



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGozZI
van 25 juli 2018¹

Zaak C-56/17

Bahtiyar Fathi
tegen
Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

[verzoek van de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus – Criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Behandeling van een verzoek om internationale bescherming zonder uitdrukkelijk besluit over de bevoegdheid van de lidstaat – Begrip ‚godsdienst‘ – Beoordeling van de op godsdienst gebaseerde gronden van vervolging”

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing dat voorwerp van deze conclusie is, heeft betrekking op de uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013² (hierna: „Dublin III-verordening”), de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2011/95/EU³, en artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU⁴. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Bahtiyar Fathi en de Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (voorzitter van het nationaal agentschap voor vluchtelingen, Bulgarije; hierna: „DAB”) over de afwijzing door laatstgenoemde van het door Fathi ingediende verzoek om internationale bescherming.

I. Feiten, hoofdgeding en procedure bij het Hof

2. Fathi, Iraans staatsburger, behorend tot de Koerdische bevolkingsgroep, geboren op 20 september 1981 in Marivan, in de Islamitische Republiek Iran, heeft op 1 maart 2016 bij het DAB een verzoek om internationale bescherming ingediend op grond van vervolging om godsdienstige redenen door de Iraanse autoriteiten. Verzoeker heeft zich naar eigen zeggen eind 2008/begin 2009 in Iran tot het christendom bekeerd. Hij beschikte over een illegale satellietontvanger waarmee hij de verboden christelijke televisiezender Nejat TV kon ontvangen en één keer heeft hij zelfs per telefoon deelgenomen aan een televisie-uitzending van die zender. In september 2009 is hij twee dagen lang door de Iraanse geheime dienst vastgehouden en ondervraagd over zijn telefonische deelneming aan

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31).

3 Richtlijn 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).

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

de live televisie-uitzending. Tijdens zijn hechtenis was hij gedwongen toe te geven dat hij zich tot het christendom had bekeerd. In 2006 heeft hij een reis naar Engeland gemaakt. In juni 2012 is hij illegaal uit Iran vertrokken naar Irak, waar hij tot eind 2015 is gebleven. Hij verbleef er als asielzoeker. Tijdens zijn verblijf had verzoeker zich tot de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) gewend, maar laatstgenoemde nam geen beslissing over verzoekers situatie aangezien verzoeker niet over een identiteitsdocument beschikte. Volgens verzoeker was zijn bekering tot het christendom een lang proces en het resultaat van ontmoetingen met christenen in Engeland en uitzendingen van de christelijke televisie, en werd hij eind 2008/begin 2009, meer bepaald in mei, gedoopt in een huiskerk in Teheran. Hij verklaarde dat hij betrekkingen had onderhouden met andere christenen in Iran, tijdens „meetings” in Teheran die door een tiental mensen werd bijgewoond. Hij noemt zich een „normale protestantse christen”. Na zijn aanhouding door de Iraanse autoriteiten is hij contacten blijven onderhouden met christenen. Aangezien hij geen financiële middelen had, heeft hij Iran pas in 2012 verlaten. Na zijn vertrek had de geheime dienst hem gezocht en tegen zijn vader gezegd dat de dienst verzoeker alleen maar wilde ondervragen en dat verzoeker bij zijn terugkomst geen problemen zou ondervinden. Tijdens zijn persoonlijk onderhoud met de Bulgaarse administratie heeft Fathi een brief van Nejat TV van 29 november 2012⁵ overgelegd.

3. Het verzoek van Fathi is bij besluit van de voorzitter van het DAB van 20 juni 2016 (hierna: „besluit van het DAB”) afgewezen. In dat besluit oordeelde de voorzitter dat de verklaringen van Fathi ernstige tegenstrijdigheden bevatten en dat zijn volledige relaas ongeloofwaardig was. Het document van Nejat TV van 29 november 2012 is dan ook afgewezen wegens valsheid. De voorzitter van het DAB heeft in het bijzonder rekening gehouden met het feit dat tegen Fathi vanaf zijn aanhouding in 2009 tot zijn vertrek uit Iran in 2012 geen enkele daad van vervolging had plaatsgevonden. Het DAB besliste uiteindelijk dat er geen sprake was van omstandigheden die de erkenning van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 8 van de zakon za ubezshisteto i bezhantsite (asiel- en vluchtelingenwet; hierna: „ZUB”) of van de humanitaire status op grond van artikel 9 van de ZUB⁶ konden rechtvaardigen.

4. Fathi is tegen het besluit van het DAB opgekomen bij de verwijzende rechter, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Volgt uit artikel 3, lid 1, van [de Dublin III-verordening], gelezen in samenhang met overweging 12 en artikel 17 ervan, dat een lidstaat een besluit mag nemen dat moet worden beschouwd als behandeling van een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder d), van deze verordening, zonder dat uitdrukkelijk is beslist over de verantwoordelijkheid van die lidstaat op grond van de criteria van deze verordening, indien in het concrete geval geen aanwijzingen bestaan voor toepassing van een afwijking overeenkomstig artikel 17 van die verordening?
- 2) Volgt uit artikel 3, lid 1, tweede volzin, van [de Dublin III-verordening], gelezen in samenhang met overweging 54 van richtlijn [2013/32], dat in de omstandigheden van het hoofdgeding, ten aanzien van een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die verordening, indien geen afwijking in de zin van artikel 17, lid 1, ervan toepassing vindt, een besluit moet worden genomen waarbij de lidstaat zich ertoe verplicht het verzoek op grond van de criteria van die verordening te behandelen, welk besluit wordt gebaseerd op het feit dat de bepalingen van de verordening van toepassing zijn op de indiener van het verzoek?

5 De brief, die aan de verwijzende rechter is voorgelegd, bevatte een aan Fathi gerichte verklaring van een werknemer van Nejat TV met vermelding van een „VN-zaaknummer”. In die brief wordt bevestigd dat Fathi christen is en dat hij zich als dusdanig had voorgesteld bij de televisiezender, alsook dat Nejat TV in de loop der jaren op verschillende tijdstippen contact met hem had gehad na zijn gesprekken met de telefonische consulenten van de televisiezender.

6 De humanitaire status in de zin van artikel 9 van de ZUB stemt overeen met de subsidiaire bescherming waarin richtlijn 2011/95 voorziet.

- 3) Moet artikel 46, lid 3, van richtlijn [2013/32] aldus worden uitgelegd dat de rechter in een beroepsprocedure tegen een besluit tot weigering van internationale bescherming, volgens overweging 54 van die richtlijn moet beoordelen of de bepalingen van [de Dublin III-verordening] van toepassing zijn op de indiener van het verzoek, indien de lidstaat geen uitdrukkelijk besluit heeft genomen over zijn verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming op grond van de criteria van die verordening? Moet er op grond van overweging 54 van richtlijn 2013/32 van worden uitgegaan dat, wanneer er geen aanwijzingen zijn voor de toepasbaarheid van artikel 17 van [de Dublin III-verordening] en het verzoek om internationale bescherming door de lidstaat waarin het is ingediend is behandeld op basis van richtlijn [2011/95], de verordening ook dan van toepassing is op de juridische situatie van de betrokkene indien de lidstaat geen uitdrukkelijk besluit heeft genomen over zijn verantwoordelijkheid op grond van de criteria van de verordening?
- 4) Volgt uit artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn [2011/95] dat in de omstandigheden van het hoofdgeding sprake is van vervolging op grond van ‚godsdienst‘, indien de indiener van het verzoek niet met betrekking tot alle door het begrip godsdienst in de zin van die bepaling bestreken aspecten die van fundamenteel belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de betrokkene een bepaalde godsdienst aanhangt, verklaringen heeft afgelegd en documenten heeft overgelegd?
- 5) Volgt uit artikel 10, lid 2, van richtlijn [2011/95] dat sprake is van vervolging op grond van godsdienst in de zin van artikel 10, lid 1, onder b), van die richtlijn, indien de indiener van het verzoek in de omstandigheden van het hoofdgeding stelt op grond van zijn geloofsovertuiging te zijn vervolgd, maar geen verklaringen heeft afgelegd en bewijzen heeft overgelegd betreffende aspecten die karakteristiek zijn voor het aanhangen van een bepaalde godsdienst en die voor de vervolgende partij een reden zouden vormen om aan te nemen dat de betrokkene die godsdienst aanhangt – waaronder aspecten die verband houden met het al dan niet verrichten van religieuze handelingen of religieuze uitlatingen –, dan wel betreffende vormen van individueel of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging gebaseerd zijn of daardoor worden voorgeschreven?
- 6) Volgt uit artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn [2011/95], gelezen in samenhang met de artikelen 18 en 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: ‚Handvest‘)] en het begrip ‚godsdienst‘ in de zin van artikel 10, lid 1, onder b), van voornoemde richtlijn, dat in de omstandigheden van het hoofdgeding:
 - a) het begrip ‚godsdienst‘ in de zin van het Unierecht geen handelingen omvat die volgens het nationale recht van de lidstaten strafbaar zijn? Kunnen dergelijke handelingen, die in het land van herkomst van de indiener van het verzoek strafbaar zijn, vervolgingshandelingen zijn?
 - b) in verband met het verbod op proselitisme en het verbod op handelingen die in strijd zijn met de godsdienst waarop de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst van de indiener van het verzoek gebaseerd zijn, beperkingen toelaatbaar moeten worden geacht die zijn vastgelegd met het oog op de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en van de openbare orde in dat land? Moeten dergelijke verboden op zich worden aangemerkt als vervolgingshandelingen in de zin van de aangevoerde bepalingen van de richtlijn indien op overtreding ervan de doodstraf staat, ook al richt de betrokken wetgeving zich niet uitdrukkelijk tegen een bepaalde godsdienst?
- 7) Volgt uit artikel 4, lid 2, van richtlijn [2011/95], gelezen in samenhang met lid 5, onder b), van die bepaling, artikel 10 van het Handvest [...] en artikel 46, lid 3, van richtlijn [2013/32], dat in de omstandigheden van het hoofdgeding de beoordeling van de feiten en van de omstandigheden slechts mag worden verricht op basis van de door de indiener van het verzoek afgelegde

verklaringen en overgelegde documenten, maar evenwel is toegestaan een bewijs van de door het begrip „godsdienst” in de zin van artikel 10, lid 1, onder b), van de richtlijn bestreken, ontbrekende aspecten te verlangen indien:

- het verzoek om internationale bescherming zonder die gegevens als ongegrond zou moeten worden beschouwd in de zin van artikel 32 juncto artikel 31, lid 8, onder e), van richtlijn [2013/32], en
- het nationale recht bepaalt dat de bevoegde autoriteit alle voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming relevante omstandigheden moet vaststellen en de rechter in geval van betwisting van het besluit tot weigering erop moet wijzen dat de betrokkene geen bewijzen heeft aangeboden en overgelegd?”

