



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 september 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Vluchtelingenstatus of subsidiaire-beschermingsstatus – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 17 – Uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus – Gronden – Veroordeling voor een ernstig misdrijf – Bepaling van de ernst aan de hand van de naar nationaal recht op het misdrijf gestelde straf – Toelaatbaarheid – Vereiste dat een individuele beoordeling plaatsvindt”

In zaak C-369/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hoofdstedelijke bestuurs- en arbeidsrechter, Hongarije) bij beslissing van 29 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 16 juni 2017, in de procedure

Shajin Ahmed

tegen

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Rosas (rapporteur), C. Toader, A. Prechal, en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Shajin Ahmed, vertegenwoordigd door G. Győző, ügyvéd,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. M. Tátrai als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en A. Brabcová als gemachtigden,

* Procestaal: Hongaars.

- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Armoët, E. de Moustier en D. Colas als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.H.S. Gijzen en M.K. Bulterman als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Tokár en M. Condou-Durande als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 17, lid 1, 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 (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Shajin Ahmed, een Afghaans staatsburger, en de Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (dienst immigratie en asiel, Hongarije), voorheen de Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (dienst immigratie en nationaliteit; hierna: „immigratiedienst”), over de afwijzing van Ahmeds verzoek om internationale bescherming.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545, 1954), is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld en gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 4 Artikel 1 A van het Verdrag van Genève geeft een definitie van het begrip „vluchteling” en artikel 1 F van dat verdrag luidt als volgt:

„De bepalingen van dit verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.”

Unierecht

5 Artikel 78, leden 1 en 2, VWEU bepaalt:

„1. De [Europese] Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het [Verdrag van Genève] alsmede met de andere toepasselijke verdragen.

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat omvat:

- a) een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt;
- b) een uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de [Unie], internationale bescherming behoeven;

[...]”

6 Richtlijn 2011/95, die is vastgesteld op de grondslag van artikel 78, lid 2, onder a) en b), VWEU, behelst de intrekking van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12).

7 De overwegingen 3, 4, 8, 9, 12, 23, 24, 33 en 39 van richtlijn 2011/95 luiden als volgt:

„(3) De Europese Raad is tijdens zijn bijzondere bijeenkomst in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 overeengekomen te streven naar de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève [...].

(4) Het Verdrag van Genève [...] vorm[t] de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

[...]

(8) In het Europees pact over immigratie en asiel, dat op 15 en 16 oktober 2008 werd goedgekeurd, constateerde de Europese Raad dat er tussen de lidstaten nog altijd grote verschillen bestaan wat het verlenen en de vormen van bescherming betreft, en drong hij aan op nieuwe initiatieven om de in het Haags programma opgenomen invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien en op die manier een hoger beschermingsniveau te bieden. [In het door de Europese Raad van 4 november 2004 aangenomen Haags programma waren de doelstellingen opgenomen die in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moesten worden uitgevoerd in de periode 2005-2010.]

(9) In het [in 2010 aangenomen] programma van Stockholm heeft de Europese Raad herhaald zich te blijven inspannen om uiterlijk in 2012 te zorgen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden, op basis van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming wordt verleend, in overeenstemming met artikel 78 [VWEU].

[...]

(12) Het hoofddoel van deze richtlijn is enerzijds te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.

[...]

(23) Er dienen normen voor de omschrijving en de inhoud van de vluchtelingenstatus te worden vastgesteld om de bevoegde nationale instanties van de lidstaten bij de toepassing van het Verdrag van Genève voor te lichten.

(24) Het is nodig gemeenschappelijke begrippen in te voeren van de criteria op grond waarvan asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève worden aangemerkt.

[...]

(33) Tevens dienen normen te worden vastgesteld voor de omschrijving en inhoud van subsidiaire bescherming. De subsidiaire-beschermingsregeling moet de in het Verdrag van Genève vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aanvullen.

[...]

