

ANNOTATIE

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (HvJ EU, C-151/22) – over vluchtelingschap: ‘fundamentele politieke overtuiging’ niet vereist

B. Aarrass

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 21-09-2023, ECLI:EU:C:2023:688 (EHRC-2023-0212)

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over twee asielzoekers die vreesden voor politieke vervolging als zij door Nederland zouden worden teruggestuurd naar Soedan. De Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State (hierna: ABRvS of ‘de Afdeling’) heeft in het kader van deze zaak op 16 februari 2022 prejudiciële vragen gesteld over de uitleg van ‘politieke overtuiging’ in de zin van de vluchtelingendefinitie. Op 21 september 2023 heeft het Hof van Justitie bij de EU (hierna: HvJEU) uitspraak gedaan over de interpretatie en beoordelingswijze van een fundamentele politieke overtuiging in het licht van een aanvraag voor vluchtelingschap onder de EU Definitierichtlijn.^[1] In het asielrecht bestaat al geruime tijd discussie over de precieze uitleg van verschillende vervolgingsgronden onder de noemer van de Definitierichtlijn. Nadat het HvJEU eerder vragen heeft beantwoord over de vervolgingsgronden ‘godsdienst’^[2] en ‘specifieke sociale groep’,^[3] legt het Hof in deze uitspraak het begrip ‘politieke overtuiging’ nader uit. Het legt dat begrip uit, mede aan de hand van bepalingen in het EU Grondrechtenhandvest en het EVRM. In deze annotatie zal ik ingaan op de beantwoording van de vragen door het HvJEU, nadat ik kort de feiten van de zaken heb besproken. Vervolgens zal ik enkele aspecten uit de uitspraak uitlichten, in het licht van de Nederlandse context. Tot slot zal ik het verband met rechtspraak van het HvJEU bespreken waarin andere

vervolgingsgronden werden geïnterpreteerd.

Juridische context

2. Het is voor het begrip van de zaak goed om kort de asielrechtelijke context te schetsen. De Definitierichtlijn, die door het HvJEU in dit arrest wordt uitgelegd, is een belangrijk onderdeel van het EU-rechtelijk asielrecht en bevat minimumnormen voor de erkenning van personen als vluchteling. De richtlijn geeft toepassing aan het VN Vluchtelingenverdrag uit 1951, waarbij alle EU lidstaten partij zijn.[4] In navolging van het Vluchtelingenverdrag definieert de Definitierichtlijn wie als vluchteling wordt beschouwd. Uit de vluchtelingendefinitie vloeit voort dat voor toekenning van de vluchtelingstatus is vereist dat de aanvrager een gegronde vrees heeft voor vervolging in het land van herkomst, waarbij die vervolging gebaseerd moet zijn op één van de vervolgingsgronden (ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een specifieke sociale groep).[5] In de richtlijn wordt nader uitgewerkt wat onder de verschillende elementen van deze definitie, waaronder ‘daden van vervolging’ en ‘vervolgingsgronden’, wordt verstaan.[6] In deze zaak gaat het hoofdzakelijk om de uitleg van de vervolgingsgrond ‘politieke overtuiging’. In Nederland was de laatste jaren een rechtspraktijk ontstaan waarbij de eis wordt gesteld 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 te worden aangemerkt. In dat kader is in onderhavig geval ook relevant dat de betrokkenen pas na aankomst in Nederland politieke kritiek jegens de Soedanese autoriteiten hebben geuit en in dat kader activiteiten hebben ontplooid (zogenaamde *surplace*-vluchtelingschap). Ook is de vraag van belang of eventuele terughoudendheid mag worden verlangd ten aanzien van hun politieke activiteiten bij terugkeer (het zogenoemde discretie-vereiste).[7]

Feitelijke context

3. Soedan kampt al decennia met oorlog en conflicten. Sinds het begin van de crisis in Darfur in 2003 waren grote aantallen mensen noodgedwongen op de vlucht geslagen. In 2011 werd het land opgesplitst en werd Zuid-Soedan onafhankelijk. In beide delen is het sindsdien nog steeds onrustig. In Soedan zwaaide Al Bashir de scepter totdat in 2019 een militaire staatsgreep plaatsvond. Sindsdien heeft er geen daadwerkelijke burgerregering de leiding gehad. Sinds april 2023 is een machtsstrijd aan de gang tussen het nationale leger en de paramilitaire groep Rapid Support Forces (RSF), met wederom burgerslachtoffers en vluchtelingen tot gevolg.