5. De Hongaarse en de Poolse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie hebben bij het Hof krachtens artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend.

II. Analyse

A. Eerste en tweede prejudiciële vraag

6. Met de eerste twee prejudiciële vragen, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie van het Hof te vernemen of de autoriteiten van een lidstaat een in artikel 2, onder b), van de Dublin III-verordening bedoeld verzoek om internationale bescherming ten gronde mogen behandelen, zonder dat vooraf uitdrukkelijk op grond van de criteria van de verordening is beslist over de verantwoordelijkheid van die lidstaat om dat verzoek in behandeling te nemen.

7. Artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] elk verzoek om internationale bescherming [behandelen] dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend [...]. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is”.

8. In artikel 67 bis, lid 2, punten 1, 2 en 3, ZUB, in de versie die van toepassing was op het moment waarop Fathi zijn verzoek heeft ingediend, staat te lezen dat de procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, wordt ingeleid: „1. bij besluit van de autoriteit waarbij het onderhoud plaatsvindt, wanneer er gegevens zijn waaruit blijkt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming; 2. middels aanhangigmaking door het ministerie van Binnenlandse Zaken en door het staatsagentschap voor Nationale Veiligheid met betrekking tot het illegale verblijf van de vreemdeling op het grondgebied van de Republiek Bulgarije; 3. na een verzoek tot over- of terugname van de vreemdeling [...]”.⁷

9. De verwijzende rechter wijst erop dat er in het geval van Fathi geen sprake is van een van de gronden van artikel 67 bis, lid 2, ZUB en dat daarom geen procedure is ingeleid om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek en geen enkel besluit is genomen waarbij is vastgesteld dat de Bulgaarse Staat verantwoordelijk is in de zin van artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening.

⁷ De verwijzende rechter merkt op dat vóór de inwerkingtreding van artikel 67 bis, lid 2, ZUB de procedure voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk was voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, werd ingeleid zodra dat verzoek was ingediend.

10. Die rechter vraagt zich af of die verordening alleen van toepassing is op overdrachtprocedures met betrekking tot personen die om internationale bescherming verzoeken, dan wel of zij de lidstaat die de behandeling van het verzoek op zich neemt, hoe dan ook verplicht om bij formeel besluit aan te geven op grond van welke criteria hij zich verantwoordelijk acht voor een dergelijke behandeling.

11. Volgens de verwijzende rechter blijft het ingeval een dergelijk besluit ontbreekt een open vraag of een bepaald verzoek om internationale bescherming onder de Dublin III-verordening valt.

12. Ik merk dadelijk op dat die vaststelling mijns inziens niet correct is. Volgens artikel 1 van de Dublin III-verordening worden in die verordening „de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten is ingediend”. Krachtens artikel 2, onder b), van die verordening moet voor de toepassing van die verordening onder een „verzoek om internationale bescherming” worden verstaan: „een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2011/95/EU”, namelijk, volgens deze laatste bepaling „een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht”.

13. De verwijzende rechter preciseert dat het door het DAB afgewezen verzoek van Fathi moet worden beschouwd als een verzoek om erkenning van zijn vluchtelingenstatus in de zin van artikel 1, onder A, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en in werking getreden op 22 april 1954 (hierna: „Verdrag van Genève”)⁸ of van zijn humanitaire status op grond van artikel 9 ZUB, die overeenstemt met de subsidiairebeschermingsstatus waarin richtlijn 2011/95 voorziet.

14. Dat verzoek valt dus onder de definitie van artikel 2, onder h), van richtlijn 2011/95 en bijgevolg onder die van artikel 2, onder b), van de Dublin III-verordening. Derhalve valt het betrokken verzoek, dat is ingediend door een derdelander in Bulgarije, binnen het in artikel 1 van die verordening bepaalde voorwerp en de daarin bepaalde werkingssfeer. De vraag of de lidstaat die de behandeling ten gronde ervan op zich heeft genomen, al dan niet de criteria van die verordening heeft toegepast om zijn eigen verantwoordelijkheid vast te stellen met het oog op een dergelijke behandeling, is in dit verband niet relevant.

⁸ Het Verdrag van Genève is aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op 31 januari 1967 is gesloten en op 4 oktober 1967 in werking is getreden.

15. Ook dient de door de verwijzende rechter voorgestelde uitlegging te worden afgewezen, volgens welke de Dublin III-verordening alleen van toepassing is wanneer de overdracht van de verzoeker naar een andere lidstaat wordt beoogd. Zowel uit het voorwerp als uit de bepalingen van die verordening blijkt immers dat die verordening van toepassing is zodra in een van de lidstaten een verzoek om internationale bescherming is ingediend, los van de vraag of reeds bij de indiening van een dergelijk verzoek blijkt dat meer dan een lidstaat als verantwoordelijk voor de behandeling ervan kan worden beschouwd.⁹

16. Dit gezegd zijnde dient eraan te worden herinnerd dat de Dublin III-verordening volgens vaste rechtspraak van het Hof tot doel heeft een duidelijke en hanteerbare methode vast te stellen op basis van objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria, waarmee snel kan worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen, en daarbij, overeenkomstig overweging 19 van die verordening, een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht te waarborgen.¹⁰ Het systeem dat bij de Dublin III-verordening is ingevoerd, steunt op het in artikel 3, lid 1, van die verordening neergelegde beginsel, volgens hetwelk één enkele lidstaat bevoegd is om de behoefte aan internationale bescherming van een verzoeker te onderzoeken, ondanks het feit dat laatstgenoemde in meerdere lidstaten een verzoek heeft ingediend, want het doel van deze regel is de doeltreffendheid van het systeem te bevorderen en tegelijkertijd „forum shopping” door personen die om internationale bescherming verzoeken, en hun secundaire verplaatsingen binnen de Unie tegen te gaan.

17. Hoofdstuk VI van de Dublin III-verordening regelt de over- en terugnameprocedures voor het geval waarin de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is, op grond van de criteria van die verordening van mening is dat een andere lidstaat bevoegd is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Wanneer die procedures zijn geactiveerd en nadat de aangezochte lidstaat impliciet of expliciet met de overname of terugname van de verzoeker heeft ingestemd¹¹, wordt laatstgenoemde in kennis gesteld van een besluit tot overdracht naar die lidstaat, dat hij krachtens artikel 27 van de Dublin III-verordening kan aanvechten.

18. Deze verordening voorziet echter niet in een bijzondere procedure voor het geval waarin de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is, op basis van de criteria van die verordening tot de slotsom komt dat hij zelf bevoegd is om het verzoek om internationale bescherming te behandelen. Uit het recht op informatie dat de verzoeker op grond van artikel 4 van de Dublin III-verordening heeft, volgt weliswaar dat aan laatstgenoemde in elk geval moet worden meegedeeld welke lidstaat zijn

⁹ Zie in die zin artikel 4, lid 1, van de Dublin III-verordening, volgens hetwelk *zodra* een verzoek om internationale bescherming in een lidstaat is ingediend in de zin van artikel 20, lid 2, van die verordening, verzoeker in kennis wordt gesteld van de toepassing van die verordening (zie ook overweging 18 van de Dublin III-verordening). Bijlage X bij verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 222, blz. 3), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 (PB 2014, L 39, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1560/2003”) bepaalt dat in eerste instantie de verzoekers slechts in kennis worden gesteld van de toepassing van de Dublin III-verordening en dat zij pas in tweede instantie – alleen wanneer de autoriteiten van de betrokken lidstaat reden hebben om aan te nemen dat een ander Dublinland het asielverzoek moet behandelen –, gedetailleerde informatie ontvangen over de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is en over de door de Dublin III-verordening bepaalde overdrachtprocedures. Zie in dezelfde zin als het bovenvermelde artikel 4, lid 1, artikel 20, lid 1, van de Dublin III-verordening, volgens hetwelk de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, aanvangt *zodra* het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

¹⁰ Zie in die zin arresten van 31 mei 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punt 56); 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 42), en 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punten 31 en 37, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹ Zie arrest van 31 mei 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, dictum).

verzoek zal behandelen, zodra die lidstaat is bepaald, alsook op welke gronden die lidstaat is aangewezen¹², maar die verordening verplicht de lidstaat die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is, niet een formeel besluit te nemen en de verzoeker daarvan in kennis te stellen wanneer de criteria van de Dublin III-verordening hem als verantwoordelijke lidstaat aanwijzen.

