



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. HOGAN

van 30 april 2020¹

Zaak C-255/19

Secretary of State for the Home Department

tegen

OA,

in tegenwoordigheid van:

Hoge Commissaris van de Verenigde Naties

voor de Vluchtelingen (UNHCR)

[verzoek van de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (rechter in tweede aanleg in immigratie- en asielzaken, Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2004/83/EG – Minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft – Vluchteling – Artikel 2, onder c) – Actoren van bescherming – Artikel 7 – Beëindiging van de vluchtelingenstatus – Artikel 11 – Wijziging van de omstandigheden – Artikel 11, lid 1, onder e) – Mogelijkheid om zich onder de bescherming te stellen van het land van de nationaliteit – Beoordelingscriteria”

I. Inleiding

1. Het moderne vluchtelingenrecht vindt zijn oorsprong hoofdzakelijk in het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen². Ingevolge artikel 1, afdeling A, punt 2, van dat verdrag geldt als „vluchteling” elke persoon die:

„[zich] [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, [...] 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 inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en [...] verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren”.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, dat is ondertekend in Genève op 28 juli 1951 [United Nations Treaty Series, deel 189, blz. 137, nr. 2545 (1954)] en op 22 april 1954 in werking is getreden. Het verdrag is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, opgesteld in New York op 31 januari 1967 en op 4 oktober 1967 in werking getreden (hierna: „Verdrag van Genève”).

2. In het kader van de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter springt wellicht in het oog dat de „criteria voor de vluchtelingenstatus in artikel 1, afdeling A, punt 2, van het [Verdrag van Genève] duidelijk zijn gebaseerd op een kader dat wordt geboden door de staat en de nationaliteit”³. Deze definitie wekt evenwel nauwelijks verbazing, aangezien internationale bescherming⁴ een aspect is van de internationaalrechtelijke verplichtingen van de staat en in 1951 alleen nationale staten werden beschouwd als de relevante staatsactoren in het internationale recht.

3. In een aantal opzichten heeft evenwel een evolutie plaatsgevonden in het moderne denken over de omvang van staatsbescherming wat vluchtelingen betreft, niet in het minst waar het gaat om het Unierecht. Dit komt tot uitdrukking in artikel 7 van de erkenningsrichtlijn⁵.

4. Artikel 7, lid 1, van de erkenningsrichtlijn bepaalt dat bescherming kan worden geboden door de staat [artikel 7, lid 1, onder a)] of door „partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen” [artikel 7, lid 1, onder b)].

5. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft onder meer de juiste uitlegging van artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn en met name de vraag of het bestaan van particuliere actoren, zoals een netwerk van clans en families dat bescherming biedt, voldoende kan zijn om aan de vereisten van deze bepaling te voldoen. Deze verwijzing biedt het Hof dan ook de mogelijkheid om zich uit te spreken over een belangrijk aspect van de erkenningsrichtlijn, waarover het zich slechts in één eerdere zaak – en toen ook nog maar terloops – heeft kunnen uitlaten.⁶

³ O’Sullivan, M., „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?”, *International Journal of Refugee Law*, deel 24, Oxford University Press, 2012, blz. 89.

⁴ Artikel 2, onder a), 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 (hierna: „erkeningsrichtlijn”) bepaalt dat in deze richtlijn onder internationale bescherming de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming zoals hierin omschreven worden verstaan. Het Verdrag van Genève verwijst enkel naar vluchtelingen en hun overeenkomstige status.

⁵ Enige verduidelijking is geboden. De erkenningsrichtlijn met ingang van 21 december 2013 ingetrokken bij 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). In overweging 50 van richtlijn 2011/95 staat dat „[o]vereenkomstig de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, [...] het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deel[nemen] aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaten”. In overweging 38 van de erkenningsrichtlijn valt evenwel te lezen dat „[o]vereenkomstig artikel 3 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, [...] het Verenigd Koninkrijk bij brief van 28 januari 2002 kennis [heeft] gegeven van zijn wens deel te nemen aan de aanneming en toepassing van deze richtlijn”. Dit alles wil zeggen dat de erkenningsrichtlijn van toepassing is gebleven op het Verenigd Koninkrijk, ondanks het feit dat deze voor de meeste lidstaten is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2011/95.

⁶ Arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105). Deze zaak betrof de beëindiging van de vluchtelingenstatus, waarbij aan verzoekers eerder door Duitsland deze status was toegekend op grond van het feit dat zij tijdens het regime van Saddam Hussein in Irak waren vervolgd. Na de val van dat regime en in de nasleep van de door de Verenigde Staten geleide invasie, probeerden de Duitse autoriteiten hun vluchtelingenstatus te beëindigen. Hoewel de zaak dus voornamelijk betrekking had op de uitlegging van artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn over beëindiging, heeft het Hof hierin niettemin terloops verklaard (in punt 75) dat artikel 7, lid 1, van die richtlijn niet eraan in de weg staat dat „de bescherming wordt geboden door internationale organisaties, onder meer door de aanwezigheid van een multinationale troepenmacht op het grondgebied van het derde land”.

6. Deze prejudiciële verwijzing komt zelf voort uit een zaak die aanhangig is bij de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (rechter in tweede aanleg in immigratie- en asielzaken Londen, Verenigd Koninkrijk) (hierna: „Upper Tribunal”) tussen OA en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) betreffende de beëindiging van OA’s vluchtelingenstatus.

7. De procedure bij de verwijzende rechter gaat, in wezen, over de beëindiging van de vluchtelingenstatus en in het bijzonder over de omvang van het begrip „bescherming van het land van nationaliteit” in de zin van onder andere artikel 2, onder c), en artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn, de vraag wie moeten worden aangemerkt als actoren van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van die richtlijn en de omvang van de bescherming die volgens artikel 7, lid 2, van die richtlijn moet worden geboden.

8. De verwijzende rechter heeft ook gewezen op het mogelijke belang in dit verband van de beschikbaarheid van financiële steun voor een persoon die wellicht naar zijn of haar land van herkomst wordt teruggestuurd. Daarom moet deze kwestie worden onderzocht in het kader van de beëindiging van de vluchtelingenstatus.

9. Voordat deze vragen worden behandeld, moet eerst de procedure bij het Hof de revue passeren; vervolgens worden de relevante wettelijke bepalingen weergegeven.

II. Procedure bij het Hof

10. De Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Hongaarse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen over de vragen van de Upper Tribunal ingediend.

11. Het Verenigd Koninkrijk heeft de Europese Unie op 31 januari 2020 om middernacht (MET) verlaten. Overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: „Terugtrekkingsakkoord”)⁷, blijft het Hof bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen naar aanleiding van verzoeken van rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk die zijn ingediend voor het eind van de in artikel 126 van dat akkoord bepaalde overgangperiode, die in beginsel eindigt op 31 december 2020.

12. Bovendien is het arrest van het Hof dat op een latere datum zal worden gewezen, krachtens artikel 89 van het Terugtrekkingsakkoord in al zijn onderdelen verbindend voor en in het Verenigd Koninkrijk.

13. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingekomen bij de griffie van het Hof op 26 maart 2019. Het Hof blijft derhalve bevoegd om het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing af te doen, en de Upper Tribunal is gebonden door het arrest dat in deze procedure door het Hof zal worden gewezen.

14. Op 27 februari 2020 is voor het Hof een terechtzitting gehouden, waaraan de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering en de Commissie hebben deelgenomen.

⁷ PB 2020, L 29, blz. 7.

III. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

15. Artikel 1, afdeling C, punt 5, van het Verdrag van Genève luidt:

„Dit verdrag houdt op van toepassing te zijn op elke persoon die valt onder de bepalingen van afdeling A, indien:

[...]

5) hij niet langer kan blijven weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan;

met dien verstande echter, dat dit punt niet van toepassing is op een vluchteling die onder punt 1 van afdeling A van dit artikel valt, en die dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, kan aanvoeren om te weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen;

[...]”

B. *Unierecht*

16. Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) luidt als volgt:

„Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [...]”

17. Artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt:

„1. De 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 van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.

[...]”

18. Overweging 19 van de erkenningsrichtlijn luidt als volgt:

„Bescherming wordt niet alleen geboden door de staat, maar ook door partijen of organisaties, met inbegrip van internationale organisaties, die voldoen aan de criteria van deze richtlijn [...] en die een regio of een deel van enige omvang van het grondgebied van de staat beheersen.”

19. Artikel 1 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„Het doel van deze richtlijn is minimumnormen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, alsmede de inhoud van de verleende bescherming.”

20. Artikel 2 van die richtlijn („Definities”) luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- c) ‚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 invoeren, 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;
- d) ‚vluchtelingenstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;

[...]”

21. Artikel 4 van die richtlijn („Beoordeling van feiten en omstandigheden”) bepaalt in de leden 3 en 4 het volgende:

„3. De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met:

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;

[...]

- c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen;

[...]

4. Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.”

22. Artikel 6 van die richtlijn („Actoren van vervolging of ernstige schade”) luidt:

„Actoren van vervolging of ernstige schade kunnen onder meer zijn:

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat of 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.”

23. Artikel 7 van die richtlijn („Actoren van bescherming”) luidt als volgt:

„1. Bescherming kan worden geboden door:

- a) de staat, of
- b) partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen.

2. In het algemeen wordt bescherming geboden wanneer de actoren als bedoeld in lid 1 redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treffen, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de verzoeker toegang tot een dergelijke bescherming heeft.

[...]”

24. Artikel 11 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. Een onderdaan van een derde land of staatloze houdt op vluchteling te zijn wanneer hij:

[...]

- e) omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit;

[...]

2. Bij de toepassing van [punt e)] van lid 1, dienen de lidstaten na te gaan of de verandering van de omstandigheden een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft om de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging weg te nemen.”

C. Nationaal recht

25. De erkenningsrichtlijn is omgezet in het recht van het Verenigd Koninkrijk bij de Immigration Rules⁸ (immigratieregels) en de Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations (regelingen voor de erkenning van vluchtelingen of personen die internationale bescherming behoeven) van 2006⁹.

26. Voor zover van belang bepalen de Immigration Rules het volgende:

„Intrekking of niet-verlenging van de toekenning van de vluchtelingenstatus

§ 338 A. De toekenning van de vluchtelingenstatus aan een persoon krachtens § 334 wordt ingetrokken of niet verlengd als een van de bepalingen van §§ 339 A tot en met 339 AB van toepassing is. De toekenning van de vluchtelingenstatus aan een persoon krachtens § 334 kan worden ingetrokken of niet worden verlengd wanneer § 339 AC van toepassing is.