4. Tegen deze achtergrond speelt de zaak waaruit de prejudiciële vragen voortvloeiden. Het

gaat om twee Soedanese vreemdelingen die in 2011 en 2012 in Nederland asiel hebben aangevraagd, omdat zij stelden vanwege hun politieke activiteiten te vrezen voor gevaar als zij terug zouden moeten naar Soedan. De eerste daarvan, S., een vrouw, is op 21 januari 2012 in Nederland aangekomen. Zij had bij haar eerdere asielaanvragen niet aangevoerd dat zij al in Soedan een politieke overtuiging had en daartoe politieke activiteiten verrichtte. Zij had evenmin aangevoerd dat zij daarom of om enige andere reden al voor haar vertrek uit Soedan in de negatieve belangstelling van de Soedanese autoriteiten stond en om die reden Soedan had verlaten. Pas bij haar vierde asielaanvraag heeft zij aangegeven dat zij niet zou kunnen terugkeren naar Soedan omdat zij door haar in Nederland ontplooidde activiteiten bij terugkeer door de Soedanese autoriteiten zou worden vervolgd om haar politieke overtuiging. Zij heeft in dat kader naar voren gebracht dat zij in Nederland activiteiten had verricht voor de Umma Partij, een Soedanese politieke partij die geïntegreerd was in de 'forces of freedom and change'-alliantie (die de Soedanese revolutie in 2019 coördineerde). En zij zou betrokken zijn bij de Darfur Vereniging Nederland (DVN), een organisatie die zich inzet voor de regio Darfur. Concreet had zij gesteld meer dan tien keer te hebben meegedaan met een demonstratie tegen de Soedanese overheid in Nederland. Ook had zij andere vrouwen tijdens bijeenkomsten informatie over de Umma Partij gegeven en aangespoord om deel te nemen aan demonstraties. Ook had ze verklaard een Facebook- en Twitteraccount te hebben waarop zij zich kritisch uitlaat over de Soedanese regering.

5. De tweede persoon, A., is een man die op 20 juli 2011 in Nederland is aangekomen. Ook bij hem gingen de Nederlandse autoriteiten ervan uit dat hij pas na afwijzing van zijn eerste asielaanvraag politiek actief was geworden in Nederland en dat hij voor zijn vertrek uit Soedan geen politieke activiteiten had verricht. Hij had in eerste instantie wel aangevoerd dat hij voor zijn vertrek uit Soedan werd verdacht van vermeende betrokkenheid bij een Soedanese oppositiepartij en daarom was gearresteerd, gedetineerd en gemarteld. Maar dit werd in de eerste asielprocedure, inclusief de rechterlijke procedure, ongeloofwaardig geacht. Hij heeft bij zijn tweede asielaanvraag gesteld dat hij bij terugkeer naar Soedan zou worden vervolgd omdat hij zich in Nederland openlijk en kritisch had uitgelaten over de politieke situatie in Soedan en omdat hij in Nederland was opgekomen voor de rechten van een bepaalde volksstam in West-Darfur.

6. In de asielprocedure werden de aanvragen van S. en A. afgewezen, omdat de politieke activiteiten niet zouden zijn verricht vanuit een 'politieke overtuiging' in de zin van de Definitierichtlijn. Een overtuiging zou, zo volgde uit Nederlands beleid, 'fundamenteel' moeten zijn om als beschermingswaardige 'politieke overtuiging' te kunnen gelden. De vreemdelingen voerden daarentegen aan dat het hebben en het uiten van een mening over maatschappelijke aangelegenheden, voldoende is om dit als een politieke overtuiging te

kwalificeren. In het kader van dit conflict zag de Afdeling zich genoodzaakt aan het HvJEU de vraag voor te leggen of de betrokken overtuigingen, om onder het begrip „politieke overtuiging” in de zin van de Definitierichtlijn te kunnen vallen, ‘een bepaalde sterkte’ moeten hebben. Voorts vroeg de Afdeling zich af of en in hoeverre een dergelijke omstandigheid relevant is voor de beoordeling van de gegrondheid van een verzoek om vluchtelingschap. Dit alles tegen een achtergrond waarin de verzoekers nog niet negatief in de belangstelling stonden van de autoriteiten in het land van herkomst, maar de politieke activiteiten pas naderhand (in Nederland) uiting kregen.