19. Derhalve moet worden opgemerkt dat een lidstaat slechts op grond van de bindende en hiërarchisch gerangschikte criteria van de artikelen 8 tot en met 15 van de Dublin III-verordening of op basis van het criterium met betrekking tot afhankelijke personen dat in artikel 16 van die verordening is neergelegd, of door gebruik te maken van de discretionaire bepaling van artikel 17 van die verordening¹³, zijn eigen bevoegdheid kan vaststellen om een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die verordening te behandelen. De behandeling ten gronde van een dergelijk verzoek veronderstelt dus altijd dat de lidstaat die tot een dergelijke behandeling overgaat, *vooraf vaststelt* waarom hij het verzoek zal behandelen.

20. De verwijzende rechter verklaart het feit dat de Bulgaarse autoriteiten de verantwoordelijkheid van de Republiek Bulgarije voor de behandeling van het verzoek van Fathi niet formeel hebben vastgesteld, aan de hand van de inhoud van artikel 67 bis ZUB, op grond waarvan een procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is alleen hoeft te worden ingeleid wanneer er sprake is van gegevens op basis waarvan kan worden aangenomen dat volgens de Dublin III-verordening een andere lidstaat verantwoordelijk is. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dus niet dat de Bulgaarse autoriteiten hun bevoegdheid niet op basis van de criteria van de Dublin III-verordening hebben vastgesteld, nadat zij bij gebreke van gegevens dat een andere lidstaat verantwoordelijk was, de verantwoordelijkheid van een andere lidstaat hadden uitgesloten.¹⁴ Evenmin blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat aan Fathi geen kennis is gegeven van het feit dat zijn verzoek om internationale bescherming zou worden behandeld door de Bulgaarse autoriteiten en nog minder dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen een dergelijke bevoegdheid.

21. Voorts beklemtoont de verwijzende rechter dat de gronden op basis waarvan de Republiek Bulgarije als verantwoordelijke lidstaat wordt beschouwd, niet bekend zijn, maar sluit hij uit dat de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening is toegepast. Derhalve stelt hij het Hof geen vragen over de uitlegging van dat artikel.

22. Zonder dat ik mijn analyse hoeft voort te zetten ben ik in deze omstandigheden op grond van de voorgaande overwegingen van mening dat de eerste en de tweede prejudiciële vraag van de Administrativen sad Sofia-grad, gelezen in samenhang, aldus moeten worden beantwoord dat een lidstaat die een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming ten gronde behandelt, niet verplicht is vooraf een formeel besluit vast te stellen waarbij hij zijn verantwoordelijkheid uit hoofde van de Dublin III-verordening erkent voor de behandeling van dat verzoek te behandelen. Krachtens artikel 4, lid 1, van die verordening moet die lidstaat de verzoeker echter op de wijze als bepaald in artikel 4, lid 2, informatie verstrekken over het feit dat zijn verzoek door de bevoegde autoriteiten van die lidstaat zal worden behandeld, alsook over de redenen waarom die lidstaat zich op grond van die verordening verantwoordelijk acht.

¹² Volgens artikel 4, lid 1, van de Dublin III-verordening verwijst het recht op informatie van de verzoeker in algemene termen naar de „toepassing” van die verordening. De letters a) tot en met f) van dit lid bevatten slechts een *niet-uitputtende* lijst van gegevens die aan de verzoeker moeten worden meegedeeld, wat blijkt uit het gebruik van het woord „met name”. Zoals dat recht is geformuleerd, heeft het dus ook betrekking op de concrete resultaten van de toepassing van de door de Dublin III-verordening bepaalde criteria, *zelfs wanneer er geen procedure voor overdracht van de verzoeker is gepland*.

¹³ Zie hieronder punten 23-30.

¹⁴ In dat verband wijs ik erop dat volgens artikel 67 bis ZUB de beslissing om de procedure in te leiden teneinde te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, wordt genomen door de autoriteit die het persoonlijk onderhoud voert en dus in beginsel nadat de verzoeker is gehoord.

23. Wat artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening betreft, waarover de belanghebbenden die bij het Hof schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, een standpunt hebben ingenomen hoewel de verwijzende rechter niet om uitlegging ervan heeft verzocht, beperk ik mij tot de volgende overwegingen, voor het geval dat het Hof toch beslist zich daarover uit te spreken.

24. Dat artikel, met het opschrift „[d]iscretionaire bepalingen”, bepaalt in lid 1, eerste alinea, dat „[i]n afwijking van artikel 3, lid 1, [...] elke lidstaat [kan] besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht”. De tweede alinea van hetzelfde lid bepaalt dat „[d]e lidstaat die besluit een verzoek om internationale bescherming op grond van dit lid in behandeling te nemen, [...] de verantwoordelijke lidstaat [wordt] en [...] de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich [neemt]. Indien van toepassing, stelt hij de lidstaat die op grond van de criteria van deze verordening voorheen verantwoordelijk was, de lidstaat die een procedure uitvoert waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, of de lidstaat tot welke een verzoek tot overname of terugname van de verzoeker is gericht, daarvan in kennis door middel van het ‚DubliNet’, het netwerk voor elektronische communicatie dat tot stand is gebracht bij artikel 18 van verordening [...] nr. 1560/2003”. De derde alinea bepaalt dat „[d]e lidstaat die op grond van dit lid verantwoordelijk wordt, [...] dit feit onmiddellijk [vermeldt] in Eurodac, overeenkomstig verordening [...] nr. 603/2013¹⁵ door het vermelden van de datum waarop het besluit tot behandeling van het verzoek genomen werd”.

25. Artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening bevat de soevereiniteitsclausule die reeds was opgenomen in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 343/2003 (hierna: „Dublin II-verordening”)¹⁶ en waarvan de grondslag bestaat in de erkenning van de verlening van internationale bescherming als een voorrecht van de staat. Net zoals de humanitaire clausule, die is neergelegd in artikel 15 van de Dublin II-verordening en nu is opgenomen in artikel 17, lid 2, van de Dublin III-verordening, voert de soevereiniteitsclausule in de bij deze verordening vastgestelde regeling een belangrijke vorm van flexibiliteit in, die het voor elke lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend, mogelijk maakt om af te wijken van het beginsel volgens hetwelk de lidstaat die op grond van de in deze verordening neergelegde objectieve criteria wordt aangewezen, verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek.

15 Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1).

16 Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1).

26. Hoewel aan de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid om de zaak naar zich toe te trekken geen bijzondere voorwaarden zijn verbonden¹⁷ en de soevereiniteitsclausule dus in beginsel op grond van overwegingen van gelijk welke aard kan worden ingeroepen¹⁸, wordt het gebruik ervan in essentie aanbevolen wanneer er sprake is van humanitaire gronden en als vangnet voor de tekortkomingen van de Dublin-regeling die kunnen leiden tot schendingen van de grondrechten van personen die om internationale bescherming verzoeken. In dit opzicht heeft het Hof erkend, met name na het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland¹⁹, dat het mogelijk is dat de soevereiniteitsclausule, ondanks de discretionaire aard ervan en de ruime beoordelingsbevoegdheid die zij aan de lidstaten verleent²⁰, in bepaalde omstandigheden, met name om een situatie waarin de grondrechten van de verzoeker zijn geschonden, niet erger te maken, voor de lidstaten geen eenvoudige mogelijkheid inhoudt om het verzoek in behandeling te nemen, maar een werkelijke verplichting²¹.

27. Het Hof heeft met betrekking tot artikel 3, lid 2, van de Dublin II-verordening ook gepreciseerd dat dit artikel de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid verleent die integrerend deel uitmaakt van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat in het VWEU is neergelegd en door de Uniewetgever is uitgewerkt en dat de lidstaten bij de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid de andere bepalingen van die verordening en de bepalingen van het Handvest dienen na te leven.²² Daaruit volgt dat ondanks het feit dat – anders dan de Commissie in haar voorstel tot wijziging van de Dublin II-verordening (hierna: „voorstel voor de Dublin III-hervorming”) ²³ had bepaald – voor de toepassing van de soevereiniteitsclausule de toestemming van de verzoeker niet is vereist²⁴, deze clausule in geen

17 Zie wat artikel 3, lid 2, van de Dublin II-verordening betreft, arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 36).

18 Zie in die zin het voorstel van de Commissie dat tot de vaststelling van de Dublin II-verordening heeft geleid, COM(2001) 447 definitief (hierna: „voorstel voor de Dublin II-verordening”), blz. 11, waarin wordt gepreciseerd dat deze bevoegdheid is ingevoerd opdat iedere lidstaat zelfstandig „uit politieke, humanitaire of praktische overwegingen” een beslissing kan nemen; zie ook arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 37). Ik wijs erop dat de Commissie in haar voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend van 4 mei 2016 [COM(2016) 270 final; hierna: „voorstel voor de Dublin IV-verordening”], overweegt de discretionaire bepaling aan te scherpen, om ervoor te zorgen dat deze alleen wordt gebruikt „op humanitaire gronden met betrekking tot het gezin in ruimere zin” (blz. 17 en 18 en artikel 19 van het voorstel). In het „Wikström-verslag” dat door het Europees Parlement is vastgesteld als kader voor de komende interinstitutionele onderhandelingen over het voorstel voor de Dublin IV-verordening (verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend van 6 november 2017, A8-0345/2017) wordt daarentegen voorgesteld om aan de discretionaire bepaling dezelfde draagwijdte toe te kennen als die welke thans in artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening is bepaald, en de mogelijkheid in te voeren voor de verzoeker om toepassing te vragen van deze bepaling middels gemotiveerd schriftelijk verzoek (zie artikel 19, lid 1, van Dublin IV-voorstel, zoals geamendeerd, blz. 45 en 73 van het verslag).