(39) Bij het beantwoorden van de oproep in het programma van Stockholm om een uniforme status in te voeren voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, dienen aan personen met de subsidiaire-beschermingsstatus, behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen, dezelfde rechten en voordelen te worden toegekend als de rechten die vluchtelingen krachtens deze richtlijn genieten, en dienen voor hen dezelfde voorwaarden te gelden.”

8 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus zoals omschreven in de punten e) en g);

[...]

f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat [hij], wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen;

g) ‚subsidiaire-beschermingsstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;

[...]”

- 9 Artikel 12 van de richtlijn („Uitsluiting”) maakt deel uit van hoofdstuk III („Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus”) en bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;
- b) hij buiten het land van toevlucht een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten, dat wil zeggen de afgifte van een verblijfstitel op grond van de toekenning van de vluchtelingenstatus; bijzonder wrede handelingen kunnen, zelfs indien zij met een beweerd politiek oogmerk zijn uitgevoerd, als ernstige, niet-politieke misdrijven aangemerkt worden;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties[,] [ondertekend te San Francisco op 26 juni 1945].

3. Lid 2 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden.”

- 10 Artikel 14 van richtlijn 2011/95 („Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus”) maakt deel uit van hoofdstuk IV („Vluchtelingenstatus”) en bepaalt in lid 4:

„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.”

- 11 Artikel 17 van die richtlijn („Uitsluiting”) is onderdeel van hoofdstuk V („Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming”) en luidt als volgt:

„1. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;
- b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties;
- d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.

2. Lid 1 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden.

3. De lidstaten mogen een onderdaan van een derde land of staatloze van subsidiaire bescherming uitsluiten, indien hij, voordat hij tot de betrokken lidstaat werd toegelaten, een of meer andere dan de in lid 1 bedoelde misdrijven heeft gepleegd die strafbaar zouden zijn met gevangenisstraf indien zij in de betrokken lidstaat waren gepleegd, en indien hij zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om straffen als gevolg van deze misdrijven te ontlopen.”

Hongaars recht

12 § 8 van *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (wet nr. LXXX van 2007 inzake het asielrecht) (*Magyar Közlöny* 2007/83; hierna: „asielwet”) luidt als volgt:

„1. De vluchtelingenstatus mag niet worden verleend aan vreemdelingen die onder een van de in artikel 1 D, E of F, van het Verdrag van Genève vastgestelde uitsluitingsgronden vallen.

2. Voor de toepassing van artikel 1 F, onder b), van het Verdrag van Genève wordt onder ‚ernstig, niet-politiek misdrijf’ verstaan een handeling waarbij, gelet op alle omstandigheden, waaronder het doel en de aanleiding van het misdrijf, de wijze waarop het is gepleegd en de aangewende of beoogde middelen, het criminele element het politieke element overheerst en waarop naar Hongaars recht een gevangenisstraf van vijf jaar of meer is gesteld.”

13 § 11, lid 3, van de asielwet luidt:

„De asielautoriteit trekt de vluchtelingenstatus in indien de vluchteling definitief veroordeeld wordt voor een misdrijf waarop bij wet een gevangenisstraf van vijf jaar of meer is gesteld.”

14 § 15 van die wet bepaalt onder welke omstandigheden er geen subsidiaire bescherming wordt verleend, en luidt als volgt:

„Er wordt geen subsidiaire-beschermingsstatus verleend aan een vreemdeling

- a) ten aanzien van wie er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat
 - aa) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten;
 - ab) hij een misdrijf heeft gepleegd waarop naar Hongaars recht een gevangenisstraf van vijf jaar of meer is gesteld;
 - ac) hij een misdrijf heeft gepleegd dat in strijd is met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties;
- b) wiens verblijf op Hongaars grondgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.”

Hoofdeding en prejudiciële vraag

15 De immigratiedienst verleende op 13 oktober 2000 aan Ahmed de vluchtelingenstatus omdat hij in zijn land van herkomst het gevaar loopt te worden vervolgd, aangezien zijn vader een hoge militaire functionaris was geweest onder het regime van Nadjiboellah.