Einde toepassing van het Vluchtelingenverdrag (beëindiging)

§ 339 A. Dit artikel is van toepassing wanneer de Secretary of State de overtuiging heeft dat een of meer van de volgende bepalingen van toepassing zijn:

[...]

(v) de betrokkene kan niet langer weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, of

[...]

Bij de vraag of v) en vi) van toepassing zijn, gaat de Secretary of State na of de verandering van de omstandigheden een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft om de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging weg te nemen.”

27. Regulation 4 van de Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 definieert „actoren van bescherming” als volgt:

„(1) Bij de beslissing of een persoon een vluchteling is of een persoon die in aanmerking komt voor humanitaire bescherming, kan bescherming tegen vervolging of ernstige schade worden geboden door:

(a) de staat, of

(b) partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen.

(2) In het algemeen wordt bescherming als geboden beschouwd wanneer de actoren als bedoeld in lid 1, onder a) en b), redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treffen, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem

⁸ Beschikbaar op <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>.

⁹ S.I. 2006/2525.

voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de in lid 1 genoemde persoon toegang tot een dergelijke bescherming heeft.

(3) Bij de beslissing of een persoon een vluchteling is of een persoon die in aanmerking komt voor humanitaire bescherming, kan de Secretary of State beoordelen of een internationale organisatie een staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheerst en bescherming verleent als omschreven in lid 2.”

IV. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

28. OA is een Somalische onderdaan die in 2003 naar het Verenigd Koninkrijk is gekomen op een meervoudig visum als echtgenoot van zijn toenmalige vrouw, aan wie in oktober 2001 de vluchtelingenstatus was toegekend. OA kreeg vervolgens de vluchtelingenstatus als persoon die van zijn echtgenote afhankelijk was. De Upper Tribunal heeft vastgesteld dat hij deel uitmaakte van een bepaalde minderheidsclan en oorspronkelijk in de hoofdstad Mogadishu woonde. Deze rechter heeft voorts verklaard dat hij en zijn echtgenote in het begin van de jaren 1990 zijn vervolgd door een bepaalde militie en dat zij beiden in het begin van de jaren 1990 verschillende keren fysiek zijn aangevallen en verwondingen hebben opgelopen. Verder heeft de Upper Tribunal verklaard dat indien OA zou worden teruggestuurd naar Mogadishu, hij kans zou hebben op werk, zij het alleen banen waarbij de arbeidsomstandigheden zouden kunnen worden aangepast aan zijn verminderde mobiliteit. De Upper Tribunal heeft bovendien opgemerkt dat OA een aantal naaste familieleden in Mogadishu heeft aan wie hij enige financiële steun zou kunnen vragen. Hij zou die steun ook kunnen vragen aan zijn zuster [die volgens de recentste informatie in Dubai (Verenigde Arabische Emiraten) verblijft] en aan medeclanleden in het Verenigd Koninkrijk.¹⁰

29. Op 8 juli 2014 heeft de Secretary of State for the Home Department (hierna: „SSHD”) OA in kennis gesteld van haar voornemen om zijn vluchtelingenstatus te beëindigen vanwege veranderde omstandigheden in zijn land van herkomst.

30. Op 27 april 2016 werd aan OA door de SSHD een verwijderingsmaatregel opgelegd. Bovendien heeft de SSHD op 27 september 2016 de vluchtelingenstatus van OA ingetrokken op grond van artikel 1, afdeling C, punt 5, van het Verdrag van Genève en hem uitgesloten van humanitaire bescherming op grond van § 339 D van de Immigration Rules. In de op 27 september 2016 aan OA verzonden brief stelde de SSHD dat „er voor u in Mogadishu clansteun is en uit de rechtspraak houdende informatie over de situatie per land blijkt dat uw veiligheid niet afhankelijk is van de beschikbaarheid van steun door de meerderheidsclan”. De SSHD besloot verder dat met de terugkeer van OA naar Somalië geen inbreuk zou worden gemaakt op de verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”).

31. OA is tegen die beslissingen opgekomen. Op 20 juli 2017 werd zijn beroep door de First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (rechter in eerste aanleg bevoegd in immigratie- en asielzaken, Verenigd Koninkrijk) verworpen. Omdat in deze beslissing blijkt was gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, is zij vernietigd door de Upper Tribunal, die de zaak heeft

¹⁰ Zie punt 29 van het verzoek van 22 maart 2019 aan het Hof om een prejudiciële beslissing, waarin de Upper Tribunal zijn beoordeling van de betwiste feiten uiteenzet.

terugverwezen naar een ander lid van dezelfde First-tier Tribunal. Bij uitspraak van 30 januari 2018 heeft de First-tier Tribunal vastgesteld dat de verwijdering van OA naar Somalië in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM. Het beroep van OA op asielgronden werd echter afgewezen.

32. Nadat aan de SSHD hoger beroep was toegestaan, werd deze uitspraak van de First-tier Tribunal op 13 november 2018 door de Upper Tribunal vernietigd.

33. De hele zaak wordt nu opnieuw behandeld voor de Upper Tribunal.

34. De SSHD betoogt dat zij op grond van de Immigration Rules en artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn, alsmede onder toepassing van de informatie over de situatie in Somalië die was opgenomen in de uitspraken van de Upper Tribunal in de zaak MOJ e.a. [terugkeer naar Mogadishu, Somalië CG (2014) UKUT 00442 (IAC)] (hierna: „zaak MOJ”), tot de slotsom mocht komen dat er een duurzame verandering van omstandigheden was opgetreden in het land van de nationaliteit van OA, omdat minderheidsclans in zijn thuisgebied Mogadishu niet langer door meerderheidsclans werden vervolgd en er sprake was van effectieve bescherming door de staat.

35. OA betoogt dat, aangezien het in deze zaak gaat om de beëindiging van de vluchtelingenstatus, belang moet worden gehecht aan het feit dat het standpunt van de SSHD op gespannen voet staat met de beoordeling van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (hierna: „UNHCR”) van juni 2014, die erop heeft gewezen dat wat betreft de aanwezigheid van bescherming door de staat, de veiligheidssituatie in Mogadishu aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid en dat minderheidsclans in het bijzonder in het nadeel blijven in Mogadishu en in Zuid- en Centraal-Somalië. OA voert aan dat hij in Mogadishu een gegronde vrees voor vervolging heeft en dat de overheidsinstanties in Mogadishu niet in staat zijn hem te beschermen tegen dergelijke ernstige schade. Tevens betoogt hij dat de analyse van de Upper Tribunal in de zaak MOJ gebaseerd was op een verkeerde opvatting van bescherming door de staat. Volgens de UNHCR-richtsnoeren inzake beëindiging van de vluchtelingenstatus¹¹ moet de bescherming van staatswege worden geboden via de staatsstructuur door handelingen van de staat. De beoordeling in de zaak MOJ dat in Mogadishu staatsbescherming algemeen beschikbaar was, was gedeeltelijk gebaseerd op de beschikbaarheid van ondersteuning en bescherming door familieleden en/of medeclanleden. Tegelijkertijd waren de familie- of clanactoren particuliere en geen overheidsactoren. Bij de beoordeling of de omstandigheden in Mogadishu op grond waarvan de verzoeker (in 2003) een vluchteling was geworden, zo ingrijpend en duurzaam waren gewijzigd dat de verzoeker niet langer kon „blijven weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit”, mag wettelijk gezien geen rekening worden gehouden met de bescherming die door niet-overheidsactoren wordt uitgeoefend.

36. De Upper Tribunal heeft geoordeeld dat de beslechting van het geding een uitlegging vereist van nationale regels ter uitvoering van Uniewetgeving inzake de erkenning van vluchtelingen, te weten de erkenningsrichtlijn.

¹¹ Zie Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the „Ceased Circumstances” Clauses) [richtsnoeren van de UNHCR inzake internationale bescherming: beëindiging van de status van vluchtelingen in de context van artikel 1, afdeling C, punten 5 en 6, van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (clausules inzake „omstandigheden die hebben opgehouden te bestaan”), HCR/GIP/03/03, 10 februari 2003, punt 15, blz. 5.

37. Bij beslissing van 22 maart 2019 heeft de Upper Tribunal het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Dient ‚bescherming van het land van nationaliteit’ in de zin van artikel 11, lid 1, onder e), en artikel 2, onder e), van [de erkenningsrichtlijn] te worden opgevat als bescherming van staatswege?
- 2) Dient bij de beslissing over de vraag of er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, onder e), van [de erkenningsrichtlijn] en de vraag of er bescherming beschikbaar is tegen dergelijke vervolging in de zin van artikel 7 van [de erkenningsrichtlijn], de ‚beschermingstoets’ of het ‚beschermingsonderzoek’ op beide vragen te worden toegepast en zo ja, gelden voor die toets of dat onderzoek in beide gevallen dan dezelfde criteria?
- 3) Wanneer geen rekening wordt gehouden met de toepasselijkheid van bescherming door niet-overheidsactoren in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van [de erkenningsrichtlijn] en ervan uitgaande dat het antwoord op vraag 1) hierboven bevestigend is, dienen bij de beoordeling of de bescherming doeltreffend of beschikbaar is dan alleen beschermende handelingen/functies van overheidsactoren in aanmerking te worden genomen of kan rekening worden gehouden met de beschermende handelingen/functies van particuliere actoren (het maatschappelijk middenveld), zoals families en/of clans?
- 4) Zijn – zoals is aangenomen in vragen 2) en 3) – de criteria voor het ‚beschermingsonderzoek’ dat moet worden gevoerd wanneer beëindiging in de context van artikel 11, lid 1, onder e), van [de erkenningsrichtlijn] wordt overwogen, dezelfde als die welke in de context van artikel 7 gelden?”¹²

V. Voorafgaande opmerkingen

38. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de zaak voor de verwijzende rechter betrekking heeft op de beëindiging van de vluchtelingenstatus van OA, zijn uitsluiting van humanitaire bescherming overeenkomstig § 339 D van de Immigration Rules en de vraag of zijn terugkeer naar Somalië een schending van artikel 3 EVRM¹³ en bijgevolg van artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest¹⁴ inhoudt.

