

Zaak C-8/22

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:

5 januari 2022

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 december 2021

Verzoekende partij:

XXX

Verwerende partij:

Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen

I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker vordert de cassatie van een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: „RVV”) van 26 augustus 2019 (hierna: „bestreden arrest”).

II. Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 2 Op 23 februari 2007 is verzoeker door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (hierna: „verweerder” of „CGVS”) als vluchteling erkend.
- 3 Op 20 december 2010 is hij door het Hof van assisen Brussel veroordeeld tot een gevangenisstraf van 25 jaar.
- 4 Op 4 mei 2016 heeft verweerder zijn vluchtelingenstatus ingetrokken op grond van artikel 55/3/1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

(hierna: „wet van 15 december 1980”). Lid 1 van deze bepaling luidt: „De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan de vluchtelingenstatus intrekken indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de samenleving, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf, of als er redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid.”

- 5 Verzoeker heeft bij de RVV beroep ingesteld, die dit beroep middels het bestreden arrest heeft verworpen.

III. Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

I. Verzoeker

- 6 Verzoeker voert als eerste middel met name schending aan van artikel 14 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), van artikel 55/3/1 van de wet van 15 december 1980 en van het in het Belgische recht en het Unierecht verankerde evenredigheidsbeginsel.
- 7 Verzoeker betoogt dat hij volgens de RVV moet aantonen dat hij, ondanks het bestaan van een dergelijke veroordeling, geen of niet langer een gevaar voor de samenleving vormt.
- 8 Verzoeker bekritiseert deze redenering van de RVV. Noch het bestaan van eerdere veroordelingen, noch het feit dat het CGVS een beslissing heeft genomen, impliceert een omkering van de bewijslast. De RVV had zich moeten afvragen wat de bedoeling van de Belgische wetgever en de Uniewetgever is. Het is namelijk niet de bedoeling van de Belgische wetgever om een veroordeling als voldoende te beschouwen om een bedreiging of om enig vermoeden van een actuele bedreiging aan te tonen. Integendeel, hiervoor moet aan twee voorwaarden zijn voldaan: de betrokkene moet zijn veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en hij moet een gevaar voor de samenleving vormen. Omgekeerd kan de betrokkene ook zonder veroordeling een gevaar voor de nationale veiligheid vormen.
- 9 Aangezien artikel 55/3/1, lid 1, van de wet van 15 december 1980 en artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 niet op exact dezelfde wijze zijn geformuleerd, moet de nationale bepaling worden uitgelegd in overeenstemming met het Unierecht. Artikel 14, lid 4, van deze richtlijn bepaalt: „De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen

wanneer: a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.” De bepaling van het Unierecht legt dus meer de nadruk op de twee cumulatieve voorwaarden (veroordeling en gevaar).

- 10 Volgens verzoeker stond het bijgevolg aan het CGVS om voor de RVV aan te tonen dat hij een gevaar voor de samenleving vormde, hetgeen het niet kon doen door louter te verwijzen naar de veroordeling. Evenzo moest de RVV zijn standpunt over de bedreiging die de betrokkene vormt naar behoren motiveren en daarbij rekening houden met alle factoren - een eerdere veroordeling kan niet volstaan of enig vermoeden invoeren dat de justitiabele moet weerleggen om te voorkomen dat zijn status wordt ingetrokken. De RVV lijkt echter niet van oordeel te zijn dat het CGVS moet aantonen dat aan de twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, maar enkel dat de betrokkene kan proberen aan te tonen dat hij, zijn veroordeling ten spijt, geen gevaar vormt.
- 11 Het stond hoe dan ook aan de RVV om de door het CGVS aangevoerde gegevens te verifiëren en de door de verzoeker aangevoerde actuele gegevens te onderzoeken. Het CGVS beroept zich op strafbare feiten die dateren van 2006, hetgeen niet kan volstaan om de huidige situatie te beoordelen.
- 12 In de rechtspraak van de Unie inzake artikel 7, lid 4, van richtlijn 2018/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2018 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2018, L 348, blz. 98) zijn, wat het evenredigheidsbeginsel en de noodzaak van een individueel onderzoek van het betrokken geval betreft, fundamentele beginselen ontwikkeld voor het geval de overheid een „gevaar” toeschrijft aan een vreemdeling. Verzoeker beroept zich op het arrest van 11 juni 2015, Zh en O (C-554/13, EU:C:2015:377). Bovendien legt de rechtspraak van het Hof een verband tussen richtlijn 2008/115 en richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96). Deze leidraad is in casu, in het kader van het „vluchtelingenrecht”, relevant.
- 13 Aangezien de Uniewetgever in artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 vereist dat de betrokken vreemdeling is veroordeeld en een gevaar vormt, is het volgens verzoeker niet mogelijk dat het gevaar wordt vermoed op basis van een eerdere veroordeling. Deze bepaling voorziet daarentegen in twee verschillende, cumulatieve voorwaarden waarvan de autoriteit moet aantonen dat zij vervuld zijn om haar beslissing te motiveren, met name dat de betrokkene is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en dat hij een gevaar vormt voor de samenleving. Artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 zou anders zijn verwoord indien het gevaar reeds door de veroordeling werd aangetoond. Er zou dan geen melding worden gemaakt van het gevaar voor de samenleving, maar alleen van de