16 Later is tegen Ahmed in Hongarije een strafzaak aangespannen, waarin hij de wil kenbaar heeft gemaakt dat het consulaat van de Islamitische Republiek Afghanistan volledig zou worden geïnformeerd.

- 17 De immigratiedienst leidde uit de omstandigheid dat Ahmed vrijwillig de bescherming van zijn herkomstland inriep, af dat het gevaar voor vervolging was geweken, en startte in 2014 ambtshalve een procedure tot herziening van zijn vluchtelingenstatus.
- 18 Bij onherroepelijke uitspraak van 21 mei 2014 veroordeelde de Fővárosi Ítéltábla (hoofdstedelijke rechter in tweede aanleg, Hongarije) Ahmed wegens poging tot doodslag tot een gevangenisstraf van twee jaar en werd tevens bepaald dat hij gedurende vier jaar bepaalde rechten niet meer mocht uitoefenen. Bij uitspraak van 14 juli 2014 veroordeelde de Budapest Környéki Törvényszék (voor het gebied rond Boedapest bevoegde rechter in eerste aanleg, Hongarije) hem wegens poging tot afpersing tot een gevangenisstraf van vier jaar en werd tevens bepaald dat hij gedurende drie jaar bepaalde rechten niet meer mocht uitoefenen.
- 19 Bij besluit van 4 november 2014 trok de immigratiedienst Ahmeds vluchtelingenstatus in op grond van § 11, lid 3, van de asielwet.
- 20 Op 30 juni 2015 diende Ahmed een nieuw verzoek in om erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, welk verzoek door de immigratiedienst werd afgewezen bij besluit van 9 december 2015.
- 21 Ahmed stelde tegen dat besluit beroep in bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hoofdstedelijke bestuurs- en arbeidsrechter, Hongarije). Deze rechter verklaarde het beroep gegrond en gelastte de immigratiedienst een nieuwe administratieve procedure te starten.
- 22 In het kader van deze nieuwe procedure wees de immigratiedienst bij besluit van 10 oktober 2016 Ahmeds verzoek af, zowel waar het ging om het verlenen van de vluchtelingenstatus als waar het ging om het verlenen van de subsidiaire-beschermingsstatus, maar werd tevens aangegeven dat geen uitzetting of terugleiding kon plaatsvinden vanwege het beginsel van non-refoulement. Volgens de immigratiedienst kwam Ahmed niet in aanmerking voor subsidiaire bescherming omdat er sprake was van een uitsluitingsgrond als bedoeld in de asielwet. Hij had namelijk een misdrijf gepleegd waarop naar Hongaars recht een gevangenisstraf van vijf jaar of meer is gesteld. Bij de beoordeling van de uitsluitingsgrond hield de immigratiedienst rekening met de aan Ahmed opgelegde veroordelingen zoals deze naar voren kwamen uit de in punt 18 van het onderhavige arrest genoemde uitspraken.
- 23 Ahmed is tegen dat besluit in beroep gegaan bij de verwijzende rechter, de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, voor zover de immigratiedienst met dat besluit zijn verzoek om toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus heeft afgewezen.
- 24 Volgens Ahmed heeft de nationale regeling op grond waarvan er geen sprake kan zijn van verlening van subsidiaire bescherming als er een misdrijf is gepleegd waarop naar Hongaars recht een gevangenisstraf van vijf jaar is gesteld, tot gevolg dat de overheidsinstanties die belast zijn met de handhaving van deze regeling, en de rechterlijke instanties die belast zijn met de toetsing van de rechtmatigheid van de besluiten van die instanties, geen discretionaire bevoegdheid hebben. Ahmed betoogt dat de woorden „dat [...] hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd” in artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, dat betrekking heeft op de gevallen waarin er sprake is van uitsluiting van subsidiaire bescherming, echter impliceren dat er rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het specifieke geval.
- 25 De verwijzende rechter wijst erop dat in de Hongaarse regeling een en hetzelfde criterium, namelijk het zijn veroordeeld voor een misdrijf waarop in Hongarije bij wet een gevangenisstraf van vijf jaar of meer is gesteld, wordt gebruikt voor het intrekken van de vluchtelingenstatus (§ 11, lid 3, van de asielwet) en voor het niet verlenen van de subsidiaire-beschermingsstatus [§ 15, onder a), punt ab), van die wet]. In richtlijn 2011/95 worden er evenwel verschillende criteria gehanteerd voor de intrekking van de vluchtelingenstatus enerzijds en de uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus anderzijds, aldus de verwijzende rechter.