¹² De Franse regering is van mening dat de eerste en de tweede vraag van de verwijzende rechter een typefout bevatten, aangezien er in plaats van naar artikel 2, onder e), van de erkenningsrichtlijn, waarin het begrip „persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt” wordt gedefinieerd, had moeten worden verwezen naar artikel 2, onder c), van die richtlijn, dat het begrip „vluchteling” omschrijft. Daar ben ik het mee eens. Artikel 11 van de erkenningsrichtlijn, zijnde het onderwerp van de eerste vraag, en het bestaan van een „gegronde vrees voor vervolging”, bedoeld in de tweede vraag, hebben alleen betrekking op vluchtelingen. Bovendien kreeg OA in 2003 in het Verenigd Koninkrijk de vluchtelingenstatus, en geen subsidiaire bescherming. Het geval in het hoofdgeding betreft dus de beëindiging van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 11 van de erkenningsrichtlijn, en niet zozeer de beëindiging van de subsidiaire bescherming overeenkomstig artikel 16 van die richtlijn. Ik ben dan ook van mening dat de eerste en de tweede vraag van de Upper Tribunal in feite betrekking hebben op artikel 2, onder c), van deze richtlijn. Ik stel daarom voor om mijn conclusie te beperken tot een uitlegging van de Unieregels die op vluchtelingen van toepassing zijn en niet tot die welke betrekking hebben op subsidiaire bescherming.

¹³ Aangezien de door artikel 4 van het Handvest gewaarborgde rechten corresponderen met de door artikel 3 EVRM gegarandeerde rechten, zijn de inhoud en reikwijdte van dat artikel overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde als die welke er door artikel 3 EVRM aan worden toegekend. Zie arrest van 24 april 2018, MP (Subsidiaire bescherming van een slachtoffer van eerdere foltering) (C-353/16, EU:C:2018:276, punt 37).

¹⁴ Artikel 19, lid 2, van het Handvest bepaalt dat niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan onmenselijke of vernederende behandelingen wordt onderworpen.

39. De door de Upper Tribunal gestelde vragen hebben evenwel *enkel* betrekking op de kwestie van de beëindiging van de vluchtelingenstatus en *niet* op de afzonderlijke vraag of OA mogelijk wordt blootgesteld aan ernstige armoede als hij terugkeert naar Somalië, waardoor wellicht inbreuk wordt gemaakt op de waarborgen van artikel 3 EVRM en, in het verlengde daarvan, artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest.

40. Bijgevolg lijkt het prejudiciële verzoek een aantal feitelijke vaststellingen te bevatten die niet rechtstreeks van belang zijn voor de beëindiging van de vluchtelingenstatus en de specifieke vragen die worden gesteld. Deze andere feitelijke vaststellingen lijken verband te houden met de andere aangelegenheden waarover de verwijzende rechter zich buigt.¹⁵ Ik stel daarom voor om na te gaan welke feiten wel, en welke feiten niet van belang zijn in verband met de vragen die aan het Hof zijn gesteld.

41. Alvorens de specifieke vragen over de beëindiging van de vluchtelingenstatus te behandelen, lijkt het mij nodig om ook een aantal andere voorafgaande opmerkingen te maken. Ten eerste: zoals door zowel advocaat-generaal Mazák¹⁶ in zijn conclusie als het Hof in het betrokken arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 52) is opgemerkt, blijkt uit de overwegingen 3, 16 en 17 van richtlijn 2004/83 dat het Verdrag van Genève „de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen” vormt. Voorts is de erkenningsrichtlijn aangenomen „om de bevoegde instanties van de lidstaten te helpen” het Verdrag van Genève toe te passen „op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria”.¹⁷

42. Ten tweede: voor zover de bewoordingen van de erkenningsrichtlijn afwijken van die van het Verdrag van Genève, moeten de betrokken bepalingen van de richtlijn niettemin zo veel mogelijk in lijn met de onderliggende doelstellingen van het Verdrag van Genève zelf worden uitgelegd. Artikel 78, lid 1, VWEU schrijft immers voor dat het gemeenschappelijk beleid van de Unie inzake asiel en subsidiaire bescherming in overeenstemming moet zijn met het Verdrag van Genève, en artikel 18 van het Handvest bepaalt dat het recht op asiel „is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève”. Dit impliceert op zijn beurt dat

¹⁵ De verwijzende rechter heeft *niet* gewezen op de mogelijkheid dat OA in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming in het geval dat zijn vluchtelingenstatus wordt beëindigd. Dienaangaande heeft het Hof in zijn arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 80), verklaard dat „[i]n de systematiek van de richtlijn [...] de eventuele beëindiging van de vluchtelingenstatus niet af[doet] aan het recht van de betrokkene om de door de subsidiaire bescherming verleende status aan te vragen, wanneer alle in artikel 4 van de richtlijn bedoelde noodzakelijke elementen aanwezig zijn om aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden ter rechtvaardiging van deze bescherming, welke in artikel 15 van de richtlijn worden genoemd”. Artikel 2, onder e), van de erkenningsrichtlijn bepaalt dat in gevallen waarin de verzoeker niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar er niettemin zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst „een reëel risico zou lopen op ernstige schade” en hij „zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen”, deze persoon voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt. Een „reëel risico op ernstige schade” wordt in artikel 15 van die richtlijn gedefinieerd als a) doodstraf of executie; b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst, of c) 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. Zoals de aanduiding al aangeeft, omvat het begrip „subsidiaire bescherming” de gevallen van verzoekers die niet als zodanig worden vervolgd, maar die, zonder in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus, desalniettemin een aanzienlijk risico lopen op ernstige schade bij terugkeer naar hun land van herkomst en die geen gebruik kunnen maken van de bescherming van dat land. Zie bijvoorbeeld arrest van 8 mei 2014, N (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 29 en 30). Artikel 16, lid 1, van de erkenningsrichtlijn bepaalt dat een onderdaan van een derde land „niet meer in aanmerking [komt] voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is”. Een verzoeker kan worden uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er „ernstige redenen” zijn om aan te nemen dat hij „een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt”.

¹⁶ Conclusie van advocaat-generaal Mazák in de zaak Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2009:551, punt 43).

¹⁷ Zie punt 52 van het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105).

de wetgever van de Unie meende dat wetgevingshandelingen, zoals de erkenningsrichtlijn, zoveel mogelijk in overeenstemming moeten zijn met zowel de bewoordingen als de geest van het Verdrag van Genève.

43. Ten derde: zoals blijkt uit overweging 10 van de erkenningsrichtlijn moet de richtlijn zelf worden uitgelegd op een manier die in overeenstemming is met de door het Handvest¹⁸ erkende grondbeginselen, met inbegrip van artikel 1 van het Handvest, dat de eerbiediging en bescherming van de menselijke waardigheid voorschrijft¹⁹.

VI. Analyse van de prejudiciële vragen

A. Eerste vraag: betekenis van het begrip „bescherming” van het „land van zijn nationaliteit” in de zin van artikel 2, onder c), en artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn

44. Bij de eerste vraag gaat het erom wat moet worden verstaan onder „bescherming” van het „land van zijn nationaliteit” in de zin van artikel 2, onder c), en artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn.²⁰ In wezen luidt de vraag of hiermee wordt verwezen naar bescherming door de staat.²¹

45. Ik ben van mening dat zowel uit de bewoordingen zelf als uit de context van deze bepalingen duidelijk blijkt dat de verwijzing naar „de bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit”, behoudens één belangrijke uitzondering, een verwijzing is naar staatsbescherming²² door het land van de nationaliteit van verzoeker, in casu Somalië.

46. Uit het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), volgt in elk geval duidelijk dat deze bepalingen in die zin moeten worden opgevat. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld in de punten 57 tot en met 59 van dat arrest geoordeeld dat een vluchteling een persoon is met de nationaliteit van een derde land die „zich [...] vanwege in zijn land van herkomst bestaande omstandigheden geconfronteerd [ziet] met een gegronde vrees voor vervolging van zijn persoon, op ten minste een van de vijf in de richtlijn en het verdrag van Genève genoemde gronden. Uit die omstandigheden blijkt immers dat *het derde land zijn staatsburger niet tegen daden van vervolging beschermt*. Zij zijn de oorzaak dat de

¹⁸ Zie arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 54).

¹⁹ Artikel 1 van het Handvest bepaalt dat „[d]e menselijke waardigheid [...] onschendbaar [is]”.

²⁰ Terwijl artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn feitelijk de zinswending „bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit” gebruikt, blijkt duidelijk uit de definitie van het begrip „vluchteling” in artikel 2, onder c), van die richtlijn dat het bij laatstgenoemde bepaling gaat om een persoon die in bepaalde omstandigheden geen gebruik kan of wil maken van de „bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit”.

²¹ Terwijl het „land van herkomst” is gedefinieerd in artikel 2, onder k), van de erkenningsrichtlijn, bevat die richtlijn onder de definities in artikel 2 ervan dienaangaande geen definitie van het begrip „staat” of „bescherming door de staat”. Niettemin bevat artikel 7 van de erkenningsrichtlijn een duidelijke beschrijving van het beschermingsniveau dat van de staat en andere beschermingsactoren wordt verlangd. Ik zal in deze conclusie hierop nader ingaan.

²² Dit blijkt uit artikel 7 van de erkenningsrichtlijn. Hoewel bij wijze van deze uitzondering andere actoren van bescherming in de plaats van de staat kunnen worden aanvaard, moeten zij uiteindelijk hetzelfde niveau van bescherming bieden als de staat. Dit blijkt uit de enige beschermingsnorm die wordt beschreven in artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn. De enige „concessie” in dit opzicht ten aanzien van de niet-overheidsactoren als bedoeld in artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn, is de geografische omvang van de bescherming. Deze hoeft zich niet uit te strekken tot de gehele staat, maar mag zich beperken tot een „aanzienlijk deel van zijn grondgebied”.

betrokkene zich niet kan, of op goede gronden niet wil beroepen op de ‚*bescherming*’ van zijn land van herkomst in de zin van artikel 2, [onder c)], van de richtlijn, dat wil zeggen op het vermogen van dit land om daden van vervolging te voorkomen of te bestraffen.”²³

47. Voor de volledigheid wil ik hieraan evenwel toevoegen dat artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn noodzakelijkerwijs impliceren dat in bepaalde gevallen andere actoren dan de staat, zoals partijen of organisaties, in plaats van de staat bescherming kunnen bieden die gelijkwaardig wordt geacht aan bescherming door de staat, mits aan strikte criteria is voldaan. Ik stel voor om bij de behandeling van de derde vraag op dit punt verder in te gaan.