Oordeel van het HvJEU over ‘politieke overtuiging’

7. De kernvraag 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 in het land van ontvangst (voor het eerst) 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.

8. Volgens het HvJEU moet het begrip ‘politieke overtuiging’, dat als een autonoom EU-begrip moet worden gezien, ruim worden uitgelegd. Voor die uitleg vindt het Hof steun in een tekstuele, contextuele en teleologische interpretatie. Allereerst verwijst het naar de bewoordingen in artikel 10 Definitierichtlijn, dat in lid 1 onder e vermeldt dat een politieke overtuiging met name inhoudt dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met vervolgingsactoren en hun beleid of methoden.

Gezien de bewoordingen ‘met name’ is deze opsomming niet uitputtend bedoeld, zo overweegt het Hof. Bovendien worden in deze bepaling naast overtuigingen ook gedachten en meningen genoemd. Tot slot wordt in dezelfde bepaling verwezen naar de perceptie van de politieke aard van de overtuiging door de nadruk op de vervolgingsactoren en niet op de persoonlijke motieven van de verzoeker. Het HvJEU komt tot de conclusie dat uit de tekst van deze bepaling niet *kan worden afgeleid dat, om onder het begrip politieke overtuiging te kunnen vallen, de opvatting, gedachte of mening die de verzoeker verklaart te hebben of te uiten, voor hem een zekere mate van overtuiging moet hebben, of diepgeworteld moet zijn, zodanig dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten ervan niet achterwege zou kunnen laten om niet de negatieve belangstelling van potentiële vervolgingsactoren te wekken* (r.o. 30).

9. Ook uit een contextuele interpretatie blijkt dat het begrip ‘politieke overtuiging’ ruim moet worden uitgelegd. Zo haalt het HvJEU het UNHCR Handboek aan, dat geen bindend juridisch instrument is maar wel een gezaghebbende interpretatie vormt van het

Vluchtelingenverdrag,[8] waaruit blijkt dat het begrip politieke overtuiging “elke overtuiging of kwestie kan omvatten betreffende het staatsapparaat, de regering, de samenleving of een bepaald beleid, ongeacht de sterkte ervan of hoe diepgeworteld deze is bij de verzoeker”. [9] Verder verwijst het HvJEU ook naar de andere vervolgingsgronden in de vluchtelingendefinitie en legt een verband met de equivalente grondrechten in het EU handvest. Bij de vervolgingsgrond ‘godsdienst’ gaat het om de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, zoals gewaarborgd door artikel 10, lid 1, van het Handvest. Terwijl het bij ‘politieke overtuiging’ gaat om de door artikel 11 Handvest gewaarborgde vrijheid van meningsuiting. Uit dit verband leidt het Hof af dat bij het beoordelen van de verschillende vervolgingsgronden, de verschillen in inhoud en reikwijdte (scope) in acht dienen te worden genomen. Tenslotte, door een vergelijking met een derde vervolgingsgrond te maken, namelijk het behoren tot ‘een bepaalde sociale groep’, stelt het Hof vast dat enkel met betrekking tot deze vervolgingsgrond in de Definitierichtlijn het criterium wordt vermeld van ‘een kenmerk of geloof [...] 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”. Dit vereiste verder uitstreken tot het kwalificeren van een ‘politieke overtuiging’ zou neerkomen op een onterechte beperking van dit begrip, zo overweegt het Hof.

10. Bij de teleologische interpretatie verwijst het HvJEU naar het doel van de Definitierichtlijn, dat beoogt om gemeenschappelijke criteria vast te leggen om de personen te identificeren die werkelijk internationale bescherming behoeven. De genoemde doelstelling kan volgens het Hof alleen worden gewaarborgd met een ruime uitlegging van het begrip ‘politieke overtuiging’ als vervolgingsgrond. De Definitierichtlijn verwijst in dit verband expliciet ook naar toegedichte politieke overtuigingen, evident zonder dat zij fundamenteel of diepgeworteld hoeven te zijn. Kortom, het Hof oordeelt dat ook een opvatting, gedachte of mening van iemand die nog niet negatief in de belangstelling heeft gestaan van vervolgingsautoriteiten in het land van herkomst, onder het begrip ‘politieke overtuiging’ kan vallen. Of dan ook een daadwerkelijk risico van vervolging bestaat, hangt af van onder meer context en eventuele activiteiten die de betrokkene heeft verricht om zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen. Dit zijn echter omstandigheden die onder de risicobeoordeling aan de orde komen om ‘vervolging’ vast te stellen.