- 26 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter met betrekking tot de intrekking van de vluchtelingenstatus op dat in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 als criterium wordt gehanteerd dat de betrokkene moet zijn veroordeeld voor „een bijzonder ernstig misdrijf” en dus kennelijk een gevaar vormt voor de samenleving van de betrokken lidstaat, terwijl in artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn verlening van subsidiaire bescherming wordt uitgesloten wegens het plegen van „een ernstig misdrijf”, met dien verstande dat er sprake is van minder ernstig strafbaar gedrag dan in artikel 14, lid 4, onder b), van de richtlijn.
- 27 Volgens de verwijzende rechter kan met het in het Hongaarse recht gehanteerde criterium waarbij gekeken wordt naar de duur van de op het misdrijf gestelde straf, de ernst van het daadwerkelijk gepleegde misdrijf niet worden beoordeeld.
- 28 Wordt er bij het invulling geven aan het begrip „ernstig misdrijf” immers uitsluitend uitgegaan van de op het misdrijf gestelde straf, dan zouden alle misdrijven waarop naar Hongaars recht een gevangenisstraf van vijf jaar of meer kan worden gesteld, waaronder ook misdrijven waarvoor een straf kan worden opgelegd van maximaal vijf jaar gevangenis, automatisch moeten worden aangemerkt als ernstig. Bovendien kan er bij een uitsluitingsgrond op basis van de op een misdrijf gestelde straf geen rekening worden gehouden met de mogelijke opschorting van de tenuitvoerlegging van de straf, aldus de verwijzende rechter.
- 29 Naar zijn oordeel houden de in artikel 14, lid 4, en artikel 17, lid 1, van richtlijn 2011/95 gebruikte bewoordingen echter in dat alle omstandigheden van de specifieke zaak en de desbetreffende uitspraak van de strafrechter nauwkeurig worden beoordeeld.
- 30 Volgens de verwijzende rechter moet de uitlegging van artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, dat ziet op uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus, dan ook worden verduidelijkt, met name gelet op de uitlegging die het Hof aan artikel 12, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2004/83 [thans artikel 12, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2011/95], dat betrekking heeft op uitsluiting van de vluchtelingenstatus, heeft gegeven in het arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 87), waarin is geoordeeld dat de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat die bepaling slechts kan toepassen na met betrekking tot de individuele persoon de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten te hebben onderzocht om uit te maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de daden van de betrokkene, die voor het overige voldoet aan de criteria om de vluchtelingenstatus te krijgen, onder een van de twee in die bepaling genoemde uitsluitingsgronden vallen.
- 31 Tegen deze achtergrond heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Volgt uit de woorden ‚dat [...] hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd’ in artikel 17, lid 1, onder b), van [richtlijn 2011/95] dat de straf die op een specifiek misdrijf is gesteld overeenkomstig het recht van een lidstaat, het enige criterium kan zijn om te bepalen of de persoon die aanspraak maakt op subsidiaire bescherming, een misdrijf heeft gepleegd op grond waarvan hij kan worden uitgesloten van die bescherming?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 32 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan de persoon die aanspraak maakt op subsidiaire bescherming, uitsluitend op basis van de straf die overeenkomstig het recht van die lidstaat op een specifiek misdrijf is gesteld, wordt geacht „een ernstig misdrijf” te hebben gepleegd in de zin van deze bepaling, waardoor hij kan worden uitgesloten van die bescherming.