B. Tweede vraag: beschermingstoets – wisselwerking tussen artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn (definitie van het begrip „vluchteling” – gegronde vrees voor vervolging) en artikel 7 van de erkenningsrichtlijn (beschikbaarheid van bescherming)

48. Met zijn tweede vraag verzoekt de Upper Tribunal om uitlegging van artikel 2, onder c), en artikel 7 van de erkenningsrichtlijn in de context van de beëindiging van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 11, lid 1, onder e), van die richtlijn. Deze vraag moet worden beantwoord in het licht van het feit dat OA, wiens vluchtelingenstatus in het Verenigd Koninkrijk mogelijk wordt beëindigd, beweert dat hij vreest te worden vervolgd door niet-overheidsactoren²⁴, en in het licht van het gebrek aan effectieve staatsbescherming in het land van zijn nationaliteit.

49. De verwijzende rechter vraagt zich in wezen af of de beschikbaarheid van bescherming tegen vervolging, in de zin van artikel 7 van de erkenningsrichtlijn, alleen wordt beoordeeld wanneer wordt nagegaan of er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging overeenkomstig artikel 2, onder c), van die richtlijn, dan wel of dat een dergelijk „beschermingsonderzoek” ook plaatsvindt wanneer wordt nagegaan of bescherming tegen dergelijke vervolging beschikbaar is. De verwijzende rechter vraagt zich ook af of de criteria voor het bestaan van een dergelijke bescherming in beide gevallen dezelfde zijn.

²³ Cursivering van mij.

²⁴ In het aan het Hof overgelegde dossier wordt niet beweerd dat OA werd vervolgd of dreigde te worden vervolgd door de Somalische staat.

50. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt duidelijk dat deze vraag zich voordoet als gevolg van uiteenlopende uitspraken van rechterlijke instanties in het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot het begrip „bescherming” in artikel 1, afdeling A, punt 2, van het Verdrag van Genève en dus impliciet in artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn.²⁵

51. Volgens een benadering, die is gebaseerd op het arrest van de Court of Appeal of England and Wales (rechter in tweede aanleg, Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk) in de zaak AG e.a./Secretary of State for the Home Department [(2006) EWCA Civ 1342], is het onderzoek inzake „bescherming” enkel aan de orde „bij de beoordeling of er sprake is van een reëel risico op het lijden van ernstige schade”.

52. Volgens een tweede benadering, die is geschetst door Lord Hope of Craighead in de zaak Horvath/Secretary of State for the Home Department [(2000) UKHL 37, (2001) 1 Appeal Cases 489], dient het beschermingsonderzoek zich op twee verschillende punten aan. Zo heeft hij in de zaak Horvath [(2000) UKHL 37, (2001) 1 Appeal Cases 489] verklaard dat „[i]n geval van beweerde vervolging door niet-overheidsactoren [...] de vraag of de staat voldoende bescherming biedt van belang [is] bij de beoordeling of aan elk van de twee toetsen – de ‚vreestoets’ en de ‚beschermingstoets’ – wordt voldaan. Is de rechter ervan overtuigd dat de verzoeker om een van de in het Verdrag van Genève opgenomen redenen een reële en gegronde vrees heeft voor ernstig geweld of mishandeling, dan is het juiste uitgangspunt om na te gaan of hetgeen hij vreest ‚vervolging’ is in de zin van dat verdrag. In dat stadium wordt de vraag of de staat bescherming kan en wil bieden rechtstreeks onderzocht door middel van een holistische benadering van de definitie die is gebaseerd op het beginsel van subsidiaire bescherming [...]”²⁶

53. De verwijzende rechter merkt op dat de House of Lords (destijds de hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) in de zaak Horvath/Secretary of State for the Home Department [(2000) UKHL 37] heeft verklaard dat, tenzij bescherming wordt opgevat als een

²⁵ De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening dat de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord. Volgens haar ontstaat de noodzaak om de omvang van de beschikbare bescherming te onderzoeken op dezelfde manier in drie fasen. Ten eerste bij de beoordeling of er een gegronde vrees voor vervolging bestaat: als in dit stadium daadwerkelijk bescherming door niet-overheidsactoren beschikbaar is, dan moet dit worden beschouwd als onderdeel van de algemene omstandigheden van de zaak van de verzoeker. De beschikbaarheid van een dergelijke bescherming betekent dat de verzoeker geen gegronde vrees voor vervolging kan aantonen. Ten tweede moet, wanneer er sprake is van vrees voor vervolging door niet-overheidsactoren, worden nagegaan of de staat, dan wel niet-overheidsactoren effectieve bescherming kunnen bieden. Ten derde moet worden nagegaan of de verzoeker geen gebruik wil of kan maken van „de bescherming van het land van zijn nationaliteit”. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft betoogd dat de hierboven genoemde tweede en derde fase twee delen van dezelfde beoordeling vormen. Het hele beoordelingsproces van de drie geïdentificeerde fasen moet namelijk op holistische wijze worden uitgevoerd. Het belangrijkste punt is dat de wijze van beoordeling van de bescherming door niet-overheidsactoren in elke fase hetzelfde is. De Franse regering heeft betoogd dat het Hof in punt 70 van het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), heeft verklaard dat, om tot de conclusie te komen dat de vrees van de vluchteling voor vervolging niet meer gegrond is, de bevoegde autoriteiten in het licht van artikel 7, lid 2, van de richtlijn aan de hand van de individuele situatie van de vluchteling moeten vaststellen dat de actor of actoren van bescherming van het betrokken derde land redelijke maatregelen hebben getroffen om vervolging te voorkomen, met name dat zij beschikken over een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestrafing van handelingen die vervolging vormen, en dat de betrokkene in geval van beëindiging van zijn vluchtelingenstatus toegang tot die bescherming zal hebben. Een dergelijk onderzoek is a fortiori noodzakelijk wanneer moet worden nagegaan of er een gegronde vrees voor vervolging bestaat in de zin van artikel 2, onder c), van de richtlijn. De Hongaarse regering is van mening dat in het kader van het onderzoek van de voorwaarde van gegronde vrees, niet alleen de bescherming door overheidsactoren en een organisatie die een aanzienlijk deel van het grondgebied van de staat beheerst relevant is. De bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten die in asielzaken moeten beslissen, moeten, wat betreft de voorwaarde van gegronde vrees, onderzoeken of de beschikbare bescherming voldoende doeltreffend is, ongeacht of deze wordt verleend door overheidsactoren of niet-overheidsactoren.

²⁶ Lord Hope of Craighead heeft in de zaak Horvath/Secretary of State for the Home Department [(2000) UKHL 37] het volgende verklaard: „Mijns inziens is het doel van het verdrag – dat van het allergeeueste belang is voor een oplossing van de problemen die zich in deze zaak aandienen – gelegen in het beginsel van de subsidiaire bescherming. Het algemene doel van het verdrag is om de persoon die om een van de in het verdrag vermelde redenen niet langer wordt beschermd tegen vervolging in zijn eigen land, in staat te stellen zich voor bescherming tot de internationale gemeenschap te wenden. Zoals Lord Keith of Kinkel heeft opgemerkt in de zaak Regina/Secretary of State for the Home Department, ex parte Sivakumaran [(1988) Appeal Cases 958, 992H-993A], heeft het verdrag als algemeen doel ‚bescherming en eerlijke behandeling te bieden aan degenen voor wie geen van beide in hun eigen land beschikbaar is.’”

afhankelijk deel van het begrip „vervolging”, iemand eenvoudigweg door blijk te geven een gegronde vrees voor ernstige schade, zelfs wanneer hij volledig tegen die schade wordt beschermd, als vluchteling zou kunnen worden erkend. Dat zou in strijd zijn met het beginsel van subsidiaire bescherming.²⁷

54. Mijns inziens kan men ook doorschieten in de analyse van wat uiteindelijk *één enkel begrip* is, dat dienovereenkomstig *identieke criteria* hanteert in de context van de toepassing van zowel artikel 2, onder c), als artikel 7 van de erkenningsrichtlijn en dus op zijn beurt van artikel 11, lid 1, onder e), van die richtlijn.²⁸

55. Bij de behandeling van een verzoek voor de toekenning van de vluchtelingenstatus moet de vraag altijd zijn of een verzoeker een gegronde vrees voor vervolging heeft aangetoond overeenkomstig artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn. Het gebruik van het begrip „gegronde” vrees in de definitie van „vluchteling” in artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn vereist onder meer dat wordt nagegaan of de omstandigheden in het land van de nationaliteit of herkomst van de verzoeker zodanig zijn dat zij verzoekers vrees voor vervolging objectief rechtvaardigen.

56. Een dergelijke toets vereist naar mijn mening noodzakelijkerwijs dat objectief wordt nagegaan of er in het land van de nationaliteit van de verzoeker al dan niet sprake is van bescherming door actoren van bescherming zoals gedefinieerd in artikel 7 van de erkenningsrichtlijn tegen vervolging²⁹ en of de verzoeker toegang heeft tot die bescherming.³⁰

²⁷ Bovendien heeft de verwijzende rechter verklaard dat indien de analyse in het arrest van de Court of Appeal of England and Wales in de zaak AG e.a./Secretary of State for the Home Department [(2006) EWCA Civ 1342] juist is, „de twee beschermingstoetsen die moeten worden uitgevoerd in het licht van het criterium van de ‚gegronde vrees voor vervolging’ van de definitie van het begrip ‚vluchteling’, geen twee aspecten van een ‚holistische’ beoordeling [zouden] zijn, maar zouden [...] inhouden dat twee afzonderlijke sets maatstaven worden toegepast: de ene is een puur feitelijke of functionele test en de andere (waarbij bescherming wordt behandeld als een vakterem die alleen betrekking heeft op het staatsapparaat) is uitsluitend gericht op de handelingen van overheidsactoren. Hoewel het in overeenstemming is met een holistische benadering dat de mate van staatsbescherming een indirecte factor kan zijn wanneer wordt nagegaan of een persoon een gegronde vrees heeft [...], is het moeilijk te begrijpen waarom deze toetsen – of deze nu feitelijk of functioneel, dan wel formalistisch of een combinatie van beide zijn – verschillend van aard moeten zijn, vooral omdat ze met elkaar samenhangen. In beide gevallen moet de bescherming van de verzoeker namelijk dezelfde kenmerken van doeltreffendheid en (blijkbaar ook) toegankelijkheid en niet-tijdelijkheid hebben” (zie punt 48 van het verzoek van 22 maart 2019 aan het Hof om een prejudiciële beslissing).