veroordeling, en [in de Franstalige versie] zouden eventueel de woorden „parce que” of „car” in plaats van „ayant” zijn gebruikt.

- 14 Het Hof moet derhalve worden gevraagd of artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95, zowel afzonderlijk beschouwd als gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij het gevaar voor de samenleving wordt vermoed op basis van een veroordeling voor een bijzonder zwaar misdrijf, en het aan de veroordeelde vreemdeling staat om aan te tonen dat hij geen gevaar voor de samenleving vormt.
- 15 Verder onderbouwt volgens verzoeker het CGVS zijn standpunt ook door erop te wijzen dat naar het oordeel van de strafuitvoeringsrechtbank (hierna: „SURB”) het risico dat verzoeker oplevert weliswaar beperkt is, maar „niet uitgesloten”, en dat de SURB „rekening houdt met het bestaan van een potentieel gevaar” en „een reeks maatregelen [treft] om te voorkomen dat dit gevaar werkelijkheid wordt” in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling van verzoeker. Aangezien de aan verzoeker toegeschreven bedreiging ook maar enigszins concreet en voldoende reëel moet zijn, volstaan deze overwegingen echter niet om aan te nemen dat de RVV terecht heeft geoordeeld dat er sprake is van een gevaar, en dit komt er op zijn minst op neer dat een uitermate lage bewijsdrempel wordt vastgesteld die strijdig is met het evenredigheidsbeginsel. De vraag of een gevaar rehtens genoegzaam is aangetoond wanneer de rechter van oordeel is dat dit gevaar niet „uitgesloten” of „potentieel” is, is geen feitelijke vraag, maar een rechtsvraag.
- 16 Het Hof heeft in zijn arrest van 11 juni 2015, Zh en O (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 60), geoordeeld dat „het begrip ‚gevaar voor de openbare orde’ als bedoeld in artikel 7, lid 4, van [richtlijn 2008/115], hoe dan ook [veronderstelt] dat er, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast”. In casu voldoet de motivering van het arrest van de RVV niet aan een dergelijke bewijsdrempel.
- 17 Bovendien heeft het Hof in datzelfde arrest in wezen geoordeeld dat de aan een veroordeelde vreemdeling toegeschreven bedreiging moet worden beoordeeld op basis van zijn individuele situatie en rekening moet houden met alle relevante gegevens, zoals het tijdsverloop en de context. De RVV verklaart in het bestreden arrest evenwel niet in te zien op welke manier de verschillende overwegingen met betrekking tot de inspanningen van verzoeker tot re-integratie in de samenleving zouden aantonen dat hij geen gevaar voor de samenleving vormt. Evenmin antwoordt de RVV op verzoekers argumenten betreffende de tijd die sinds zijn veroordeling is verstreken, of op de argumenten dat de feiten waarvoor hij is veroordeeld dateren van een periode waarin hij minderjarig en zonder banden of inkomsten was, hetgeen thans niet meer het geval is, dat hij nu niet meer aan verslavingen lijdt, dat hij zich in hechtenis goed heeft gedragen en dat het toezicht op zijn doen en laten na zijn vrijlating goed verloopt. Hieruit volgt dat de RVV

zich niet in het licht van alle actuele gegevens heeft uitgesproken over het gevaar dat van verzoeker uitgaat.