- 33 Vastgesteld moet worden dat het in artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 gebruikte begrip „ernstig misdrijf” in die richtlijn niet wordt gedefinieerd en dat de richtlijn ook geen expliciete verwijzing naar het nationale recht bevat ter bepaling van de betekenis en strekking van dat begrip.
- 34 Dit geldt ook voor het begrip „bijzonder ernstig misdrijf” in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95, welke bepaling ziet op intrekking van de vluchtelingenstatus, en het begrip „ernstig niet-politiek misdrijf” in artikel 12, lid 2, onder b), van die richtlijn, welk artikel betrekking heeft op uitsluiting van de vluchtelingenstatus.
- 35 De Tsjechische en de Hongaarse regering stellen dat, aangezien de Uniewetgever het begrip „ernstig misdrijf” niet heeft gedefinieerd in het kader van verzoeken om internationale bescherming, het aan de nationale wetgever staat om een definitie van dat begrip te geven. Ahmed, de Franse regering, de Nederlandse regering en de Europese Commissie betogen daarentegen dat bij de uitlegging van dit begrip in het kader van verzoeken om internationale bescherming rekening moet worden gehouden met de voor vluchtelingen geldende doelstellingen en algemene beginselen van het Unierecht, alsmede dat artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 dan ook moet worden uitgelegd in het licht van het Verdrag van Genève, met name van artikel 1 F, onder b), van dat verdrag, en in het licht van artikel 12, lid 2, onder b), van die richtlijn, dat in wezen overeenkomt met de bepaling van het Verdrag van Genève.
- 36 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat de uniforme toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor haar betekenis en reikwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de context van die bepaling en met het doel van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arresten van 28 juli 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punten 35-37; 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punt 38, en 12 april 2018, A en S, C-550/16, EU:C:2018:248, punt 41).
- 37 Blijkens overweging 12 van richtlijn 2011/95 is een van de hoofddoelen van die richtlijn te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven. Verder volgt uit artikel 78, lid 1, VWEU dat het door de Unie ontwikkelde gemeenschappelijke beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen, in overeenstemming moet zijn met het Verdrag van Genève.
- 38 Vastgesteld moet worden dat richtlijn 2011/95, net als richtlijn 2004/83, in het kader van het begrip „internationale bescherming” twee verschillende beschermingsregimes regelt, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus (zie met betrekking tot richtlijn 2004/83 arrest van 8 mei 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 26).
- 39 Zoals voortvloeit uit de overwegingen 6 en 33 van richtlijn 2011/95, wordt met de subsidiaire-beschermingsregeling beoogd om de in het Verdrag van Genève vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aan te vullen (arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 31).
- 40 Blijkens de overwegingen 4, 23 en 24 van richtlijn 2011/95 vormt het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en zijn de bepalingen van die richtlijn die zien op de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en op de inhoud van de vluchtelingenstatus, vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dat verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria (arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de bepalingen van die richtlijn – net als die van richtlijn 2004/83 – dus moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene systematiek en de doelstelling van die richtlijn, met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere toepasselijke verdragen als bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU (arresten van 9 november 2010, B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 78; 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 29, en 31 januari 2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, punt 42).