19 Arrest van 21 januari 2011 (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

20 Zie arrest van 30 mei 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punt 38).

21 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 98), dat zich weliswaar aansluit bij het resultaat van het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (aangehaald in punt 88 van het arrest N. S. e.a.), maar deels een andere redenering volgt, teneinde de werking van de Dublin-regeling te waarborgen. Zie, in de zin dat er geen verplichting bestaat om artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening toe te passen in een situatie waarin het gelet op de gezondheidstoestand van de asielzoeker niet is toegestaan dat hij op korte termijn aan de bevoegde lidstaat wordt overgedragen, arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 88).

22 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, met name punten 64-69). Zie ook, met betrekking tot artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 54), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de toepassing door een lidstaat van de daarin neergelegde discretionaire bepaling niet uitsluitend een zaak is van nationaal recht en uitlegging ervan door de constitutionele rechter van die lidstaat, maar de uitlegging van het Unierecht betreft in de zin van artikel 267 VWEU.

23 COM(2008) 820 definitief van 3 december 2008.

24 Zie het voorstel voor de Dublin III-verordening punt 4, blz. 9; de instemming van de verzoeker was daarin voorzien „[o]m te voorkomen dat de soevereiniteitsclausule ten nadele van de aanvrager wordt toegepast”. Instemming van de verzoeker was tevens vereist in artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend – Overeenkomst van Dublin (PB 1997, C 254, blz. 1). De schrapping van de voorwaarde van instemming van de belanghebbende is gebaseerd op de – enigszins simplistische – gedachte dat diens instemming kan worden verondersteld te zijn gegeven omdat hij een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in het land dat toepassing geeft aan de discretionaire bepaling.

geval kan worden toegepast in strijd met de grondrechten van laatstgenoemde²⁵. Ik ben het dan ook niet eens met het standpunt van de Hongaarse regering in haar schriftelijke opmerkingen, dat de uitoefening van de in artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening verleende bevoegdheid om de zaak naar zich toe te trekken onder de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten valt en is onttrokken aan rechterlijk toezicht.

28. Dit gezegd zijnde, wijs ik erop dat de bewoordingen van artikel 17, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening, die voor het overige bijna letterlijk²⁶ overeenstemmen met die van artikel 3, lid 2, eerste volzin, van de Dublin II-verordening, van dit laatste artikel verschillen, aangezien zij de uitdrukking „kan besluiten te behandelen” bevatten in de plaats van „kan behandelen”. Deze evolutie van de formulering van de soevereiniteitsclausule wordt herhaald in het begin van de tweede alinea van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, die bepaalt dat „[d]e lidstaat die *besluit* een verzoek om internationale bescherming op grond van dit lid *in behandeling te nemen*, [...] de verantwoordelijke lidstaat [wordt]”.²⁷ Bovendien is in de derde alinea van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening, welke alinea geen equivalent heeft in artikel 3, lid 2, van de Dublin II-verordening, bepaald dat de lidstaat die het verzoek om internationale bescherming aan zich trekt, dit feit onmiddellijk in Eurodac vermeldt, overeenkomstig verordening nr. 603/2013 door het vermelden van de *datum* waarop het *besluit* tot behandeling van het verzoek genomen werd.

29. Uit deze wijzigingen blijkt volgens mij duidelijk de bedoeling van de wetgever om de procedure voor het gebruik van de soevereiniteitsclausule te formaliseren en de wijze van inleiding ervan te verduidelijken, zoals overigens blijkt uit het voorstel voor de Dublin III-verordening²⁸, wat ook kan worden verklaard door het vereiste om te vermijden dat de uitoefening van de bevoegdheid van een lidstaat om de behandeling aan zich te trekken meerdere behandelingsprocedures per zaak met zich meebrengt en de regeling uiteindelijk ondoeltreffend maakt.

30. Op basis van de voorgaande overwegingen ben ik dus geneigd aan te nemen dat de lidstaat die overweegt gebruik te maken van de soevereiniteitsclausule van artikel 17, lid 1 van de Dublin III-verordening, een formeel besluit in die zin moet vaststellen.

31. Hoe dan ook ben ik, in overeenstemming met de slotsom waartoe ik in punt 22 hierboven ben gekomen, van mening dat de verzoeker krachtens artikel 4, lid 1, van de Dublin III-verordening het recht heeft te worden ingelicht over het feit dat zijn verzoek om internationale bescherming met toepassing van artikel 17, lid 1, van die verordening wordt behandeld, zodra de lidstaat die overweegt de zaak aan zich te trekken, daadwerkelijk daartoe heeft besloten.

B. Derde prejudiciële vraag

32. Met zijn derde prejudiciële vraag, waarvan de inhoud moeilijk is te bepalen, lijkt de verwijzende rechter het Hof in essentie te vragen of de rechter bij wie een persoon die om internationale bescherming verzoekt, beroep heeft ingesteld tegen het besluit tot weigering van zijn verzoek, op grond van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 ambtshalve dient na te gaan of de bepalingen van de Dublin III-verordening op die verzoeker van toepassing zijn in een situatie waarin de lidstaat die het

²⁵ De methode om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten *als voor de betrokken asielzoekers eerlijke* criteria (zie met name overweging 5 van de Dublin III-verordening). Derhalve kan niet worden uitgesloten dat de afwijking van de toepassing van die criteria door gebruik te maken van de discretionaire bepaling uiteindelijk in het nadeel van de verzoeker kan zijn, bijvoorbeeld in strijd met zijn recht op eenheid van het gezin.

²⁶ De verschillen in de bewoordingen komen overeen met wijzigingen die zijn aangebracht aan de Dublin III-verordening als geheel („verzoek om internationale bescherming” in de plaats van „asielverzoek” en de uitbreiding van de categorie personen die een dergelijk verzoek kunnen indienen tot de staatlozen).

²⁷ Cursivering van mij. De tweede volzin van artikel 3, lid 2, van de Dublin II-verordening bepaalde dat „[i]n dat geval [...] deze lidstaat de verantwoordelijke lidstaat [wordt] in de zin van deze verordening”.

²⁸ Zie voorstel voor de Dublin III-verordening, punt 4, blz. 9, waarin door de Commissie wordt voorgesteld „verschillende aspecten van de procedure voor de toepassing van de discretionaire bepalingen te verduidelijken”.

verzoek in behandeling heeft genomen, geen uitdrukkelijk besluit heeft genomen over zijn verantwoordelijkheid voor de behandeling van dat verzoek op grond van de criteria van die verordening en wanneer blijkt dat die lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van die verordening.

33. De verwijzende rechter neemt als uitgangspunt dat wanneer de lidstaat die het verzoek om internationale bescherming in behandeling heeft genomen, geen uitdrukkelijk besluit heeft vastgesteld over de toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria van de Dublin III-verordening, de vraag of die verordening van toepassing is op dit verzoek, open is gebleven. De verwijzende rechter vraagt zich af of hij die vraag ambtshalve moet onderzoeken, gelet op het feit dat richtlijn 2013/32 volgens overweging 54 ervan van toepassing dient te zijn op verzoekers op wie de Dublin III-verordening van toepassing is, „in aanvulling op en onverminderd de bepalingen van die verordening”.

34. Zoals ik in punt 12 van deze conclusie heb opgemerkt, is een dergelijk uitgangspunt onjuist. De vraag of de lidstaat die de behandeling ten gronde van een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van de Dublin III-verordening op zich heeft genomen, al dan niet de criteria van die verordening heeft toegepast om zijn eigen verantwoordelijkheid voor de behandeling van dat verzoek vast te stellen, is niet relevant voor het antwoord op de vraag of dat verzoek binnen de werkingssfeer van de Dublin III-verordening valt. In casu valt het verzoek van Fathi binnen de werkingssfeer van deze verordening, zoals ik ook heb opgemerkt in de punten 13 en 14 van deze conclusie, zelfs indien de Bulgaarse autoriteiten geen uitdrukkelijk besluit hebben genomen over hun verantwoordelijkheid op grond van de Dublin III-verordening om dat verzoek te behandelen.

35. Gelet op het voorgaande, geef ik in overweging de derde prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de lidstaat die een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van de Dublin III-verordening in behandeling neemt, geen uitdrukkelijk besluit heeft vastgesteld over zijn verantwoordelijkheid op grond van die verordening om op dat verzoek te beslissen, en waarin blijkt dat die lidstaat de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van die verordening niet heeft toegepast, de nationale rechter bij wie een beroep tegen het besluit tot weigering van dat verzoek is ingediend, niet ambtshalve hoeft na te gaan of die verordening op de verzoeker van toepassing is.

36. Anders dan de Hongaarse regering en de Commissie, ben ik van mening dat de derde prejudiciële vraag niet aldus kan worden geïnterpreteerd dat de verwijzende rechter van het Hof wenst te vernemen of hij ambtshalve dient te beoordelen of de verantwoordelijkheid van de autoriteiten die het verzoek om internationale bescherming in behandeling hebben genomen, correct is vastgesteld op basis van de criteria en regels van de Dublin III-verordening.