²⁸ Zie punt 67 van het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), waarin het Hof heeft verklaard dat „[d]oor te bepalen dat de betrokkene ‚niet langer kan weigeren’ zich onder de bescherming te stellen van zijn land van herkomst, [...] deze bepaling [impliceert] dat de ‚bescherming’ waar het hier om gaat de bescherming is waaraan het tot dan toe schortte, namelijk de bescherming tegen de in de richtlijn bedoelde daden van vervolging”.

²⁹ Door „actoren van vervolging of ernstige schade”, zoals gedefinieerd door artikel 6 van de erkenningsrichtlijn.

³⁰ Zie naar analogie de punten 56-59 van het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), waarin het Hof heeft verklaard dat „[v]olgens artikel 2, onder c), van de richtlijn [...] een vluchteling met name een persoon [is] met de nationaliteit van een derde land die zich ‚wegens een gegronde vrees voor vervolging’ [...], buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de ‚bescherming’ van dat land niet kan of, ‚wegens deze vrees’, niet wil invoeren. De betrokkene moet zich dus vanwege in zijn land van herkomst bestaande omstandigheden geconfronteerd zien met een gegronde vrees voor vervolging van zijn persoon, op ten minste een van de vijf in de richtlijn en het verdrag van Genève genoemde gronden. *Uit die omstandigheden blijkt immers dat het derde land zijn staatsburger niet tegen daden van vervolging beschermt.* Zij zijn de oorzaak dat de betrokkene zich niet kan, of op goede gronden niet wil beroepen op de ‚bescherming’ van zijn land van herkomst in de zin van artikel 2, onder c), van de richtlijn, dat wil zeggen op het vermogen van dit land om daden van vervolging te voorkomen of te bestraffen.” Cursivering van mij.

57. Ik ben het daarom in wezen eens met de opmerking van de Commissie³¹ dat de vluchtelingenstatus moet worden vastgesteld aan de hand van *één enkele beschermingstoets*, die voldoet aan de eisen van artikel 7 van de erkenningsrichtlijn. Ik wil echter benadrukken dat in het land van de nationaliteit bescherming beschikbaar moet zijn tegen alle actoren van vervolging zoals omschreven in artikel 6 van de erkenningsrichtlijn.³²

58. Artikel 2 van de erkenningsrichtlijn mag dan strikt genomen geen formele definitie van het begrip „bescherming” bevatten, dit begrip wordt feitelijk beschreven in artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn. Er is sprake van bescherming wanneer de in artikel 7, lid 1, van de erkenningsrichtlijn genoemde actoren van bescherming „redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging [...] treffen, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging [...] vormen”³³, en wanneer de verzoeker „toegang tot een dergelijke bescherming heeft”.³⁴

59. De blijvende noodzaak van internationale bescherming (vluchtelingenstatus) in een geval als dat in het hoofdgeding wordt dus onder meer bepaald door het al dan niet in staat zijn van een actor van bescherming om redelijke maatregelen te nemen om de vervolging van de verzoeker door niet-overheidsactoren te voorkomen door onder meer een doeltreffend juridisch systeem in te stellen voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van dergelijke handelingen door onder meer niet-overheidsactoren.³⁵

60. Indien, om welke reden dan ook, actoren van bescherming dergelijke redelijke maatregelen ter voorkoming van de vervolging van de verzoeker niet nemen of dat anderszins niet kunnen, dan heeft de verzoeker in beginsel recht op de vluchtelingenstatus.³⁶

61. Ik ben daarom van mening dat bij de beoordeling of een persoon een gegronde vrees voor vervolging, in de zin van artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn, door niet-overheidsactoren heeft, de beschikbaarheid van „bescherming”, zoals omschreven in artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn, door actoren van bescherming in aanmerking moet worden genomen. Dezelfde aanpak moet worden gehanteerd met betrekking tot de beëindiging van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn.

³¹ De Commissie heeft opgemerkt dat het „de opvatting is dat het resultaat van de opsplitsing van de definitie van het begrip ‚vluchteling’ als bedoeld in artikel 2, onder c), van de richtlijn in twee elementen en de toepassing van een beschermingstoets op het eerste element die anders – en restrictiever – is dan de in artikel 7 bedoelde beschermingstoets, noch in de bewoordingen, noch in de opzet van de richtlijn een grondslag vindt. De ontwikkeling van de toets in de Britse gerechten dateert namelijk van vóór de vaststelling van de erkenningsrichtlijn. Bovendien omzeilt een dergelijke benadering in wezen de toepassing van artikel 7 van de richtlijn. Door er bij de bepaling of de vrees van een verzoeker gegrond is een beperktere beschermingstoets ‚tussen te steken’ en die toets vervolgens te gebruiken als grondslag voor de weigering van een verder onderzoek naar bescherming die aan de eisen van artikel 7 van de richtlijn voldoet, zou een lidstaat in wezen de doeltreffendheid van die bepaling tenietdoen.”

³² Ingevolge artikel 6, onder c), van de erkenningsrichtlijn kunnen actoren van vervolging onder meer zijn: „niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de [staat] inclusief [partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen], *geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade*”. Cursivering van mij.

³³ De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft ter terechtzitting van 27 februari 2020 betoogd dat het gebruik van de term „in het algemeen” in artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn erop wijst dat de criteria van die bepaling niet uitputtend of zelfs indicatief zijn, maar slechts specifieke opgesomde voorbeelden vormen van wat het begrip „bescherming” inhoudt. Ik ben het hier niet mee eens. Mijns inziens zijn de criteria van artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn minimale en noodzakelijke normen om van een beschermingsniveau zoals vereist te kunnen spreken. Dit blijkt bovendien heel duidelijk uit de punten 70 en 71 van het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105).

³⁴ Zie artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn.

³⁵ Mijns inziens moeten niet alleen „redelijke maatregelen” worden genomen, maar moeten deze maatregelen ook redelijk doeltreffend zijn in hun doelstelling.

³⁶ Zie artikel 2, onder d), van de erkenningsrichtlijn. Wordt de verzoeker daarentegen niet vervolgd, maar loopt hij wel het risico van „ernstige schade” in de zin van artikel 15, dan heeft hij in beginsel recht op subsidiaire bescherming.

C. Derde vraag: wat moet worden verstaan onder bescherming door de „staat” als bedoeld in artikel 7, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn: omvat dit mede bescherming door clans en/of families?

62. De kwestie die met de derde vraag wordt aangesneden, vormt de kern van deze verwijzing: wanneer „bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit” in de zin van artikel 11, lid 1, onder e), en artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn verwijst naar bescherming door de staat in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn, kan dergelijke bescherming dan ook slaan op beschermende handelingen of functies die worden verricht door zuiver particuliere actoren, zoals families en/of clans die de verzoeker bescherming zouden kunnen bieden?

63. De feitelijke vaststellingen door de Upper Tribunal zijn in dit verband van enig belang. De Upper Tribunal heeft verklaard dat wat betreft „de landspecifieke omstandigheden in Mogadishu [...] beide partijen zich [kunnen] scharen achter de vaststellingen van de Upper Tribunal in de zaak MOJ”.³⁷ De relevante bevindingen in de zaak MOJ luiden onder meer als volgt:

„(ii) In het algemeen loopt een ‚gewone burger’ (dit wil zeggen iemand die geen banden heeft met de ordestrijdkrachten, met overheids- of officieel bestuur, met ngo’s of internationale organisaties) bij zijn terugkeer naar Mogadishu na een periode van afwezigheid geen dusdanig reëel risico te worden vervolgd of schade te lijden, dat hij bescherming behoeft op grond van artikel 3 EVRM of artikel 15, onder c), van de erkenningsrichtlijn. [...]

[...]

(vii) Iemand die terugkeert naar Mogadishu na een periode van afwezigheid zal een beroep doen op zijn naaste verwanten, indien hij dergelijke verwanten heeft die in de stad wonen, om hem te helpen bij zijn hervestiging in de stad en voorziening in zijn levensonderhoud. Hoewel een persoon die terugkeert ook hulp kan vragen aan leden van zijn clan die geen naaste verwanten zijn, zal dergelijke hulp waarschijnlijk alleen worden verleend wanneer de hulpvrager tot een meerderheidsclan behoort, aangezien minderheidsclans weinig te bieden hebben.

(viii) In Mogadishu is het belang van het clanlidmaatschap gewijzigd. Clans voorzien nu mogelijksterwijs in mechanismen voor sociale ondersteuning en helpen bij de toegang tot bestaansmiddelen, zodat ze minder dan voorheen een beschermende functie vervullen. In Mogadishu zijn er geen clanmilities, is er geen sprake van clangeweld en is er geen discriminerende behandeling wegens het behoren tot een clan, zelfs niet wegens het behoren tot een minderheidsclan.

³⁷ Zie punt 21 van het verzoek van 22 maart 2019 aan het Hof om een prejudiciële beslissing. Het staat niet aan dit Hof om de feitelijke vaststellingen van de verwijzende rechter die de partijen in de procedure bij hem hebben aanvaard, ter discussie te stellen. Als de feitelijke bevindingen met betrekking tot de situatie in Mogadishu echter uitsluitend berusten op de beslissing in de zaak MOJ, dan valt niet te verhelen dat er passages in die beslissing zijn die op zichzelf het vermoeden zouden kunnen doen rijzen dat een verzoeker als OA geen gegronde vrees heeft wat betreft een mogelijke terugkeer naar Somalië en dat het wat de huidige zaak betreft, voor zover deze problemen aansnijdt met betrekking tot financiële steun enzovoort, in feite gaat om een zaak die kwesties opwerpt van onmenselijke en vernederende behandeling in de context van een mogelijke blootstelling aan extreme en ernstige materiële armoede in plaats van het beëindigen van de vluchtelingenstatus als zodanig. Ik wil echter nogmaals benadrukken dat het niet de taak van dit Hof is om vraagtekens te plaatsen bij de feitelijke bevindingen van de verwijzende rechter en overigens ook niet bij de door hem gestelde specifieke vragen. Men zou ook kunnen benadrukken dat de beslissing in de zaak MOJ in 2014 is geweest; de vraag of de bevindingen hierin zes jaar na dato nog steeds volledig relevant zijn, zou legitiem kunnen zijn. Ik zou ook willen opmerken dat de Franse regering ter terechtzitting van 27 februari 2020 heeft verklaard de situatie in Somalië heel anders in te schatten. Het staat evenwel uiteindelijk aan de verwijzende rechter om over deze vragen te beslissen.