- 42 De genoemde overwegingen hebben betrekking op het Verdrag van Genève en zijn dus weliswaar slechts relevant voor de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en de inhoud van de vluchtelingenstatus, aangezien de in dat verdrag opgenomen regeling uitsluitend geldt voor vluchtelingen en niet voor personen met de subsidiaire-beschermingsstatus, maar uit de overwegingen 8, 9 en 39 van richtlijn 2011/95 komt naar voren dat de Uniewetgever een uniforme status heeft willen invoeren voor alle personen die internationale bescherming genieten (zie in die zin arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punten 31 en 32).
- 43 Met betrekking tot de gevallen waarin verlening van subsidiaire bescherming wordt uitgesloten, moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever zich op de voor vluchtelingen geldende regels heeft gebaseerd en deze regels waar mogelijk heeft uitgebreid tot personen die aanspraak maken op subsidiaire bescherming.
- 44 De inhoud en structuur van artikel 17, lid 1, onder a) tot en met c), van richtlijn 2011/95, dat ziet op uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus, vertonen immers gelijkenissen met artikel 12, lid 2, onder a) tot en met c), van die richtlijn, dat ziet op uitsluiting van de vluchtelingenstatus en in wezen overeenkomt met artikel 1 F, onder a) tot en met c), van het Verdrag van Genève.
- 45 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2011/95 en die van richtlijn 2004/83 (zie punten 4.5 en 7 van de toelichting bij het door de Commissie op 30 oktober 2001 ingediende voorstel voor een richtlijn [COM(2001) 510 definitief] [PB 2002, C 51 E, blz. 325] en het door de Commissie op 21 oktober 2009 ingediende voorstel voor een richtlijn [COM(2009) 551 definitief]) kan overigens worden afgeleid dat artikel 17, lid 1, onder a) tot en met c), van richtlijn 2011/95 voortvloeit uit de wil van de Uniewetgever om te voorzien in gronden voor uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus die vergelijkbaar zijn met de gronden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus.
- 46 Vastgesteld moet evenwel worden dat de genoemde uitsluitingsgronden weliswaar allemaal betrekking hebben op het begrip „ernstig misdrijf”, maar dat de uitsluitingsgrond van artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 een bredere werkingssfeer heeft dan de grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus als bedoeld in artikel 1 F, onder b), van het Verdrag van Genève en artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95.
- 47 Terwijl de in artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 opgenomen grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus ziet op een ernstig niet-politiek misdrijf dat buiten het land van toevlucht is begaan voordat de betrokkene tot dit land als vluchteling is toegelaten, betreft de in artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn neergelegde grond voor uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus immers meer algemeen een ernstig misdrijf, dus zonder dat er sprake is van beperkingen in geografische of temporele zin of met betrekking tot de aard van het misdrijf.
- 48 In herinnering moet worden geroepen dat het Hof in het arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 87), heeft geoordeeld dat uit de tekst van artikel 12, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2004/83, thans artikel 12, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2011/95, blijkt dat de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat die bepaling slechts kan toepassen na met betrekking tot de individuele persoon de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten te hebben onderzocht om uit te

maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de daden van de betrokkene, die voor het overige voldoet aan de criteria om de vluchtelingenstatus te krijgen, onder een van de twee in die bepaling genoemde uitsluitingsgronden vallen.

- 49 Hieruit volgt dat een beslissing waarbij een persoon van de vluchtelingenstatus wordt uitgesloten, vooraf moet worden gegaan door een volledig onderzoek van alle omstandigheden van zijn individuele geval en niet automatisch kan worden genomen (zie in die zin arrest van 9 november 2010, B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punten 91 en 93).
- 50 Dit dient ook te gelden voor beslissingen tot uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus.
- 51 Net als bij de gronden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus is het doel van de gronden voor uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus namelijk om personen die de aan de subsidiaire-beschermingsstatus verbonden bescherming onwaardig worden bevonden, van die status uit te sluiten, en om de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te handhaven, welk stelsel op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus omvat alsmede maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verleent (zie in die zin met betrekking tot richtlijn 2004/83 en de vluchtelingenstatus arrest van 9 november 2010, B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punten 104 en 115).
- 52 Er zij op gewezen dat een persoon krachtens artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 slechts van subsidiaire bescherming kan worden uitgesloten wanneer er „ernstige redenen” zijn om aan te nemen dat hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd. Deze bepaling bevat een uitsluitingsgrond, die een uitzondering is op de algemene regel van artikel 18 van richtlijn 2011/95 en dus restrictief moet worden uitgelegd.
- 53 Volgens de verwijzende rechter heeft de asielwet echter tot gevolg dat misdrijven waarop naar Hongaars recht een gevangenisstraf van vijf jaar of meer kan worden gesteld, automatisch worden aangemerkt als ernstig.
- 54 De Commissie merkt terecht op dat in dat geval een breed scala aan gedragingen van uiteenlopende ernst als ernstig misdrijf kan worden aangemerkt. De Commissie is evenwel van mening dat de bevoegde nationale instantie of rechter die beslist op het verzoek om subsidiaire bescherming, aan de hand van andere criteria dan de op het misdrijf gestelde straf moet kunnen nagaan of het misdrijf dat is gepleegd door de verzoeker, die voor het overige voldoet aan de criteria om de subsidiaire-beschermingsstatus te krijgen, dermate ernstig is dat zijn verzoek om internationale bescherming dient te worden afgewezen.
- 55 Dienaangaande moet worden overwogen dat de straf die volgens het strafrecht van de betrokken lidstaat op een misdrijf is gesteld, weliswaar bijzonder belangrijk is bij de beoordeling of er sprake is van een ernstig misdrijf, op grond waarvan er krachtens artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 kan worden overgegaan tot uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus, maar dat de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat slechts gebruik kan maken van de in die bepaling genoemde uitsluitingsgrond na met betrekking tot de individuele persoon de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten te hebben onderzocht om uit te maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de daden van de betrokkene, die voor het overige voldoet aan de criteria om de gevraagde status te krijgen, onder de desbetreffende uitsluitingsgrond vallen (zie naar analogie arresten van 9 november 2010, B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 87, en 31 januari 2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, punt 72).
- 56 Deze uitlegging vindt steun in het rapport van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) van januari 2016 „Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A Judicial Analysis”. Punt 3.2.2 van dat rapport heeft betrekking op artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn

2011/95 en bevat de aanbeveling dat de ernst van het misdrijf op grond waarvan een persoon kan worden uitgesloten van subsidiaire bescherming, wordt beoordeeld aan de hand van meerdere criteria, waaronder de aard van het gepleegde feit, de schade die is teweeggebracht, de gevolgde strafprocedure, de aard van de straf en het rekening houden met de vraag of de meeste rechterlijke instanties het gepleegde feit ook aanmerken als een ernstig misdrijf. Het EASO verwijst in dit verband naar een aantal uitspraken van de hoogste rechters van bepaalde lidstaten.

- 57 Vergelijkbare aanbevelingen staan trouwens vermeld in het handboek met betrekking tot procedures en criteria voor de bepaling van de vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van 1951 en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 1967 [Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR), 1992, punten 155-157].
- 58 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan de persoon die aanspraak maakt op subsidiaire bescherming, uitsluitend op basis van de straf die overeenkomstig het recht van die lidstaat op een specifiek misdrijf is gesteld, wordt geacht „een ernstig misdrijf” te hebben gepleegd in de zin van deze bepaling, waardoor hij kan worden uitgesloten van die bescherming. Het bevoegde nationale bestuursorgaan dat, of de bevoegde nationale rechterlijke instantie die beslist op het verzoek om subsidiaire bescherming dient bij de beoordeling van de ernst van het desbetreffende misdrijf een volledig onderzoek naar alle omstandigheden van het specifieke geval uit te voeren.

Kosten

- 59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 17, lid 1, 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, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan de persoon die aanspraak maakt op subsidiaire bescherming, uitsluitend op basis van de straf die overeenkomstig het recht van die lidstaat op een specifiek misdrijf is gesteld, wordt geacht „een ernstig misdrijf” te hebben gepleegd in de zin van deze bepaling, waardoor hij kan worden uitgesloten van die bescherming. Het bevoegde nationale bestuursorgaan dat, of de bevoegde nationale rechterlijke instantie die beslist op het verzoek om subsidiaire bescherming dient bij de beoordeling van de ernst van het desbetreffende misdrijf een volledig onderzoek naar alle omstandigheden van het specifieke geval uit te voeren.

ondertekeningen