid dat een vreemdeling terughoudendheid zal betrachten om vervolging te ontlopen.

40.3. Omgekeerd gaat de Afdeling echter ook van het volgende uit. Als een vreemdeling, daartoe uitdrukkelijk bevraagd, niet aannemelijk maakt dat hij een diepgewortelde politieke overtuiging heeft, dan gaat de Afdeling ervan uit dat het volgens het Unierecht is toegestaan dat een nationale beslissingsautoriteit van een vreemdeling die behoort tot de in 19 genoemde categorie, mag verlangen dat hij zich na terugkeer in het land van herkomst op een zodanige wijze gedraagt, dat hij door de autoriteiten niet wordt gezien als iemand die een ongewenste politieke overtuiging heeft. Van die vreemdeling mag dus worden gevraagd dat hij zich na terugkeer in het land van herkomst terughoudend opstelt en de activiteiten nalaat die de negatieve belangstelling van de overheid kunnen wekken: die vreemdeling heeft geen beschermingswaardige politieke overtuiging, zodat van hem in die situatie in wezen ook geen terughoudendheid in het uiten daarvan wordt gevraagd.

Aanleiding prejudiciële vragen

41. Voor de hier voorliggende zaken en dus voor de groep vreemdelingen bedoeld in 19, is van belang om van het Hof te vernemen wanneer een vreemdeling die een politieke overtuiging als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn stelt te hebben, recht heeft op internationale bescherming.

42. Uit 23, 24 en 25 volgt dat het enkele hebben van een mening of opinie die betrekking heeft op politieke aangelegenheden, al voldoende is om deze als een politieke overtuiging onder de reikwijdte van artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn te brengen. Dan rijst de vraag of het Unierecht toelaat dat de beslissingsautoriteit in bepaalde gevallen van een vreemdeling vraagt dat hij terughoudendheid betracht bij het uiten van die overtuiging.

43. Omdat het Hof nog geen uitleg heeft gegeven over specifiek de vervolgingsgrond politieke overtuiging, in het licht van het beoordelen van de gegrondheid van de vrees van een vreemdeling die niet in de negatieve belangstelling staat van de autoriteiten in het land van herkomst, is er aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen. De arresten van het Hof tot op heden gaan immers niet over de groep vreemdelingen die de Afdeling in deze uitspraak onder 19 benoemt. In dit verband zijn, zoals hiervoor aangestipt, verschillende interpretaties mogelijk. De antwoorden op de vragen in deze zaken zijn dus niet 'clair' of 'éclairé'. Zie in dit verband

punten 14, 16 van het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, zoals bevestigd in punt 33 van het arrest van het Hof van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799.

44. Verder gaan de Nederlandse rechtbanken, de rechters in eerste aanleg in asielzaken, verschillend om met de vragen die in deze zaken spelen. Dit terwijl zij, maar ook UNHCR – deels – een van het Hof afwijkende opvatting hebben over de samenhang tussen de vervolgingsgronden in artikel 10, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn en de bescherming die die verschillende vervolgingsgronden bieden. De rechtbanken zien die samenhang tussen de vervolgingsgrond politieke overtuiging en godsdienstige overtuiging niet en leiden dat ook niet af uit de rechtspraak van het Hof. Onder meer omdat er in de Nederlandse lagere rechtspraak geen rechtseenheid bestaat, zal de Afdeling in deze twee zaken de hierna geformuleerde, voor haar uitspraken relevante vragen aan het Hof voorleggen. Zie in dit verband punt 49 van het eerder genoemde arrest Consorzio Italian Management, het arrest van het Hof van 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., ECLI:EU:C:2015:565, punt 45, en het arrest van het Hof van 9 september 2015, X. tegen inspecteur van de Rijksbelastingdienst, respectievelijk Van Dijk tegen de Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:2015:564.

Vershil deze zaken met andere uitspraken Afdeling en verwijzing rechtbank Den Haag

45. Voor zover overigens de rechtbanken en UNHCR, maar ook de staatssecretaris, hun standpunt baseren op de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735 of die van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1970, is dat ten onrechte. De uitspraak van 21 november 2018 ging immers over de vraag of verwestering een politieke of godsdienstige overtuiging is, dan wel als zodanig en in afwijking van de tekst van het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn door die regelingen wordt beschermd. Dit stond los van de in die uitspraak positief beantwoorde vraag of verwesterde vrouwen voor subsidiaire bescherming in aanmerking zouden kunnen komen. De uitspraak van 26 juni 2019 ging over de vraag of van een vreemdeling, van wie niet is bestreden dat zijn activiteiten in Nederland voortkomen uit een politieke overtuiging, mag worden verwacht dat deze zich bij terugkeer naar zijn land van herkomst terughoudend opstelt bij de uiting van zijn politieke overtuiging. Die vraag werd door de Afdeling ontkennend beantwoord: dat mocht niet van die vreemdeling worden verwacht.