11. De tweede prejudiciële vraag – aan de hand van welke criteria de vervolgingsgrond ‘politieke overtuiging’ moet worden beoordeeld - wordt door het Hof afzonderlijk behandeld. Het Hof overweegt dat dat door middel van een individuele beoordeling, met inachtneming van elementen genoemd in artikel 4 van de Definitierichtlijn dient te gebeuren. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten dienen een uitputtend en grondig onderzoek te verrichten van alle relevante omstandigheden met betrekking tot de specifieke persoonlijke situatie van de

betrokkene en van de meer algemene context van zijn land van herkomst, met name wat de politieke, juridische, gerechtelijke, historische en sociaal-culturele aspecten ervan betreft, om vast te stellen of betrokkene een gegronde vrees heeft om persoonlijk te worden vervolgd wegens zijn politieke overtuiging. In deze context zijn de sterkte van de politieke overtuiging die de verzoeker stelt te hebben en eventueel verrichte activiteiten om die overtuiging te promoten relevante elementen voor de individuele beoordeling van zijn verzoek om internationale bescherming. Ook de omstandigheid dat hij uiting gaf aan de overtuiging tijdens zijn verblijf in het land van herkomst of sinds zijn vertrek uit het land van herkomst, is in die context relevant. Het is echter niet vereist dat de betrokken overtuiging zo diepgeworteld is bij de verzoeker dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten ervan niet achterwege zou kunnen laten en zo het risico loopt slachtoffer te worden van vervolging.

12. Dit komt erop naar dat ook wanneer politieke overtuigingen voor het eerst worden geuit in het land waar asiel wordt aangevraagd, zij in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van het vervolgingsgevaar voor de betrokkene bij terugkeer. De sterkte van de overtuiging of de mate waarin deze wordt geuit is een relevante factor bij de individuele beoordeling van het vervolgingsgevaar, maar niet vereist mag worden dat een politieke overtuiging diepgeworteld is of dermate fundamenteel dat deze niet achterwege zou kunnen worden gelaten.

Andere vervolgingsgronden

13. De Afdeling zag aanleiding voor het stellen van de prejudiciële vragen, omdat het Hof nog niet eerder uitleg had gegeven over de vervolgingsgrond politieke overtuiging, in het licht van het beoordelen van de gegrondheid van de vrees van een vreemdeling. Het Hof heeft recentelijk wel een uitspraak gedaan waarin de politieke overtuiging als vervolgingsgrond aan de orde was, maar daarin ging het niet, zoals in onderhavige zaak, om een vreemdeling die niet eerder in de negatieve belangstelling stond van de autoriteiten in het land van herkomst en waarbij de autoriteiten dus niet op de hoogte waren/kunnen zijn van de politieke overtuiging. Het Hof heeft wel uitspraken gedaan over andere vervolgingsgronden, waarnaar in deze uitspraak opmerkelijk genoeg maar mondjesmaat wordt verwezen.

14. In het arrest Y. en Z. betrof het twee Pakistaanse Ahmadi's die hun afwijkende geloof al openlijk praktiseerden voorafgaand aan hun vlucht. Het stond daarin niet ter discussie dat er sprake was van de vervolgingsgrond 'godsdienst'.^[10] Wel was de vraag in hoeverre een schending van de godsdienstvrijheid vervolging kon opleveren. Het Hof oordeelde dat niet elke aantasting van grondrechten in het land van herkomst vervolging oplevert maar dat sprake moet zijn van een bepaalde mate van ernst.^[11] Het Hof verwierp daarin ook de

discretie-eis tegen die achtergrond, maar liet wel ruimte voor een interpretatie dat eerst een inschatting gemaakt mag worden naar de waarschijnlijkheid dat de asielzoeker zich op een bepaalde manier zal gedragen: slechts indien het aannemelijk is dat gevaarlijke handelingen door de asielzoeker zullen worden verricht, mag geen terughoudende opstelling worden gevegd. In dit geval ging het dus om mensen die hun geloof al openlijk uitoefenden voorafgaand aan hun vlucht en was er geen sprake van surplace vluchtelingen, zoals dat het geval is bij bekeerlingen.[12]