[...]

- (xi) Derhalve kunnen alleen personen zonder bijstand van een clan of familie, die bij terugkeer geen financiële middelen uit het buitenland zullen ontvangen en die geen echt vooruitzicht hebben op het verkrijgen van toegang tot bestaansmiddelen, verwachten dat zij in omstandigheden zullen leven die slechter zijn dan wat uit het oogpunt van humanitaire bescherming aanvaardbaar is.
- (xii) Uit het bewijs blijkt duidelijk dat niet alleen degenen die afkomstig zijn uit Mogadishu nu in het algemeen naar de stad kunnen terugkeren zonder een risico als bedoeld in artikel 15, onder c), of een reëel risico op armoede te lopen. Niettemin is de verhuizing naar Mogadishu voor een persoon uit een minderheidsclan zonder vroegere banden met de stad en zonder financiële middelen of andere vorm van steun door de clan, de familie of de maatschappij waarschijnlijk niet realistisch, aangezien bij gebreke van mogelijkheden van huisvesting en enige vorm van bestendige financiële steun een reëel risico bestaat dat enkel nog de mogelijkheid rest van een leven in een kamp voor ontheemden waar het reële gevaar bestaat van een leven in omstandigheden die onder aanvaardbare humanitaire standaards liggen.”³⁸

64. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de Upper Tribunal opgemerkt dat de eerdere beslissing in de zaak MOJ ervan uitging dat „hoewel de relevante bescherming afkomstig moet zijn van de staat, de beoordeling van de doeltreffendheid van die bescherming vereist dat de beschermende functies in ruime zin, inclusief die door families en clans, in aanmerking moeten worden genomen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [(hierna: ‚EHRM‘)] lijkt een soortgelijke benadering te kiezen met betrekking tot onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM in het arrest van 10 september 2015, RH tegen Zweden (verzoekschrift nr. 4601/01), § 73.^[39] Bijgevolg bestaat er nogal wat onduidelijkheid over de betekenis van het begrip ‚bescherming‘ in de zin van artikel 11, lid 1, onder e), en artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn.”⁴⁰

65. Terugkomend op de feiten van de onderhavige zaak: zoals ik al heb opgemerkt, heeft de Upper Tribunal verder vastgesteld dat OA een aantal naaste familieleden in Mogadishu heeft aan wie hij financiële steun zou kunnen vragen. Ook zou hij die steun kunnen vragen aan zijn zuster (die naar verluidt in Dubai verblijft) en aan medeclanleden in het Verenigd Koninkrijk.

66. Hoewel dit niet met zoveel woorden wordt gezegd, lijkt uit het verzoek om een prejudiciële verwijzing impliciet te volgen dat de Upper Tribunal van oordeel was dat de beschikbaarheid van steun door de clan en familie voor OA een alternatieve vorm van bescherming zou bieden – zij het in de eerste plaats door middel van financiële en andere praktische ondersteuning – in plaats van ondersteuning ter bescherming van zijn eigen persoonlijke veiligheid.

67. Tegen deze achtergrond komt de vraag feitelijk erop neer of, waar het gaat om een beschermingsonderzoek, de vermeende beschikbaarheid van dergelijke financiële en andere praktische ondersteuning door particuliere actoren, kan voldoen, op zijn minst gedeeltelijk, aan de vereisten van artikel 7 van de erkenningsrichtlijn. Mijns inziens volgt uit zowel de bewoordingen als de algemene context van artikel 7 duidelijk dat dit niet het geval is.

³⁸ Zie punt 38 van het verzoek van 22 maart 2019 aan het Hof om een prejudiciële beslissing.

³⁹ EHRM, 10 september 2015, RH tegen Zweden, CE:ECHR:2015:0910JUD000460114, § 73.

⁴⁰ Zie punt 49 van het verzoek van 22 maart 2019 aan het Hof om een prejudiciële beslissing.

68. Artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn bepaalt dat bescherming kan worden geboden door de staat, of door „partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen”.

69. Uit de bewoordingen van artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn blijkt dus duidelijk dat de betrokken partijen of organisaties de staat of een aanzienlijk deel van die staat moeten beheersen. Artikel 7, lid 2, van de erkenningsrichtlijn vereist voorts dat deze partijen of organisaties tevens redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treffen door de „instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen”.

70. Dit alles betekent dat deze partijen of organisaties moeten trachten een eigen of parallelle staatssoevereiniteit uit te oefenen (of iets wat daarbij in de buurt komt) met betrekking tot het land van herkomst van de verzoeker, omdat dit is wat de verwijzing naar „die de staat [...] beheersen” in artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn noodzakelijkerwijs betekent en impliceert. Om binnen de werkingssfeer van deze bepaling te vallen, moeten deze partijen of organisaties er met name naar streven te zorgen voor een politie- en rechtssysteem dat is gebaseerd op de menselijke waardigheid en de beginselen van de rechtsstaat. Zoals advocaat-generaal Mazák in zijn conclusie in de zaak Salahadin Abdulla e.a. heeft opgemerkt, vereisen deze wettelijke voorwaarden „de aanwezigheid van een actor van bescherming die beschikt over het gezag, de organisatiestructuur en de middelen om onder andere een minimum aan orde en recht in het land van de nationaliteit van de vluchteling te handhaven”.⁴¹

71. De Franse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting van 27 februari verwezen naar een basisarrest van de Cour nationale du droit d’asile (Frans nationaal hof voor asielrecht; hierna: „CNDA”) van 3 mei 2016, nr. 15033525. In punt 4 van dat arrest heeft de CNDA verklaard dat „wanneer vaststaat dat er geen bescherming door de staat is, [...] bepaalde andere autoriteiten, die uitputtend zijn gedefinieerd in artikel L. 713-2 van de code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile [(Frans wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht)][⁴²], de bescherming [kunnen] bieden die niet door de staat op zijn eigen grondgebied kan worden geboden; van die autoriteiten *zijn organisaties die een aanzienlijk deel van het grondgebied van een staat beheersen, die welke stabiele institutionele structuren hebben waardoor zij exclusieve en voortdurende civiele en gewapende controle kunnen uitoefenen op een afgebakend gebied waar de staat de verplichtingen niet langer nakomt of zijn staatssoevereiniteit uitoefent*; zodra aan die constitutieve elementen is voldaan en mits die organisatie zelf niet de actor van de beweerde vervolging is, moet worden nagegaan of de door die organisatie geboden subsidiaire bescherming voor de betrokkene *toegankelijk, doeltreffend en niet tijdelijk is*”.⁴³

72. Ik denk dat deze passage uit het arrest van de CNDA, waarin de essentie van artikel 7, lid 1, onder b), beknopt is vastgelegd, nauwelijks te verbeteren valt. Mijns inziens bevat zij een juiste weergave van het standpunt van de wetgever van de Unie, zoals neergelegd in artikel 7 van de erkenningsrichtlijn, en de uitlegging die het Hof al van die bepaling heeft gegeven in het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105).

⁴¹ C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2009:551, punt 54.

⁴² De leden 2 en 3 van dat artikel zetten de bepalingen van artikel 7 van de erkenningsrichtlijn om.

⁴³ Cursivering van mij.

73. Wat de onderhavige zaak betreft, ben ik van mening dat het niet nodig is om specifieker te zijn dan dit, omdat er in het verzoek om een prejudiciële beslissing werkelijk niets staat wat doet vermoeden dat de steun door de familie of het clansysteem in Somalië – en meer bepaald in Mogadishu – ook maar in de verste verte aan dit vereiste kan voldoen, zij het dat het uiteindelijk aan de nationale rechter staat om dit te beoordelen.

74. Maar zelfs wanneer aan de eerdere algemene bevindingen van de Upper Tribunal in de zaak MOJ (die wat betreft de onderhavige zaak door de Upper Tribunal zijn overgenomen) en de specifieke bevindingen met betrekking tot OA in het onderhavige geval het maximale gewicht wordt toegekend, dan blijkt hieruit enkel dat het clansysteem in Mogadishu hooguit een informele – zij het ongetwijfeld belangrijke – sociale ondersteuningsstructuur biedt. Zoals de Upper Tribunal heeft verklaard, kan OA zich redelijkerwijs ook tot familieleden (en wellicht ook tot zijn clan) wenden voor enige financiële steun wanneer hij daarnaartoe wordt teruggestuurd. Deze vaststellingen nodigen uit tot de volgende opmerkingen.

75. In de eerste plaats: de beschikbaarheid van dergelijke financiële steun is niet direct van belang in het kader van de beëindiging van de vluchtelingenstatus. Zoals ik al heb aangegeven, *zou* dit echter wel van belang zijn voor de volstrekt andere vraag of de uitzetting van een voormalige vluchteling naar Somalië die persoon zou blootstellen aan het reële risico van extreme en ernstige materiële armoede, waardoor de garanties met betrekking tot onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM en in het verlengde daarvan artikel 4 van het Handvest zouden worden geschonden. Dat is mijns inziens de echte verklaring voor beslissingen zoals die in de zaak RH tegen Zweden⁴⁴, waarnaar de Upper Tribunal heeft verwezen en waarvan ik de nadere bijzonderheden zo meteen zal bespreken.

76. In de tweede plaats doet niets in deze feitelijke bevindingen het vermoeden rijzen dat dit systeem van ondersteuning door de clan en de familie Somalië of enig deel van het grondgebied ervan beheerst op de wijze als bedoeld in artikel 7, lid 1, onder b). Evenmin wordt gesuggereerd dat deze particuliere actoren willen zorgen voor een soort van politie- en rechtssysteem dat is *gebaseerd op de menselijke waardigheid en de beginselen van de rechtsstaat*, of dat zij hiertoe zelfs maar een poging ondernemen.

77. Een andere overweging hierbij is dat artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn afwijkt van de werkelijke tekst van het Verdrag van Genève, aangezien het overweegt dat bescherming kan worden geboden door niet-overheidsactoren, waaronder internationale organisaties. Hoewel nadrukkelijk is betoogd dat artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn wat dit betreft in feite in strijd is met de bewoordingen van het Verdrag van Genève⁴⁵, volstaat het voor de huidige doeleinden misschien om te zeggen dat de wetgever van de Unie hiermee vermoedelijk probeerde rekening te houden met de daadwerkelijke ervaringen sinds de inwerkingtreding van dat verdrag vele decennia geleden op 22 april 1954. Hieronder vallen humanitaire interventies door de Verenigde Naties, interventies in bepaalde staten door multinationale strijdkrachten en het fenomeen van de *failed states*, waar het algemene apparaat van de traditionele staat in elke betekenis van het woord simpelweg opgehouden heeft te bestaan. Deze ontwikkelingen lijken niet te zijn voorzien door de opstellers van het Verdrag van Genève, waarin wat betreft het bestaan van bescherming wordt uitgegaan van een functionerend staatsapparaat.