37. Indien het Hof die vraag echter toch in die zin zou uitleggen, wijs ik er alleen op dat de Uniewetgever de procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is in de zin van de Dublin III-verordening en de procedure voor de behandeling ten gronde van het verzoek om internationale bescherming gescheiden heeft willen houden. Aldus wordt op grond van artikel 2, onder d), van de Dublin III-verordening voor de toepassing van die verordening onder „behandeling van een verzoek om internationale bescherming” verstaan: „alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2013/32] en richtlijn [2011/95], *met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van [die] verordening*”²⁹, en verder heeft richtlijn 2013/32, in overeenstemming met overweging 53 ervan geen betrekking op de procedures tussen de lidstaten die vallen onder de Dublin III-verordening.

²⁹ Cursivering van mij.

38. De nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit dat is genomen na de procedure voor behandeling van het verzoek om internationale bescherming, als gedefinieerd in artikel 2, onder d), van de Dublin III-verordening, hoeft dus niet ambtshalve te onderzoeken of de procedure om te bepalen welke lidstaat op grond van die verordening verantwoordelijk is, correct is uitgevoerd en of de lidstaat die dat verzoek heeft behandeld, inderdaad de lidstaat is die op grond van de regels en criteria van die verordening, als verantwoordelijke moest worden aangewezen.

C. Vierde, vijfde en zevende prejudiciële vraag

39. Met zijn vierde en zijn vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of er sprake is van vervolging op grond van godsdienst, wanneer de verklaringen van de verzoeker en de door hem overgelegde documenten geen betrekking hebben op alle aspecten van het begrip „godsdienst”, zoals dit begrip is gedefinieerd in artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, en met name wanneer die verklaringen en documenten geen betrekking hebben op de aspecten die karakteristiek zijn voor het aanhangen van een bepaalde godsdienst en die voor de vermeende vervolgende partijen een reden zouden vormen om aan te nemen dat de verzoeker die godsdienst aanhangt. Met zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of in een dergelijke situatie van de verzoeker kan worden verlangd dat hij het bewijs levert van de ontbrekende bestanddelen, die constitutief zijn voor het begrip „godsdienst” in de zin van artikel 10, lid 1, onder b), van de richtlijn, indien zijn verzoek zonder die gegevens ongegrond zou moeten worden verklaard.

40. Volgens artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 „[houden de lidstaten bij] de beoordeling van de gronden van vervolging [...] rekening met de volgende elementen: [...] b) het begrip ‚godsdienst’ omvat met name theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging gebaseerd zijn [...]”.

41. In deze bepaling wordt een ruime uitlegging aan het begrip „godsdienst” gegeven door al zijn bestanddelen in aanmerking te nemen, ongeacht of die openbaar of privé, gemeenschappelijk of individueel zijn.³⁰ Dit begrip, dat grotendeels is gebaseerd op de normen die in het kader van het internationale recht betreffende mensenrechten zijn ontwikkeld³¹ en door de UNHCR zijn overgenomen³², is niet beperkt tot de traditionele godsdiensten, tot die welke institutionele aspecten bevatten of tot praktijken die vergelijkbaar zijn met die van de traditionele godsdiensten, maar omvat elke, zelfs minoritaire geloofs- of godsdienstige overtuiging³³, alsmede de weigering om een bepaalde godsdienst aan te hangen of een godsdienstige overtuigingen te hebben. Het omvat zowel het feit op zich dat iemand godsdienstige overtuigingen heeft, zelfs zonder enige uiterlijke belijdenis ervan, als de openbare uitdrukking van die overtuigingen, de naleving van religieuze praktijken of het godsdienstonderwijs. Godsdienst wordt erin bedoeld als „geloof”, „identiteit” of „levenswijze”.³⁴ Die drie aspecten van de definitie houden elk een zeer verschillende verhouding van de persoon ten opzichte van de godsdienst in. Aldus wordt bij het eerste aspect uitgegaan van de vrijwillige toetreding tot een aantal voorschriften, terwijl godsdienst als identiteit, die dikwijls en wereldwijd de basis vormt voor vervolging, eerder steunt op het bestaan van familiale, culturele, etnische of nationaliteitsbanden,

³⁰ Zie arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 63), met betrekking tot artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/83, dat dezelfde inhoud had als de overeenkomstige bepaling van richtlijn 2011/95.

³¹ Zie met name UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment N° 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion)*, 30 juli 1993, beschikbaar op <http://www.refworld.org/docid/453883fb22.html>, met betrekking tot artikel 18 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens.

³² Zie *Guidelines on International Protection No 6: Religion Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* van 28 april 2004 (hierna: „richtsnoeren inzake asielverzoeken op grond van godsdienst”).

³³ Ibidem, punten 1 en 2.

³⁴ Zie UNHCR, richtsnoeren inzake asielverzoeken op grond van godsdienst, punten 5 e.v.

die meer het feit bepalen dat een persoon tot een bepaalde gemeenschap behoort dan dat hij ertoe toetreedt. Als levenswijze, ten slotte, is het mogelijk dat godsdienst niet alleen betrekking heeft op iemands geestelijke sfeer, maar ook op verschillende aspecten van zijn leven en hem in dat verband zeer uiteenlopende gedragsregels oplegt (bidden, rituelen, ceremonies, kleding- of voedingsvoorschriften, godsdienstonderwijs, proselitisme enz.), die min of meer openlijk in conflict kunnen komen met de wetten van een bepaald land.³⁵

42. Uit de ruime definitie die in artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 aan het begrip „godsdienst” wordt gegeven – waaruit de inspanning van de Uniewetgever blijkt om de verschillende aspecten van dit begrip zoveel mogelijk te omvatten – vloeit voort dat van een persoon die om internationale bescherming verzoekt en zich beroept op een gevaar van vervolging op grond van godsdienst, niet mag worden verlangd dat hij, teneinde zijn beweringen over zijn godsdienstige overtuigingen te staven, aanwijzingen geeft over alle aspecten van dat begrip. Aangezien dat begrip in het bijzonder ook het feit op zich omvat dat iemand godsdienstige overtuigingen heeft, kan niet worden verlangd dat een dergelijke verzoeker bewijst dat hij in de publieke sfeer handelingen verricht in verband met of voorgeschreven door die overtuigingen, of zich onthoudt van handelingen die onverenigbaar zijn met die overtuigingen en, nog minder, dat hij middels schriftelijk bewijsmateriaal aantoonst dat zijn beweringen waar zijn.

43. Een dergelijke slotsom wordt indirect bevestigd door het beginsel dat het Hof heeft geformuleerd in het arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 65), volgens hetwelk het bestaan van vervolging op grond van godsdienst niet wordt geïdentificeerd op basis van het onderdeel van de godsdienstvrijheid dat wordt aangetast, maar op basis van de aard van de onderdrukking waaraan de betrokkene wordt onderworpen.³⁶ De zwaarwichtigheid van de maatregelen en de sancties die tegen de betrokkene zijn genomen of kunnen worden genomen, bepalen dus of er sprake is van vervolging.³⁷ Het is mogelijk dat dergelijke maatregelen en sancties, die zo zwaarwichtig zijn dat vervolging of gevaar voor vervolging kan worden bewezen, zijn genomen of kunnen zijn genomen, zelfs wanneer de betrokkene zijn godsdienstige overtuigingen niet extern heeft geuit, bijvoorbeeld uitsluitend op grond van zijn bekering, zijn weigering om de officiële godsdienst van zijn land van herkomst te belijden of zijn lidmaatschap van een bepaalde religieuze gemeenschap.³⁸

44. Bovendien volgt uit artikel 10, lid 2, van richtlijn 2011/95 – volgens hetwelk bij het beoordelen of de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, het niet ter zake doet of de verzoeker in werkelijkheid de kenmerken vertoont die verband houden met de ingeroepen grond van vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven – dat het, teneinde uitspraak te kunnen doen over een verzoek om internationale bescherming wegens vrees voor vervolging op grond van godsdienst, in het kader van het onderzoek van de feiten en omstandigheden bedoeld in artikel 4 van die richtlijn, niet altijd noodzakelijk is om de geloofwaardigheid van de godsdienstige overtuigingen van de verzoeker te beoordelen.³⁹

³⁵ Zie voor een overzicht van de problemen in verband met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming uit vrees voor vervolging op grond van godsdienst, T.J. Gunn, *The Complexity of Religion in Determining Refugee Status*, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f2f7f6/complexity-religion-determining-refugee-status-t-jeremy-gunn.html>

³⁶ Zie arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 65). Zie in dezelfde zin conclusie van advocaat-generaal Bot in die zaak (EU:C:2012:224, punt 52).

³⁷ Zie arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 66).

³⁸ Hoewel het enkele lidmaatschap van een bepaalde religieuze gemeenschap normalerwijs niet volstaat om een verzoek om erkenning van de vluchtelingenstatus gegrond te verklaren, kunnen er echter bijzondere omstandigheden zijn waarin dat lidmaatschap op zich een voldoende rechtvaardiging is, met name wanneer de situatie in het land van herkomst zodanig is dat er voor het lid van die gemeenschap een klimaat van onveiligheid bestaat. Zie UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, januari 1992, punt 73; *Guidelines on International Protection: Religion-based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* van 28 april 2004, punt 14.

³⁹ Zie naar analogie arrest van 25 januari 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, punten 31 en 32). Zie ook, UNHCR, *Guidelines on Religion-based Refugee Claims*, punt 9.