46. Beide uitspraken gingen dus niet over de vragen die in deze zaken spelen. De prejudiciële verwijzingsuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11524, die bij het Hof bekend is onder zaaknummer C-646/21, is niet relevant voor de vragen die in deze zaken spelen, omdat de vragen die in die uitspraak aan het Hof worden gesteld onder meer gaan over de uitleg van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Kwalificatierichtlijn. Daar gaan deze zaken niet over.

Prejudiciële vragen

47. De Afdeling verzoekt het Hof antwoord te geven op de volgende prejudiciële vragen:

1. Moet artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat de vervolgingsgrond politieke overtuiging ook kan worden ingeroepen door verzoekers die alleen een politieke mening zeggen te hebben en/of die te uiten, zonder dat zij gedurende hun verblijf in hun land van herkomst en sinds hun verblijf in het land van ontvangst in de negatieve belangstelling van een actor van vervolging hebben gestaan?
2. Als vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, en dus een politieke mening al voldoende is om aangemerkt te worden als een politieke overtuiging, welke plaats moet dan de sterkte van die politieke opvatting, gedachte of mening en het belang voor de vreemdeling van de daaruit voortvloeiende activiteiten krijgen in het onderzoek en de beoordeling van een asielverzoek, dat wil zeggen het onderzoek naar de realiteitszin van de gestelde vrees voor vervolging van die verzoeker?
3. Als vraag 1 ontkennend wordt beantwoord, is dan de maatstaf dat die politieke overtuiging diepgeworteld moet zijn, en zo nee, wat is dan de aan te leggen maatstaf en hoe moet die worden toegepast?
4. Als de maatstaf is dat die politieke overtuiging diepgeworteld moet zijn, kan dan van een verzoeker die niet aannemelijk maakt dat hij een diepgewortelde politieke overtuiging heeft, worden verwacht dat hij het uiten van zijn politieke opvatting bij terugkeer naar het land van herkomst achterwege laat, om zo niet de negatieve belangstelling van een actor van vervolging te wekken?

48. De behandeling van de hoger beroepen wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen te beantwoorden:
1. Moet artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat de vervolgingsgrond politieke overtuiging ook kan worden ingeroepen door verzoekers die alleen een politieke mening zeggen te hebben en/of die te uiten, zonder dat zij gedurende hun verblijf in hun land van herkomst en sinds hun verblijf in het land van ontvangst in de negatieve belangstelling van een actor van vervolging hebben gestaan?
 2. Als vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, en dus een politieke mening al voldoende is om aangemerkt te worden als een politieke overtuiging, welke plaats moet dan de sterkte van die politieke opvatting, gedachte of mening en het belang voor de vreemdeling van de daaruit voortvloeiende activiteiten krijgen in het onderzoek en de beoordeling van een asielverzoek, dat wil zeggen het onderzoek naar de realiteitszin van de gestelde vrees voor vervolging van die verzoeker?
 3. Als vraag 1 ontkennend wordt beantwoord, is dan de maatstaf dat die politieke overtuiging diepgeworteld moet zijn, en zo nee, wat is dan de aan te leggen maatstaf en hoe moet die worden toegepast?
 4. Als de maatstaf is dat die politieke overtuiging diepgeworteld moet zijn, kan dan van een verzoeker die niet aannemelijk maakt dat hij een diepgewortelde politieke overtuiging heeft, worden verwacht dat hij het uiten van zijn politieke opvatting bij terugkeer naar het land van herkomst achterwege laat, om zo niet de negatieve belangstelling van een actor van vervolging te wekken?
- II. schorst de behandeling totdat het Hof uitspraak heeft gedaan en houdt elke verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. van Wezep, griffier.

202003129/1/V2 en
202004875/1/V2

26

16 februari 2022

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Van Wezep
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 februari 2022

284/572/844

Verzonden: 16 februari 2022