⁴⁴ EHRM, 10 september 2015, RH tegen Zweden, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114.

⁴⁵ O'Sullivan, M., „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?“, *International Journal of Refugee Law*, deel 24, Oxford University Press, 2012, blz. 98-108.

78. Om alle redenen die ik reeds heb genoemd, moet er mijns inziens van worden uitgegaan dat de wetgever van de Unie, zelfs als hij op deze manier afwijkt van de eigenlijke bewoordingen van het Verdrag van Genève, niettemin de fundamentele onderliggende doelstellingen van het Verdrag van Genève geëerbiedigd wilde zien. Hieruit volgt dat artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn moet worden uitgelegd met dit algemene beginsel in het achterhoofd. De door het Verdrag van Genève beoogde bescherming is in haar kern in wezen de traditionele bescherming die een staat biedt, dat wil zeggen een functionerend justitieel en politieel systeem dat is gebaseerd op de beginselen van de rechtsstaat.

79. Dit alles versterkt de slotsom dat onder de in artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn bedoelde niet-overheidsbescherming niet eenvoudigweg de bescherming moet worden verstaan die door louter particuliere partijen kan worden geboden – zoals bijvoorbeeld die door een particuliere beveiligingsfirma die een omsloten woonwijk bewaakt⁴⁶ – maar die welke wordt geboden door niet-overheidsactoren die de gehele staat of een aanzienlijke deel van het grondgebied van een staat beheersen en die tevens hebben geprobeerd om de traditionele staatsfuncties te reproduceren door een functionerend justitieel en politieel systeem dat is gebaseerd op de beginselen van de rechtsstaat in te stellen of te ondersteunen. Met andere woorden: artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn moet dus worden beschouwd als een in wezen aanvullende en uitzonderlijke bepaling die rekening houdt met de hedendaagse ervaringen waarover ik al heb gesproken, waarin bij wijze van uitzondering het land van de nationaliteit geheel of gedeeltelijk wordt beheerst door niet-overheidsactoren die in wezen proberen de justitiële en politieke stelsels van het traditionele staatsapparaat te reproduceren.

80. Ik ben tot deze slotsom gekomen zonder voorbij te gaan aan het arrest van het EHRM in de zaak RH tegen Zweden⁴⁷, waarnaar de Upper Tribunal en ook de partijen ter terechtzitting hebben verwezen. Zoals hierin zelf wordt erkend, was dit arrest in hoge mate gebaseerd op de feiten van dat specifieke geval. In dat arrest boog het EHRM zich over het standpunt van een verzoekster die beweerde dat ingeval van haar uitzetting naar Mogadishu haar rechten uit hoofde van artikel 3 EVRM werden geschonden. Het EHRM oordeelde dat de uitzetting van RH, *wier asielverzoek eerder was afgewezen*, naar Somalië (en in het bijzonder Mogadishu) niet in strijd zou zijn met het verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in artikel 3 EVRM.⁴⁸

⁴⁶ Mijns inziens doet de verwijzing van het Verenigd Koninkrijk naar § 249 van het arrest van het EHRM van 28 november 2011, Sufi en Elmi tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, niet direct ter zake. In die zaak was het EHRM van mening dat de kans dat bepaalde personen met uitzonderlijk goede banden met „machtige actoren” in Mogadishu bescherming zouden kunnen krijgen en veilig in de stad zouden kunnen leven, waarschijnlijk zeer klein zou zijn, aangezien alleen degenen met connecties op het hoogste niveau zich een dergelijke bescherming zouden kunnen veroorloven. Het EHRM merkte ook op dat het onwaarschijnlijk was dat een verzoeker die enige tijd niet in Somalië is geweest de contacten zou hebben die nodig zouden zijn om hem bij terugkeer bescherming te bieden. Bijgevolg kwam het EHRM tot de slotsom dat het geweld in Mogadishu zo intens is dat iedereen in de stad – behalve wellicht degenen met uitzonderlijk goede banden met „machtige actoren” – een reëel risico loopt op een door artikel 3 EVRM verboden behandeling. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft ter terechtzitting van 27 februari 2020 zelf erkend dat OA al 25 jaar niet in Somalië is geweest en er is geen enkele aanleiding te denken dat hij tot deze bevoorrechte categorie personen behoort. Zoals ik al heb opgemerkt, staat de artikel 3 EVRM-test hoe dan ook los van de vraag of er, gelet op de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn, sprake is van een recht op de vluchtelingenstatus.

⁴⁷ EHRM, 10 september 2015, RH tegen Zweden, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114.

⁴⁸ In § 56 van het arrest van 10 september 2015, RH tegen Zweden, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114, heeft het EHRM verklaard dat „verwijdering door een verdragsluitende staat aanleiding kan geven tot een probleem wat betreft artikel 3, en dus de verantwoordelijkheid van die staat uit hoofde van het [EVRM] aan de orde kan zijn, wanneer er goede gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene bij uitzetting in het ontvangende land een reëel risico loopt op een behandeling die in strijd is met artikel 3. In dat geval houdt artikel 3 een verplichting in om de persoon in kwestie niet naar dat land uit te zetten [Tarakhel tegen Zwitserland (GC), nr. 29217/12, § 93, EVRM 2014, met verdere verwijzingen].” In § 57 van dat arrest heeft het EHRM verklaard dat „wegens het absolute karakter van het hierbij gewaarborgde recht, artikel 3 [EVRM] ook van toepassing kan zijn wanneer het gevaar uitgaat van personen of groepen personen die niet tot de overheid behoren. Wel moet worden aangetoond dat het risico reëel is en dat de autoriteiten van de ontvangende niet in staat zijn het risico af te wenden door passende bescherming te bieden.”

81. Dienaangaande voerde verzoekster aan dat wanneer het verwijderingsbesluit tegen haar zou worden uitgevoerd, zij een reëel risico zou lopen om door haar ooms te worden vermoord omdat zij voor haar vlucht uit Somalië had geweigerd in te stemmen met een gedwongen huwelijk, dan wel om bij terugkeer gedwongen te worden met iemand tegen haar wil te trouwen. Zij verklaarde ook dat de algemene situatie in Somalië zeer ernstig was voor vrouwen, met name voor vrouwen zonder een mannelijk netwerk. Als gevolg hiervan zou ze het risico lopen alleen te moeten leven in een vluchtelingenkamp, wat haar aan ernstig gevaar zou blootstellen.⁴⁹ Het EHRM oordeelde eerst dat er geen aanwijzingen waren dat de situatie in Mogadishu van dien aard is dat iedereen in die stad een reëel risico loopt op behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. Vervolgens boog het EHRM zich over de persoonlijke omstandigheden van verzoekster bij terugkeer. Haar betoog werd op feitelijke gronden afgewezen, waarbij het EHRM verklaarde als volgt:

„§ 73. Samenvattend is het [EHRM] van oordeel dat de verklaringen van verzoekster een aanzienlijk gebrek aan samenhang vertonen. De beweringen over haar persoonlijke ervaringen en de gevaren waaraan zij bij terugkeer zou worden blootgesteld, zijn niet aannemelijk gemaakt. Bijgevolg is er dan ook geen reden om aan te nemen dat zij als alleenstaande vrouw bij terugkeer naar Mogadishu de risico's loopt die een dergelijke situatie met zich meebrengt. In dit verband merkt het [EHRM] op dat verzoekster in kennis is gesteld van het overlijden van haar vader in 2010 en haar moeder in 2011, waaruit blijkt dat zij contacten in Mogadishu heeft aangehouden. Bovendien heeft zij familie in de stad, waaronder een broer en ooms. Daarom moet worden aangenomen dat zij de beschikking heeft over zowel ondersteuning door de familie als een mannelijk beschermingsnetwerk. Voorts is niet aangetoond dat verzoekster haar toevlucht zou moeten nemen tot het leven in een kamp voor vluchtelingen en ontheemden.

§ 74. Bijgevolg kan het [EHRM] – zonder de moeilijke situatie van vrouwen in Somalië, waaronder Mogadishu, uit het oog te verliezen – in dit specifieke geval niet tot de slotsom komen dat verzoekster bij terugkeer naar die stad een reëel risico loopt op behandeling in strijd met artikel 3 [EVRM]. Bijgevolg zou haar verwijdering naar Mogadishu niet in strijd zijn met die bepaling.”

82. Hoewel het juist is dat het bestaan van een structuur van ondersteuning door de familie een factor vormde die tot op zekere hoogte van invloed was op de slotsom van het Hof dat verzoekster bij terugkeer in Mogadishu geen risico zou lopen op behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, kan niet worden gezegd dat in dit specifieke opzicht met de beslissing in de zaak RH tegen Zweden een breder beginsel tot uitdrukking is gebracht. Dit blijkt ook uit het feit dat het EHRM verzoeksters verklaringen onbetrouwbaar vond.⁵⁰ Het bewijs van familiebanden en praktische steun in Mogadishu en elders waarnaar het EHRM verwijst, lijkt in wezen bedoeld te zijn om de waarheidsgetrouwheid van haar verklaringen in twijfel te trekken.

83. Ook al zou de situatie anders zijn, dan nog moet eraan worden herinnerd dat de beschermingstoets als bedoeld in artikel 7, lid 1, onder b), van de erkenningsrichtlijn heel wat verschilt van de toets die de verwijdering verbiedt van een persoon naar een staat wanneer er een ernstig risico bestaat op een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM en dus ook van artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest. Ik denk dan ook dat het arrest niet veel hulp biedt bij de beantwoording van de specifieke vragen van de verwijzende rechter met betrekking tot de uitlegging van de erkenningsrichtlijn.

⁴⁹ Het EHRM onderzocht eerst de situatie in Mogadishu en stelde vast dat er geen aanwijzingen waren dat de situatie van dien aard was dat *iedereen die zich in de stad bevond* een reëel risico van behandeling in strijd met artikel 3 zou lopen. Het EHRM keek dus naar verzoeksters persoonlijke situatie.