15. In de zaak A.,B. & C. ging het om de grond 'specifieke sociale groep'.[13] Het HvJEU beantwoordde daarin de vraag van de Afdeling of vreemdelingen met een homoseksuele gerichtheid een specifieke sociale groep in de zin van de Definitierichtlijn vormen, bevestigend. Art. 10, eerste lid, onder d, stelt twee cumulatieve voorwaarden voor het bestaan van een specifieke sociale groep in de zin van de vluchtelingdefinitie: i) de leden van de groep moeten een eigenschap of achtergrond gemeen hebben die dermate fundamenteel is dat niet mag worden geëist dat deze wordt opgegeven en ii) de groep moet als afwijkend worden beschouwd in het land van herkomst. Dat aan de eerste voorwaarde in geval van homoseksualiteit wordt voldaan stond niet ter discussie, maar het voldoen aan de tweede voorwaarde kan per land van herkomst verschillen. In de gevallen van X, Y en Z was aan die voorwaarde voldaan omdat in het land van herkomst homoseksualiteit strafbaar is. Strafbbaarstelling als zodanig van homoseksuele gedragingen in het land van herkomst is ecer onvoldoende om een risico op vervolging aan te nemen en bezien moet worden of de strafbaarstelling daadwerkelijk wordt toegepast. Het Hof verwierp tot slot tevens uitdrukkelijk het discretievereiste: er mag niet uitgegaan worden van de mogelijkheid dat een homoseksueel zijn geaardheid geheimhoudt of zich terughoudend opstelt. Zo'n eis stond volgens het Hof haaks op het doel van het Vluchtelingenverdrag om de uitoefening van fundamentele rechten te beschermen.

16. Naderhand heeft het Hof nog andere uitspraken gedaan waarin het uitlegde in welke situaties afwijkende godsdienst en homoseksuele gerichtheid in een land van herkomst vervolging oplevert in de zin van de vluchtelingdefinitie en hoe de bewijslast dienaangaande ligt en een dergelijk asielverzoek beoordeeld moet worden.[14] Maar de grond 'politieke overtuiging' heeft het Hof niet eerder expliciet uitgelegd, tot recentelijk.[15] In een zaak begin 2023 legde het Hof het begrip 'politieke overtuiging' nader uit in de context van iemand die zich civiel probeerde te verweren tegen corrupte, aan de Russische staat gelieerde, mogendheden zonder in dat kader expliciet een politieke mening te hebben geuit.[16] Het Hof kwam tot de conclusie dat de situatie van iemand die zijn belangen verdedigt door civiele vorderingen in te stellen tegen niet-overheidsactoren die illegaal tegen hem opereren en die in staat zijn overheidsactoren in te zetten, ook als politieke daad aangemerkt kan worden, ook al

was diens vordering ingegeven door de verdediging van zijn persoonlijke vermogensrechtelijke en economische belangen en niet direct door politieke overtuigingen.[17] Daarin nam het Hof ook al als vertrekpunt dat het begrip ‘politieke overtuiging’ ruim moet worden uitgelegd. Het nieuwe aan de onderhavige zaak is echter het surplace-aspect: in het land van herkomst is men niet op de hoogte van de gestelde politieke overtuiging en de activiteiten van de vreemdelingen die naderhand in Nederland zijn ontplooid. In deze situatie dringt zich volgens de Afdeling 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 autoriteiten in het land van herkomst te voorkomen. Dit omdat er twijfels zijn over de oprechtheid van de gestelde politieke overtuiging en de ontplooidde activiteiten.