45. Volgens dat artikel moet de behandeling van een verzoek om internationale bescherming een beoordeling van het verzoek op individuele basis omvatten, onder meer rekening houdend met alle relevante feiten in verband met het land van herkomst van de betrokkene op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, door hem afgelegde verklaringen en overgelegde documenten, en zijn individuele situatie en persoonlijke omstandigheden.⁴⁰ Deze beoordeling verloopt in twee onderscheiden fasen. De eerste fase betreft de vaststelling van de feitelijke omstandigheden die bewijselementen tot staving van het verzoek kunnen vormen, terwijl de tweede fase de beoordeling in rechte van deze gegevens betreft, waarbij wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken, is voldaan aan de materiële voorwaarden van de artikelen 9 en 10, of 15 van richtlijn 2011/95 voor de toekenning van internationale bescherming. In het kader van de eerste fase – waarop de vierde, de vijfde en de zevende prejudiciële vraag van de verwijzende rechter betrekking hebben – mogen de lidstaten normalerwijs van de verzoeker verlangen dat hij alle gegevens tot staving van zijn verzoek indient, wat niet wegneemt dat de betrokken lidstaat voor de bepaling van de relevante elementen van dat verzoek met de verzoeker dient samen te werken, in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van die richtlijn.⁴¹

46. Verder moeten de bevoegde autoriteiten bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in voorkomend geval ook rekening houden met de verklaringen over het ontbreken van bewijsmateriaal en met het feit dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd. Bovendien behoeven bepaalde aspecten van de verklaringen van de verzoeker in het kader van de krachtens artikel 4 van richtlijn 2011/95 door de bevoegde autoriteiten verrichte verificaties, ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal daarvoor, geen nadere bevestiging, mits aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 4, lid 5, onder a) tot en met e), van deze richtlijn is voldaan.⁴²

47. Wat de verzoeken om internationale bescherming wegens vrees voor vervolging op grond van godsdienst betreft, waarvan de behandeling dikwijls bijzonder ingewikkeld blijkt, dient met name niet alleen rekening te worden gehouden met de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, maar ook met zijn godsdienstige overtuigingen en de omstandigheden waarin deze werden verworven, de wijze waarop hij zijn geloof opvat en beleeft (of het feit dat hij niet gelooft), zijn verhouding tot de dogmatische aspecten, rituelen of voorschriften van de godsdienst waartoe hij volgens zijn verklaringen behoort, of waarvan hij afstand wil nemen, het feit dat hij, in voorkomend geval, een bijzondere rol speelt bij het overbrengen van zijn geloof, bijvoorbeeld middels onderricht of proselitisme, alsook interacties tussen religieuze factoren en identiteits-, etnische⁴³ of genderfactoren.

48. Hoewel aan de hand van de hierboven door mij vermelde gegevens aanwijzingen kunnen worden gegeven over wat godsdienst betekent voor de persoon die om internationale bescherming verzoekt, en beter kan worden begrepen welke gevolgen de beperkingen van de uitoefening van zijn vrijheid van godsdienst in zijn land van herkomst voor hem hebben, moet worden benadrukt dat bij de behandeling van verzoeken die zijn gebaseerd op vrees voor vervolging op grond van godsdienst, de vraag wat *voor de (mogelijke) actoren van de vervolging* onder het begrip „godsdienst” valt, zeer belangrijk is. Op basis

40 Zie arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 41), en naar analogie arresten van 26 februari 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117, punt 26), en 9 februari 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punt 36). Het Hof heeft er overigens op gewezen dat het aan de bevoegde autoriteiten staat om hun wijze van beoordeling van de verklaringen en het bewijsmateriaal aan te passen aan de eigen kenmerken van elke categorie verzoeken om internationale bescherming, met inachtneming van de door het Handvest gewaarborgde rechten: zie arresten van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 36) en 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 54).

41 Zie in die zin arresten van 22 november 2012, M., (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 64 en 65), en 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 56).

42 Zie arrest van 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 58).

43 Zoals de UNHCR in zijn *Guidelines on: Religion-based Refugee Claims* benadrukt, moeten autoriteiten die een verzoek om internationale bescherming op grond van godsdienst behandelen, bijzondere aandacht besteden aan de onderlinge verbanden tussen religieuze en etnische factoren [zie punt 27, onder d)].

van het antwoord op die vraag kan de houding worden bepaald die van dergelijke actoren kan worden verwacht ten aanzien van de overtuigingen of de godsdienstige identiteit van de verzoeker, en ten aanzien van de gedragingen (of het nalaten van gedragingen⁴⁴) die er de uiterlijke belijdenis van vormen.⁴⁵

49. In het geval van Fathi vormen zijn Koerdische oorsprong, het feit dat hij zich tot het christendom heeft bekeerd en de wijze waarop die bekering heeft plaatsgevonden, zijn deelneming aan de uitzending van een in zijn land van herkomst verboden christelijke televisiezender, zijn aanhouding en zijn ondervraging door de autoriteiten van dat land, alsook zijn bekentenissen, in het kader van zijn detentie, met betrekking tot zijn bekering, allemaal gegevens waarmee het DAB in deze eerste fase van zijn beoordeling rekening had moeten houden, samen met de relevante feiten in verband met het land van herkomst van de verzoeker overeenkomstig artikel 4, lid 3, onder a), van richtlijn 2011/95.

50. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging op de vierde, de vijfde en de zevende prejudiciële vraag, samen genomen, te antwoorden dat artikel 10, lid 1, onder b), en lid 2, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en die zich tot staving van zijn verzoek op een gevaar van vervolging op grond van godsdienst beroept, geen verklaringen hoeft af te leggen, noch documenten hoeft over te leggen met betrekking tot alle aspecten van het begrip „godsdienst”, zoals omschreven in artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, om zijn beweringen over zijn godsdienstige overtuigingen te bewijzen. In het bijzonder hoeft die verzoeker, om afwijzing van zijn verzoek te voorkomen, niet aan te tonen dat hij in de publieke sfeer handelingen heeft verricht in verband met of voorgeschreven door die overtuigingen, of zich heeft onthouden van handelingen die onverenigbaar zijn met die overtuigingen, noch hoeft hij middels schriftelijke bewijzen aan te tonen dat zijn beweringen daarover waar zijn.

D. Zesde prejudiciële vraag

51. Met zijn zesde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of, en, in voorkomend geval, in welke omstandigheden, beperkingen van de vrijheid van godsdienst in het land van herkomst van de verzoeker, zoals het verbod van proselitisme of van met de officiële godsdienst van dat land strijdige handelingen, welke beperkingen worden gerechtvaardigd op grond van de bescherming van de openbare orde in dat land, daden van vervolging kunnen zijn in de zin van artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/95, gelezen in het licht van artikel 10 van het Handvest. De verwijzende rechter vraagt zich ook af of het bestaan op zich van dergelijke verboden, zelfs wanneer zij niet tegen een bepaalde godsdienst zijn gericht, vervolging kan inhouden indien op de overtreding ervan de doodstraf staat.

52. In artikel 9 van richtlijn 2011/95 worden de modaliteiten omschreven op grond waarvan een daad kan worden beschouwd als een daad van vervolging in de zin van artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève. Volgens artikel 9, lid 1, onder a), van die richtlijn moet de daad „zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormt van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”⁴⁶. Overeenkomstig ditzelfde artikel 9, lid 2), onder b) en c), kunnen daden van vervolging in de zin van lid 1, onder meer de vorm aannemen van „wettelijke, administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd” en van „onevenredige of discriminerende vervolging of bestraffing”.

⁴⁴ In geval van bekering volstaat het niet om rekening te houden met de wijze waarop een gelovige van de godsdienst waartoe de verzoeker zich heeft bekeerd, in het land van herkomst van de verzoeker wordt gezien, maar moet ook worden nagegaan hoe een persoon die de officiële godsdienst van dat land verlaat voor een andere godsdienst, wordt gezien.

⁴⁵ Zie in die zin, T.J. Gunn, op. cit., blz. 13 en 14.

⁴⁶ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”).

53. Het in artikel 10, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op godsdienstvrijheid⁴⁷ stemt overeen met het door artikel 9 EVRM gewaarborgde recht.⁴⁸

54. Zoals het Hof in punt 57 van het arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518), heeft vastgesteld, vormt godsdienstvrijheid één van de fundamenteën van een democratische samenleving en vormt zij een grondrecht van de mens. Een aantasting van het recht op godsdienstvrijheid kan dermate ernstig zijn dat zij kan worden gelijkgesteld met de door artikel 15, lid 2, EVRM beoogde gevallen, waar artikel 9, lid 1, van richtlijn 2011/95 bij wijze van voorbeeld naar verwijst om te bepalen welke handelingen met name moeten worden geacht een vervolging te vormen.

55. Zoals het Hof in de punten 58 en 59 van dat arrest heeft opgemerkt, betekent dit echter geenszins dat elke aantasting van het door artikel 10, lid 1, van het Handvest gewaarborgde recht op godsdienstvrijheid een daad van vervolging vormt die de bevoegde autoriteiten verplicht om aan diegene die aan de betrokken aantasting wordt blootgesteld, de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 2, onder d), van de richtlijn te verlenen, aangezien er sprake moet zijn van een „ernstige schending” van die vrijheid die de betrokken persoon op een aanzienlijke wijze treft, opdat de betrokken handelingen als vervolging kunnen worden aangemerkt. Bovendien „kan een schending van het recht op godsdienstvrijheid een vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, onder a), van [...] richtlijn [2011/95] vormen wanneer de asielzoeker wegens de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst een werkelijk gevaar loopt om met name te worden vervolgd of te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende straffen die afkomstig zijn van een van de in artikel 6 van [deze] richtlijn bedoelde actoren”⁴⁹.