⁵⁰ Zie § 72, waarin het EHRM verklaarde ernstige twijfels te hebben over de juistheid van de verklaringen van verzoekster.

84. Ik ben daarom van mening dat „bescherming” overeenkomstig artikel 7, lid 1, en artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn kan worden geboden door de staat of, subsidiair, door niet-overheidsactoren die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen en die tevens hebben geprobeerd om de traditionele staatsfuncties te reproduceren door een functionerend justitieel en politieel systeem dat is gebaseerd op de beginselen van de rechtsstaat in te stellen of te ondersteunen. Louter financiële en/of materiële steun door niet-overheidsactoren blijft onder de laagste beschermingsdrempel van artikel 7 van de erkenningsrichtlijn.

D. Vierde vraag: uitlegging van artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn

85. De laatste vraag betreft de uitlegging van artikel 11, lid 1, van de erkenningsrichtlijn, welke bepaling betrekking heeft op de beëindiging van de vluchtelingenstatus, en is meer bepaald gericht op het punt te weten of de verwijzing in artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn naar „de bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit” impliceert dat, in de context van een beëindigingsbeslissing, het onderzoek naar de aard van de bescherming die in dat land beschikbaar is in wezen overeenkomt met dat in artikel 7 voor zover het gaat om de toekenning van de vluchtelingenstatus.

86. Artikel 11, lid 1, betreft de omstandigheden waaronder een onderdaan van een derde land ophoudt vluchteling te zijn. Voor zover relevant luidt deze bepaling als volgt:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze houdt op vluchteling te zijn wanneer hij:

[...]

e) omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit;

[...]”

87. In dit opzicht geeft artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn bijna letterlijk de bepalingen van artikel 1, afdeling C, punt 5, van het Verdrag van Genève weer. Laatstgenoemde bepaling bevat eveneens de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor de beëindiging van de vluchtelingenstatus:

„Dit verdrag houdt op van toepassing te zijn op elke persoon die valt onder de bepalingen van afdeling A, indien:

[...]

5) hij niet langer kan blijven weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan;

[...]”

88. Uit de bewoordingen van het Verdrag van Genève en – wat voor de onderhavige zaak van wezenlijk belang is – de erkenningsrichtlijn blijkt duidelijk dat zowel de toekenning als de beëindiging van de vluchtelingenstatus draait om de vraag of er sprake is van noodzakelijkheid. Net zoals een verzoeker die kan wijzen op gegronde vrees voor vervolging recht heeft op de vluchtelingenstatus, is ook het omgekeerde het geval. Als de omstandigheden die aanleiding geven tot de noodzaak van internationale bescherming en de toekenning van de vluchtelingenstatus voldoende zijn veranderd, zodat internationale bescherming niet langer nodig is, kan de vluchtelingenstatus in beginsel ophouden te bestaan.⁵¹

89. Zoals artikel 11, lid 2, van de erkenningsrichtlijn bepaalt, moet de verandering van de omstandigheden uiteraard een „voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter” hebben, hetgeen, zoals het Hof in zijn arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 73), heeft verklaard, betekent dat hiervan dan weer enkel sprake is „wanneer de factoren die aan de vrees van de vluchteling voor vervolging ten grondslag hebben gelegen, kunnen worden geacht duurzaam te zijn weggenomen”. Dit alles betekent dat de lidstaten enige voorzichtigheid moeten betrachten bij de vraag of de vluchtelingenstatus moet worden beëindigd en, waar nodig, de persoon met de vluchtelingenstatus het voordeel van de twijfel moeten gunnen. Wanneer evenwel, in de woorden van het Hof, het risico van vervolging kan worden geacht „duurzaam te zijn weggenomen”, kan de vluchtelingenstatus worden beëindigd.

90. Het kernpunt blijft evenwel: zowel de toekenning als de beëindiging van internationale bescherming zijn in wezen symmetrisch. Dit punt blijkt duidelijk uit de punten 65 tot en met 70 van het arrest van het Hof van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), welke luiden als volgt:

„Artikel 11, lid 1, [onder e)], van de richtlijn, evenals [...] artikel 1, [afdeling C, punt 5], van het Verdrag van Genève, bepaalt dat de hoedanigheid van vluchteling verloren gaat wanneer de omstandigheden in verband waarmee deze hoedanigheid was verleend, hebben opgehouden te bestaan, met andere woorden, wanneer niet meer aan de voorwaarden voor verlening van de vluchtelingenstatus wordt voldaan.

Door de woorden ‚omdat de omstandigheden [...] hebben opgehouden te bestaan’, waardoor de betrokkene ‚niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit’, legt deze bepaling reeds door haar formulering een oorzakelijk verband tussen de verandering van omstandigheden en het feit dat de betrokkene niet kan blijven weigeren en dus zijn vluchtelingenstatus niet kan behouden, daar zijn oorspronkelijke vrees voor vervolging niet meer gegrond voorkomt.

Door te bepalen dat de betrokkene ‚niet langer kan weigeren’ zich onder de bescherming te stellen van zijn land van herkomst, impliceert *deze bepaling dat de ‚bescherming’ waar het hier om gaat de bescherming is waaraan het tot dan toe schortte, namelijk de bescherming tegen de in de richtlijn bedoelde daden van vervolging.*

⁵¹ Zoals de Court of Appeal of England and Wales dit bondig onder woorden brengt, zou er „gewoon een vereiste moeten zijn voor symmetrie tussen de toekenning en beëindiging van de vluchtelingenstatus”. Zie Secretary of State for the Home Department/MA (Somalië) [(2018) EWCA Civ 994, (2019) 1 Weekly Law Reports 241], punt 47, per Arden L.J.

Zodoende vormen de omstandigheden waaruit het onvermogen of juist het vermogen van het land van herkomst blijkt om bescherming te bieden tegen daden van vervolging, een beslissend element voor de beoordeling die leidt tot verlening, of, mutatis mutandis, eventueel de beëindiging van de vluchtelingenstatus.

Bijgevolg eindigt de vluchtelingenstatus, wanneer de betrokkene in zijn land van herkomst niet meer lijkt te worden blootgesteld aan omstandigheden waaruit het onvermogen van dat land blijkt om hem bescherming te bieden tegen daden van vervolging tegen zijn persoon op een van de vijf in artikel 2, [onder c)], van de richtlijn genoemde gronden. Een dergelijke beëindiging impliceert dus dat de verandering van omstandigheden de oorzaken die tot de verlening van de vluchtelingenstatus hebben geleid, heeft weggenomen.

Om tot de conclusie te komen dat de vrees van de vluchteling voor vervolging niet meer gegrond is, moeten de bevoegde autoriteiten in het licht van artikel 7, lid 2, van de richtlijn aan de hand van de individuele situatie van de vluchteling vaststellen dat de actor of actoren van bescherming van het betrokken derde land redelijke maatregelen hebben getroffen om vervolging te voorkomen, met name dat zij beschikken over een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen, en dat de betrokkene in geval van beëindiging van zijn vluchtelingenstatus toegang tot die bescherming zal hebben.”⁵²

91. Hieruit volgt op zijn beurt dat het beschermingsonderzoek in beide gevallen⁵³ in wezen dezelfde aard heeft. De vluchtelingenstatus wordt toegekend wanneer die bescherming afwezig is en dus houdt de noodzaak van de vluchtelingenstatus op te bestaan wanneer de omstandigheden in het land van de nationaliteit zodanig duurzaam zijn veranderd⁵⁴ dat er nu passende beschermingsniveaus beschikbaar zijn in het land van de nationaliteit van de verzoeker en hij toegang hiertoe heeft.

VII. Conclusie

92. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging de prejudiciële vragen van de Upper Tribunal te beantwoorden als volgt:

„Het begrip ‚bescherming‘ van het ‚land van zijn nationaliteit‘ in de zin van artikel 2, onder c), en artikel 11, lid 1, onder e), 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 verwijst in de eerste plaats naar de overheidsbescherming van het land van de nationaliteit van een verzoeker. Niettemin impliceren artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/83 noodzakelijkerwijs dat in bepaalde gevallen andere actoren dan de staat, zoals partijen of organisaties, in plaats van de staat bescherming kunnen bieden die gelijkwaardig wordt geacht aan overheidsbescherming wanneer deze niet-overheidsactoren de gehele staat of een aanzienlijk deel daarvan beheersen en tevens hebben geprobeerd om de traditionele staatsfuncties te reproduceren door het instellen of ondersteunen van een

⁵² Cursivering van mij.

⁵³ In overeenstemming met artikel 7 en artikel 11, lid 1, onder e), van de erkenningsrichtlijn.

⁵⁴ In punt 73 van het arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), heeft het Hof verklaard dat „[d]e verandering van omstandigheden [...] ‚ingrijpend en niet-voorbijgaand‘ in de zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn [is], wanneer de factoren die aan de vrees van de vluchteling voor vervolging ten grondslag hebben gelegen, kunnen worden geacht duurzaam te zijn weggenomen”.

functionerend justitieel en politieel systeem dat is gebaseerd op de beginselen van de rechtsstaat. Louter financiële en/of materiële steun door niet-overheidsactoren blijft onder de laagste beschermingsdrempel van artikel 7 van richtlijn 2004/83.

Bij de beoordeling of een persoon een gegronde vrees voor vervolging heeft in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2004/83 door niet-overheidsactoren, moet de beschikbaarheid van ‚bescherming’, zoals omschreven in artikel 7, lid 2, van die richtlijn, door actoren van bescherming in aanmerking worden genomen. Dezelfde analyse moet worden uitgevoerd met betrekking tot de beëindiging van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder e), van richtlijn 2004/83.

Het begrip ‚de bescherming [...] van het land van zijn nationaliteit’ in artikel 11, lid 1, onder e), van richtlijn 2004/83 impliceert dat, in de context van een beëindigingsbeslissing, ieder onderzoek naar de aard van de bescherming die in dat land beschikbaar is overeenkomt met het onderzoek dat is bepaald in artikel 7 van die richtlijn. Om tot de slotsom te komen dat de vrees van de vluchteling voor vervolging niet meer gegrond is, moeten de bevoegde autoriteiten in het licht van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/83 aan de hand van de individuele situatie van de vluchteling vaststellen dat de actor of actoren van bescherming van het betrokken derde land redelijke maatregelen hebben getroffen om vervolging te voorkomen, dat zij daarvoor beschikken over een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen, en dat de betrokken onderdaan in geval van beëindiging van zijn vluchtelingenstatus toegang tot die bescherming zal hebben.”