Nederlandse context

17. Het lijkt evident, in het licht van de hierboven genoemde uitspraken over de (andere) vervolgingsgronden dat ‘politieke overtuiging’ niet beperkt mag worden uitgelegd en dat hierbij geen discretievereiste mag worden gesteld. Maar de verwarring is in feite door de Afdeling zelf gecreëerd. [18]In de Nederlandse context was ‘politieke overtuiging’ niet lang geleden al onderwerp van discussie bij verwesterde vrouwen. De Afdeling heeft in een uitspraak van 21 november 2018 geoordeeld dat vluchtelingenschap aan de orde kan zijn indien de westerse levensstijl een uiting is van een politieke overtuiging.[19] Ook de vraag of verwesterde vrouwen onder twee andere vervolgingsgronden, godsdienstige overtuiging of bijzondere sociale groep, vielen lag in deze zaak voor. De Afdeling overwoog dat voor het slagen van een beroep op politieke overtuiging, deze gebaseerd moet zijn en bijzonder belangrijk is voor de betrokkene om haar identiteit of morele integriteit te behouden”. [20] Het vreemdelingenbeleid werd naar aanleiding daarvan aangepast en benoemt sindsdien enkele situaties waarin verwesterde vrouwen onder deze grond vallen. Maar het feit dat de Afdeling in de uitspraak de verschillende gronden analoog interpreteerde heeft vermoedelijk een ander probleem gecreëerd. De Afdeling overwoog in de uitspraak over verwesterde vrouwen namelijk dat de vervolgingsgronden godsdienstige en politieke overtuiging beide gaan over ‘kenmerken die zo fundamenteel zijn voor de identiteit of morele integriteit dat niet van de vreemdeling mag worden gevraagd dat zij dit opgeeft”. Kennelijk hanteert de staatssecretaris sindsdien het criterium ‘fundamentele politieke overtuiging’: een politieke overtuiging en de daaruit voortvloeiende activiteiten moeten ‘fundamenteel’ zijn om beschermd te kunnen worden. Ingevolge het beleid beoordeelde de staatssecretaris of de politieke overtuiging in de onderhavige zaak bijzonder belangrijk is voor de vreemdeling om zijn identiteit of morele integriteit te behouden.[21] Inmiddels heeft de rechtbank Den Bosch in een zaak van verwesterde meisjes de prejudiciële vraag gesteld die de Afdeling destijds weigerde te stellen,

namelijk of verwestering recht geeft op internationale bescherming omdat zij tot een specifieke sociale groep behoren in de zin van artikel 10 Definitierichtlijn.[22]

18. Opmerkelijk is dat het HvJEU naar het EVRM en daarmee naar EHRM-rechtspraak verwijst als ondersteuning voor de ruime bescherming van de vrijheid van meningsuiting, maar dat het eraan voorbij gaat dat het EHRM in dit opzicht zelf twee maatstaven hanteert. Enerzijds de maatstaf binnen de Raad van Europa, waar de democratische rechtsorde en een ruime interpretatie van ‘vrijheid van meningsuiting’ geldt. Anderzijds de maatstaf daarbuiten, waarbij in de asielcontext bij schending van vrijheid van meningsuiting niet alleen wordt vereist dat deze politiek van aard is, maar dat men zich ook als zodanig moet profileren om als *ill treatment* in de zin van artikel 3 EVRM te kunnen worden aangemerkt.[23]

Slot

19. Kort samengevat concludeert het Hof dat het begrip ‘politieke overtuiging’ in de zin van de vluchtelingdefinitie ruim moet worden uitgelegd. Bovendien hoeft die overtuiging niet fundamenteel te zijn of wezenlijk onderdeel uit te maken van de persoonlijke identiteit van de vreemdeling. Feitelijk komt dat erop neer dat als de vreemdeling verklaart een opvatting, mening of gedachte te hebben of te uiten, er al sprake is van een politieke overtuiging. Ogenscheinlijk lijkt daarmee de deur opengezet voor (meer) aanvragen waarbij allerhande politieke activiteiten juist in Nederland (of een ander land van ontvangst) worden ontplooid, om asielbescherming te krijgen. Maar de soep wordt niet zo heet gegeten: het blijft namelijk zo dat aannemelijk moet zijn dat de vervolgende autoriteiten op de hoogte zijn of (zullen) geraken van de uitingen en deze tot de betrokkene zullen herleiden. Bovendien mag ten aanzien van toekomstige activiteiten nog steeds een inschatting worden gemaakt hoe de vreemdelingen zich zullen manifesteren. De Afdeling heeft inmiddels einduitspraak gedaan in deze zaak en oordeelde zoals verwacht dat de beoordeling van de vervolgingsgrond politieke overtuiging in het licht van de uitspraak van het HvJEU in het huidige beleid niet correct is uitgewerkt.[24] Het beleid was inmiddels reeds aangepast in de nieuwe beleidsregels.[25] Daarmee lijkt de kous af, maar de Afdeling heeft in de einduitspraak tegelijkertijd de klacht van de vreemdelingen dat de sterkte van de politieke overtuiging een factor die van belang zijn voor de beoordeling van deze vervolgingsgrond verworpen. De Afdeling leidt uit het Hof-arrest namelijk af dat de sterkte van de politieke overtuiging en eventueel verrichte activiteiten om die overtuiging uit te dragen wel degelijk relevante elementen zijn voor de beoordeling van de gegrondheid van de vrees voor vervolging, het andere element van vluchtelingenschap. Te verwachten is dat de discussie zich naar dit aspect zal verplaatsen.