- 18 Het Hof moet derhalve worden gevraagd of artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95, zowel afzonderlijk beschouwd als gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, vereist dat de autoriteit aantoont dat de aan de vreemdeling toegeschreven bedreiging reëel, actueel en voldoende ernstig is en betrekking heeft op een fundamenteel belang van de samenleving, daarbij rekening houdend met alle gegevens van het geval, met name de inspanningen die de betrokken vreemdeling heeft geleverd om te re-integreren en bewijzen van zijn re-integratie van sinds zijn veroordeling, en het feit dat hij zich niet langer in het criminogene milieu bevindt waarin hij vroeger misdrijven heeft gepleegd.

II. Verweerder

- 19 Volgens verweerder blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden dat in de Franstalige versie van het ontwerp de uitdrukking „faisant l’objet d’une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave” vervangen werd door de uitdrukking „ayant été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave” om het verband duidelijk te maken tussen een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het gevaar dat er voor de samenleving uit voortvloeit (zie *Parl. St. Kamer* 2015, nr. 1197/001, blz. 18). Het is dus duidelijk dat de Belgische wetgever het gevaar voor de samenleving heeft willen koppelen aan het feit dat de betrokkene voor een bijzonder ernstig misdrijf is veroordeeld, en dat voor de Uniewetgever een vluchteling als een bedreiging voor de samenleving van de lidstaat wordt beschouwd wanneer hij definitief is veroordeeld. Dit betekent niet dat het gevaar enkel op grond van de veroordeling als bewezen wordt beschouwd.
- 20 Uit de bewoordingen van het bestreden arrest blijkt dat de RVV rekening heeft gehouden met het feit dat verzoeker is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, en zich heeft afgevraagd of hij als gevolg daarvan thans een gevaar voor de samenleving vormt. De RVV heeft benadrukt dat de betrokkene, ondanks het bestaan van een dergelijke veroordeling, in voorkomend geval moet kunnen aantonen dat hij geen of niet langer een gevaar voor de samenleving vormt. De RVV heeft vervolgens vastgesteld dat verzoeker is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en dat het gevaar dat een vluchteling voor de samenleving vormt, moet worden beoordeeld op basis van de bijzondere ernst van het gepleegde misdrijf, hetgeen volledig in overeenstemming is met de wet.
- 21 Uit de bewoordingen van het bestreden arrest blijkt ook dat de RVV de door verzoeker aangevoerde gegevens heeft onderzocht om te beoordelen of hij, ondanks deze veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf, nog steeds een gevaar voor de samenleving vormt. De redenen waarom verzoekers middelen zijn afgewezen blijken uit het geheel van de beslissing en de RVV heeft duidelijk gemotiveerd waarom hij van oordeel is dat het gevaar dat verzoeker kan opleveren

nog actueel is. Deze beoordeling behoort tot de soevereine beoordeling van de feitenrechter.

- 22 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, heeft het Hof zich in het arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661), uitgesproken over de noodzaak om een evenredigheidstoetsing te verrichten ingeval een persoon wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 12, lid 2, onder b) of c), van richtlijn 2011/95. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke uitsluiting verband houdt met de ernst van de daden, die van dien aard dient te zijn dat de betrokken persoon niet legitiem aanspraak kan maken op de bescherming die aan de vluchtelingenstatus is verbonden. Aangezien de bevoegde autoriteit reeds in het kader van haar beoordeling van de ernst van de gepleegde daden en van de individuele verantwoordelijkheid van de betrokkene rekening heeft gehouden met alle omstandigheden rond deze daden en de situatie van deze persoon, is zij, wanneer zij tot de conclusie komt dat artikel 12, lid 2, van toepassing is, niet verplicht een evenredigheidstoetsing te verrichten, die impliceert dat zij de ernst van de daden nogmaals beoordeelt (punt 109). Artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 en artikel 55/3/1, lid 1, van de wet van 15 december 1980 stellen de intrekking eveneens afhankelijk van het bestaan van een zekere mate van ernst van de gepleegde daden, en wanneer de rechter bij de beoordeling van de daden die een intrekking rechtvaardigen reeds rekening heeft gehouden met alle omstandigheden van het geval, is hij niet verplicht om vervolgens een nieuwe evenredigheidstoetsing te verrichten, die opnieuw een beoordeling van de ernst van de gepleegde daden impliceert. Er is dus geen reden om hierover vragen te stellen aan het Hof.