56. Uit de door het Hof geformuleerde en hierboven beschreven beginselen blijkt dat het bestaan van vervolging op grond van godsdienst afhankelijk is van de ernst van de aantasting van de vrijheid van godsdienst van de asielzoeker – de aantasting moet een schending van die vrijheid vormen – en verder van de ernst van de daden waaraan de verzoeker wegens de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst wordt blootgesteld, waarbij deze beide aspecten onafhankelijk van elkaar zijn.⁵⁰

57. In een dergelijke context kan het feit dat de beperkingen van de vrijheid van godsdienst die in het land van herkomst van de verzoeker zijn opgelegd, alsook de straffen die zijn bepaald voor schending van de aan die beperkingen verbonden verboden, worden gerechtvaardigd door het vereiste om de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zeden in dat land te handhaven, niet automatisch uitsluiten dat er sprake is van een vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95, welke vervolging moet worden onderscheiden van het rechtmatig nastreven van een dergelijk doel.⁵¹

⁴⁷ Artikel 10 van het Handvest, met als opschrift „De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst”, bepaalt in lid 1, dat „[e]enieder [...] recht [heeft] op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst en overtuiging te veranderen en de vrijheid, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediens, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften”.

⁴⁸ Zie arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 56).

⁴⁹ Arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punt 67). Ik wijs erop dat de definitie van „vervolging” die het Hof in punt 67 hanteert, verschilt van de engere definitie die voortvloeit uit punt 61 van hetzelfde arrest, wat betreft het vereiste niveau van ernst van het gevaar dat de asielzoeker heeft gelopen. Terwijl het Hof in punt 67 verwijst naar een „werkelijk gevaar [...] om met name te worden vervolgd of te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende straffen” (cursivering van mij), sluit punt 61 uit dat „[d]e handelingen [...] waarbij [de] schending niet voldoende ernstig is om ze op een lijn te stellen met een schending van grondrechten van de mens waarvan op grond van artikel 15, lid 2, EVRM niet kan worden afgeweken” kunnen worden aangemerkt als vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2011/95 en van artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève. Ik merk in dit verband op dat de definitie van punt 67 meer in overeenstemming lijkt met de bewoordingen van artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, dat, zoals het Hof trouwens zelf erkent in punt 57 van dat arrest, *alleen bij wijze van voorbeeld* verwijst naar daden die dermate ernstig zijn dat zij kunnen worden gelijkgesteld met de door artikel 15, lid 2, EVRM beoogde gevallen.

⁵⁰ Aldus kunnen handelingen die een ernstige schending van de vrijheid van godsdienst vormen, zelf daden van vervolging zijn, net zoals minder ernstige beperkingen van die vrijheid, wanneer de bestraffing ervan de vereiste graad van ernst bereikt.

⁵¹ Zie wat de voorwaarden betreft waarop beperkingen van de vrijheid van godsdienst kunnen worden toegestaan, met name UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment N° 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion)*, 30 juli 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, beschikbaar op: <http://www.refworld.org/docid/453883fb22.html>

58. De verwijzende rechter wijst erop dat de beperkingen van de vrijheid van godsdienst die ertoe strekken de openbare orde of de openbare veiligheid, of de rechten en vrijheden van derden te beschermen, krachtens artikel 52, lid 1, van het Handvest in de wetgeving van bepaalde lidstaten zijn toegestaan.⁵² Hij vraagt zich af of rekening houdend met de precisering van het Hof in punt 66 van het arrest van 7 november 2013, X e.a. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720) met betrekking tot het begrip „seksuele gerichtheid”⁵³, het begrip „godsdienst” in de zin van het Unierecht handelingen kan omvatten die volgens het nationale recht van de lidstaten strafbaar zijn en of de bestraffing van dergelijke handelingen in het land van herkomst van de verzoeker vervolging kan vormen in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95.

59. Hoewel naar analogie van wat het Hof in punt 66 van het arrest van 7 november 2013, X e.a. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), heeft geoordeeld, moet worden aangenomen dat het begrip „godsdienst” in de zin van artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 in beginsel niet ziet op handelingen die volgens het nationale recht van de lidstaten strafbaar worden geacht, kan op basis van het feit dat die wetgeving kan voorzien in beperkingen van de uitoefening van de vrijheid van godsdienst door bepaalde gedragingen te verbieden en de schending van die verboden te bestraffen met strafrechtelijke sancties, of zelfs gevangenisstraffen⁵⁴, niet tot een definitieve slotsom worden gekomen met betrekking tot de uitlegging en de toepassing van het begrip „dadens van vervolging” in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95, en kan geenszins met name de bestraffing van die strafbare handelingen in het land van herkomst van de verzoeker automatisch worden uitgesloten van de werkingssfeer van dit begrip. De handelingen die kunnen worden verboden en de daaruit voortvloeiende aantastingen van de vrijheid van godsdienst kunnen immers radicaal verschillen naargelang van de definitie die in elke rechtsorde wordt gegeven van de begrippen die een rol spelen bij de bepaling van de bestanddelen van de strafbare handeling⁵⁵, alsook, wat de doelstellingen van dergelijke verboden betreft, van begrippen zoals „openbare orde”, „openbare veiligheid” of „moraal”. Verder, en meer fundamenteel, kan in geen geval de ernst van de bestraffing van dergelijke strafbare handelingen, noch het eventuele onevenredige of discriminerende karakter van de in concreto bepaalde en toegepaste straffen, buiten beschouwing worden gelaten.

60. Wat de vraag betreft of de omstandigheid op zich dat de wetgeving van het land van herkomst van de asielzoeker gedragingen in verband met de uitoefening van de vrijheid van godsdienst – zoals een godsdienstige bekering, de publieke belijdenis van zijn geloof, deelneming aan erediensten in de openbare of particuliere sfeer, onderricht of godsdienstig proselitisme – strafbaar stelt en bestraft met gevangenisstraf of zelfs met de doodstraf, op zich volstaat om aan te nemen dat er sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95, meen ik dat het antwoord op een dergelijke vraag in essentie afhankelijk is van de mate waarin dergelijke straffen daadwerkelijk worden toegepast.

61. Derhalve is het in zaken die betrekking hebben op de strafbaarstelling van handelingen in verband met de vrijheid van godsdienst, essentieel dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van het asielverzoek, niet alleen over de verklaringen van de verzoeker en eventueel door hem overgelegde documenten beschikken, maar ook over zo volledig mogelijke recente informatie,

52 Zie voor een overzicht van de wetgevingen van de lidstaten van de Raad van Europa ter zake de door de Raad van Europa gepubliceerde studie van 2010, *Blasfemy, insult and hatred: finding answers in a democratic society*, blz. 18 e.v., beschikbaar op <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD%282010%29047-e#page=19>

53 In het genoemde punt 66 wijst het Hof erop dat „volgens artikel 10, lid 1, onder d), van de richtlijn seksuele gerichtheid geen handelingen omvat die volgens het nationale recht van de lidstaten strafbaar zijn”.

54 Ik ben met de Hongaarse regering van mening dat dit een zuiver speculatieve kwestie betreft, die niet relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding.

55 Zo zijn er – ik neem hierbij de verwijzing over van de verwijzende rechter naar de Griekse wetgeving inzake proselitisme waarover het EHRM uitspraak heeft gedaan in zijn arrest van 25 mei 1993, Kokkinakis tegen Griekenland (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788) – uiteraard andere gevolgen voor de uitoefening van de vrijheid van godsdienst naargelang „proselitisme”, het voorwerp van het verbod, wordt gedefinieerd als een „[activiteit die] materiële of sociale voordelen [biedt] met het oog op het verkrijgen van banden met [een] kerk of [waarmee] onrechtmatige druk [wordt uitgeoefend] op personen die zich in een nood situatie of een situatie van behoeftigheid bevinden” (zie punt 48 van dat arrest), dan wel als elke openbare belijdenis van een andere dan de officiële godsdienst van de staat in kwestie.

afkomstig uit betrouwbare bronnen, over de wijze waarop de straffen die zijn bepaald voor dergelijke handelingen, concreet worden toegepast in het land van herkomst van de verzoeker, teneinde vast te stellen welk gevaar laatstgenoemde loopt, rekening houdend met zijn individuele situatie en alle hem betreffende omstandigheden, om aan dergelijke sancties te worden blootgesteld.⁵⁶

62. Ten slotte herinner ik eraan dat het EHRM onlangs uitspraak heeft gedaan in drie zaken met betrekking tot de afwijzing van asielverzoeken die door tot het christendom bekeerde Iraniërs waren ingediend. In het arrest van 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, heeft de grote kamer van het EHRM geoordeeld dat „de artikelen 2 en 3 [EVRM] worden geschonden indien de verzoeker naar Iran zou worden teruggestuurd zonder beoordeling ex nunc door de Zweedse autoriteiten van de gevolgen van zijn bekering”⁵⁷. In de beslissing van 5 juli 2016, T.M. en Y.A. tegen het Koninkrijk der Nederlanden⁵⁸, is het verzoek van de verzoekers daarentegen kennelijk ongegrond verklaard op grond dat er geen gegevens waren die de beoordeling van de Nederlandse autoriteiten dat de verklaringen van de verzoekers met betrekking tot hun vermeende bekering niet geloofwaardig waren, in twijfel konden trekken. Tot slot heeft het EHRM in het arrest van 19 december 2017, A. tegen Zwitserland, eveneens uitgesloten dat de artikelen 2 en 3 EVRM werden geschonden, met de overweging dat de beoordeling van de Zwitserse autoriteiten dat bekeerde personen die nog niet bekend waren bij de Iraanse autoriteiten, ook niet voor andere feiten dan hun bekering, en die hun geloof discreet wilden belijden, geen gevaar liepen voor met deze bepalingen strijdige behandelingen, niet ontoereikend was.⁵⁹ Daartoe had het EHRM onderscheid gemaakt tussen de hem voorgelegde zaak en de zaak die had geleid tot het arrest van het Hof van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518).⁶⁰