Dr. mr. B. Aarrass

Universitair docent Staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam

[1] Ri 2004/83/EG, vervangen door Ri 2011/95/EU.

[2] *Y & Z*, HvJ EU 5 september 2012, C-71/11 en C-99/11, *EHRC* 2013/1 m.nt. Aarrass en de Vries.

[3] *A. B. & C.* HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 t/m C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720, *EHRC* 2014/8 m.nt. Den Heijer.

[4] Definitierichtlijn, Considerans punten 3-4.

[5] Artikel 2 onder d, Definitierichtlijn.

[6] Artikel 9 resp. 10 Definitierichtlijn.

[7] Artikel 5 Definitierichtlijn.

[8] UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees | UNHCR

[9] R.o. 31. UNHCR Handboek, reeds aangehaald in vn. 8, par. 80-82. In werkelijkheid verwijst het UNHCR handboek wel naar de sterkte van de opvatting (“The relative importance or tenacity of the applicant’s opinions – in so far as this can be established from all the circumstances of the case – will also be relevant”).

[10] *Y & Z*, reeds aangehaald in vn. HvJ EU 5 september 2012, C-71/11 en C-99/11, *EHRC* 2013/1 m.nt. Aarrass en de Vries.

[11] *Ibid*, p. 53.

[12] De vraag ligt wel voor in een zaak van Oostenrijkse Prejudiciële vragen: *J.F.*, HvJEU (Conclusie) 15 juni 2023, C-222/22, ECLI:EU:C:2023:485 over onderscheid tussen surplace bekeerling en gewone vluchteling.

[13] *A. B. & C.* HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 t/m C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720, *EHRC* 2014/8 m.nt. Den Heijer.

[14] *A. B. & C.* HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 t/m C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720, *EHRC* 2014/8 m.nt. Den Heijer; Bahtiyar Fathi, HvJEU 4 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:803.

[15] Wel stelde HvJEU eerder vast dat niet alleen militaire dienst als politieke daad kan worden beschouwd, maar ook het indienen van een klacht bij het EHRM als daad van politieke dissidentie (Ahmedbekova, HvJEU 4 oktober 2018, C-652/16, EU:C:2018:801, 4-10-2018, JV 2018/205 nt A.M. Reneman, r.o. 90).

[16] P.I., HvJEU 23 januari 2023, C-280/21, ECLI:EU:C:2023:13 «JV» 2023/53, m.nt. B. Aarrass.

[17] Ibid, par. 37.

[18] Daarbij hielp het niet dat in de Nederlandse rechtspraak de Nederlandse taalversie in het Vreemdelingenvoorschrift ('overtuiging') strenger lijkt dan de authentieke taalversies ('opinion'/'opinions').

[19] ABRvS 21 november 2018, «JV» 2019/40 m.nt. M. den Heijer

[20] ABRvS 21 november 2018, reeds aangehaald, r.o. 5.6.

[21] IND Informatiebericht 2023/66 - Hofuitspraak (fundamentele) politieke overtuiging 28-09-2023. C2/3.2 Vreemdelingencirculaire.

[22] K. & L. v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Conclusie) 13 juli 2023, C-646/21, ECLI:EU:C:2023:58.

[23] Zie hierover meer: B. Aarrass, *Mensenrechten en migratierecht. Mensenrechtennormen als grond voor toelating en verblijf*, Boom Juridisch 2021, par. 4.4.2 en 4.4.3.

[24] ABRvS 17 januari 2024, 202003129/2/V2, ECLI:NL:RVS:2024:63.

[25] Informatiebericht IND 2023/77 'Werkwijze politieke overtuiging n.a.v. Hofuitspraak' 13-11-2023, overheid.nl.