IV. Beoordeling door de verwijzende rechter

- 23 Uit het bestreden arrest blijkt dat het gevaar dat de vreemdeling voor de samenleving vormt, volgens artikel 55/3/1, lid 1, van de wet van 15 december 1980 voortvloeit uit zijn veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf. De RVV is evenwel van oordeel dat verzoeker kan aantonen dat hij, ondanks zijn veroordeling, niet of niet langer een gevaar voor de samenleving vormt.
- 24 De RVV oordeelt dus niet dat het aan het CGVS staat om aan te tonen dat verzoeker, die definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, een reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving vormt. In wezen is die rechter van mening dat dit gevaar in beginsel blijkt uit het feit dat verzoeker is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, maar dat verzoeker kan bewijzen dat hij niet of niet langer een dergelijk gevaar vormt.
- 25 Met zijn eerste middel betwist verzoeker deze beoordeling van de RVV. In wezen betoogt hij dat het aan verweerder staat om aan te tonen dat hij een reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving vormt, en niet aan hem zelf, als verzoeker, om aan te tonen dat hij geen of niet langer een dergelijk gevaar vormt. Hij is van mening dat zijn veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf als

zodanig niet kan volstaan om het bestaan van dat gevaar aan te tonen, maar dat moet worden bewezen dat het gevaar nog altijd bestaat en dus actueel is. Verzoeker betoogt met name dat het niet volstaat dat het gevaar potentieel is of niet kan worden uitgesloten, maar dat het gevaar moet worden bewezen. Hij is van mening dat een evenredigheidstoetsing moest worden verricht om vast te stellen of het gevaar dat hij zou vormen de intrekking van zijn vluchtelingenstatus rechtvaardigt.

V. Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 26 Artikel 55/3/1 van de wet van 15 december 1980 heeft 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 omgezet in nationaal recht. De draagwijdte van dat artikel 55/3/1 moet worden vastgesteld op grond van de draagwijdte van de bepaling van het Unierecht waaraan het uitvoering geeft.
- 27 De Raad van State acht het dus noodzakelijk om het Hof te vragen welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 teneinde vast te stellen of verzoekers kritiek gegrond is.

VI. Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 14, [lid 4, onder] b), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, aldus worden uitgelegd dat het feit dat een persoon die de vluchtelingenstatus heeft verkregen, voor een bijzonder ernstig misdrijf is veroordeeld, reeds aantoonst dat hij een bedreiging voor de samenleving vormt, of dat de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf op zichzelf beschouwd niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving?

2. Indien de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf als zodanig niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving, moet artikel 14, [lid 4, onder] b), van richtlijn 2011/95/EU dan aldus worden uitgelegd dat de lidstaat moet aantonen dat de verzoeker sinds zijn veroordeling een bedreiging voor de samenleving blijft vormen? Moet de lidstaat vaststellen dat deze bedreiging reëel en actueel is of volstaat een potentiële bedreiging? Moet artikel 14, [lid 4, onder] b), van richtlijn 2011/95/EU, afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat de vluchtelingenstatus enkel kan worden ingetrokken indien dat evenredig is en de bedreiging die de begunstigde van deze status vormt voldoende ernstig is om intrekking te rechtvaardigen?

3. Indien de lidstaat niet hoeft aan te tonen dat de verzoeker sinds zijn veroordeling nog steeds een bedreiging voor de samenleving vormt en dat deze bedreiging reëel, actueel en voldoende ernstig is om intrekking van de vluchtelingenstatus te rechtvaardigen, moet artikel 14, [lid 4,] onder b), van richtlijn 2011/95/EU dan aldus worden uitgelegd dat de bedreiging voor de samenleving in beginsel wordt aangetoond door het feit dat de begunstigde van de vluchtelingenstatus definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, maar dat de betrokkene kan aantonen dat hij niet of niet langer een bedreiging vormt?

WERKDOCUMENT