63. Met betrekking tot de zaak die tot het laatste hierboven vermelde arrest van het EHRM heeft geleid, dienen twee opmerkingen te worden gemaakt. In de eerste plaats had de verzoeker in deze zaak (net als de verzoeker in de zaak die heeft geleid tot het arrest van het EHRM van 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, CE:ECHR:2016:0323JUD004361111) zich na zijn vertrek uit Iran bekeerd. Zijn asielverzoek had dus betrekking op een „ter plaatse” ontstane behoefte aan internationale bescherming in de zin van artikel 5 van richtlijn 2011/95. Zoals het EHRM in dat arrest, onder verwijzing naar de richtsnoeren inzake asielverzoeken op grond van godsdienst echter heeft opgemerkt, doet het feit dat de asielzoeker zich beroept op een bekering „ter plaatse” dikwijls bijzondere problemen inzake geloofwaardigheid ontstaan en moeten de omstandigheden en de bekering nauwkeurig en grondig worden onderzocht.⁶¹ Zoals het EHRM tevens heeft opgemerkt, zijn de mogelijke actoren van de vervolging in dit soort zaken bovendien geneigd om minder belang te hechten aan bekeringen ter plaatse, aangezien die bekeringen vaak „opportunistisch” zijn.⁶² In de zaak in het hoofdgeding daarentegen zou Fathi zich hebben bekeerd toen hij zich nog in Iran bevond, en hadden de Iraanse autoriteiten er volgens hem kennis van.⁶³ Met deze twee gegevens moet naar behoren rekening worden gehouden bij de beoordeling van de gevolgen waarmee hij in geval van terugkeer in zijn land van herkomst zou worden geconfronteerd. In de tweede plaats meen ik dat bijzondere voorzichtigheid

⁵⁶ In het arrest van het EHRM van 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, (CE:ECHR:2016:0323JUD004361111), worden referenties vermeld naar verschillende recente informatiebronnen met betrekking tot de uitoefening van de vrijheid van godsdienst in Iran en de behandeling van tot het christendom bekeerde Iraniërs.

⁵⁷ EHRM, 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, § 158.

⁵⁸ CE:ECHR:2016:0705DEC000020916.

⁵⁹ CE:ECHR:2017:1219JUD006034216.

⁶⁰ Ibidem, punten 44 en 45.

⁶¹ Zie EHRM, 19 december 2017, A. tegen Zwitserland, CE:ECHR:2017:1219JUD006034216.

⁶² Aldus heeft het EHRM in het arrest van 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, met verwijzing naar de „Guidelines on Religion-based Refugee Claims” opgemerkt dat „berekende” activiteiten, namelijk activiteiten die alleen zijn verricht om toestemming te verkrijgen om in de staat waar het asielverzoek is ingediend, te verblijven, geen gegronde vrees voor vervolging in het land van herkomst van de verzoeker doen ontstaan, indien het voor iedereen, ook voor de autoriteiten van dat land, duidelijk is dat het opportunistische activiteiten betreft (punt 123). Dit argument komt ook voor in het arrest van het EHRM van 19 december 2017, A. tegen Zwitserland (CE:ECHR:2017:1219JUD006034216, § 43).

⁶³ Ik merk op dat de verwijzingsbeslissing op dit punt een tegenstrijdigheid bevat. Enerzijds wordt immers in de feitelijke vaststellingen vermeld dat Fathi heeft verklaard dat hij bij zijn aanhouding had moeten toegeven dat hij zich tot het christendom had bekeerd, zodat kan worden aangenomen dat de Iraanse autoriteiten op de hoogte waren van zijn godsdienstige overtuigingen. Anderzijds vermeldt de verwijzende rechter in de motivering van zijn zevende prejudiciële vraag dat Fathi zou hebben verklaard dat de Iraanse autoriteiten geen bewijs, noch informatie hadden over zijn bekering en zijn christelijk geloof.

is geboden, wanneer de bevoegde autoriteit bij de beoordeling van de omvang van het gevaar dat de verzoeker daadwerkelijk wordt vervolgd, rekening houdt met de mogelijkheid dat de verzoeker bij terugkeer in zijn land kan kiezen voor een „discrete belijdenis van zijn geloof”. In dit verband herinner ik eraan dat het Hof in punt 79 van het arrest van 5 september 2012, Y en Z (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518), erop heeft gewezen dat het feit dat de betrokkene „het gevaar uit de weg kan gaan door af te zien van bepaalde godsdienstige [handelingen in beginsel] niet relevant [is]”. De godsdienstige overtuiging, de identiteit of de levenswijze, die alle aspecten zijn van het begrip „godsdienst” in de zin van artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève, en dus van artikel 10 van richtlijn 2011/95, moeten zo fundamenteel voor de menselijke identiteit worden geacht dat niemand mag worden gedwongen ze te verbergen, te wijzigen of er afstand van te doen om aan vervolging te ontkomen.⁶⁴

64. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de zesde prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat de vraag of er sprake is van vervolging, in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95, op grond van godsdienst afhankelijk is van de ernst van de aantasting van de vrijheid van godsdienst van de asielzoeker en verder van de ernst van de daden waaraan die verzoeker zich wegens de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst blootstelt. Dat de beperkingen van de vrijheid van godsdienst in het land van herkomst van de verzoeker en de straffen voor schending van de aan die beperkingen verbonden verboden, worden gerechtvaardigd op grond van het vereiste om de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zeden in dat land te handhaven, kan niet automatisch uitsluiten dat er sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95. De omstandigheid dat gedragingen die verband houden met de uitoefening van de vrijheid van godsdienst, zoals godsdienstige bekering of godsdienstig proselitisme, in de wetgeving van het land van herkomst van de asielzoeker worden bestraft met onevenredige of discriminerende straffen, en zelfs met de doodstraf, volstaat om aan te nemen dat er sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95 indien blijkt dat dergelijke straffen daadwerkelijk worden toegepast en de verzoeker een aantoonbaar gevaar loopt dat hem deze straffen worden opgelegd bij zijn terugkeer in dat land.

III. Conclusie

65. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Administrativen sad Sofia-Grad te beantwoorden als volgt:

- „1) Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat die een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming ten gronde behandelt, niet verplicht is vooraf een formeel besluit vast te stellen waarbij hij zijn verantwoordelijkheid uit hoofde van verordening nr. 604/2013 erkent voor de behandeling van dat verzoek. Die lidstaat moet echter krachtens artikel 4, lid 1, van die verordening de verzoeker op de wijze als bepaald in artikel 4, lid 2, informatie verstrekken over het feit dat zijn verzoek door de bevoegde autoriteiten van die lidstaat zal worden behandeld, alsook over de redenen waarom die lidstaat zich verantwoordelijk heeft geacht in het kader van deze verordening.
- 2) In een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de lidstaat die een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van verordening nr. 604/2013 behandelt, geen uitdrukkelijk besluit heeft vastgesteld over zijn verantwoordelijkheid op grond van die verordening om op dat verzoek te beslissen, en waarin blijkt dat die lidstaat de

⁶⁴ Zie in die zin EHRM, 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, (CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, punt 52).

discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van die verordening niet heeft toegepast, hoeft de nationale rechter bij wie een beroep tegen het besluit tot weigering van dat verzoek is ingediend, niet ambtshalve na te gaan of die verordening op de verzoeker van toepassing is.

- 3) Artikel 10, lid 1, onder b), en lid 2, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, moet aldus worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en die zich tot staving van zijn verzoek op een gevaar voor vervolging wegens godsdienst beroept, geen verklaringen hoeft af te leggen, noch documenten hoeft over te leggen met betrekking tot alle aspecten van het begrip 'godsdienst', zoals omschreven in artikel 10, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, om zijn beweringen over zijn godsdienstige overtuigingen te bewijzen. In het bijzonder hoeft een dergelijke verzoeker, om afwijzing van zijn verzoek te voorkomen, niet aan te tonen dat hij in de publieke sfeer handelingen heeft verricht in verband met of voorgeschreven door die overtuigingen, of zich heeft onthouden van handelingen die onverenigbaar zijn met die overtuigingen, noch hoeft hij middels schriftelijke bewijzen aan te tonen dat zijn beweringen daarover waar zijn.
- 4) Of er sprake is van vervolging, in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95, op grond van godsdienst is afhankelijk van de ernst van de aantasting van de vrijheid van godsdienst van de asielzoeker en verder van de ernst van de daden waaraan die verzoeker zich wegens de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst blootstelt. Dat de beperkingen van de vrijheid van godsdienst in het land van herkomst van de verzoeker en de straffen voor schending van de aan die beperkingen verbonden verboden, worden gerechtvaardigd op grond van het vereiste om de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zeden in dat land te handhaven, kan niet automatisch uitsluiten dat er sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95. De omstandigheid dat gedragingen die verband houden met de uitoefening van de vrijheid van godsdienst, zoals godsdienstige bekering of godsdienstig proselitisme, in de wetgeving van het land van herkomst van de asielzoeker worden bestraft met onevenredige of discriminerende straffen, en zelfs met de doodstraf, volstaat om aan te nemen dat er sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95 indien blijkt dat dergelijke straffen daadwerkelijk worden toegepast en de verzoeker een aantoonbaar gevaar loopt dat hem deze straffen worden opgelegd bij zijn terugkeer in dat land."