



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 16 februari 2023¹

Zaak C-663/21

**Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
in tegenwoordigheid van**

AA

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een
prejudiciële beslissing]

en

Zaak C-8/22

XXX

tegen

Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid –
Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor de erkenning als vluchteling of als persoon die voor
subsidiare bescherming in aanmerking komt – Artikel 14, lid 4, onder b) – Intrekking van de
vluchtelingenstatus – Derdelander die een bijzonder ernstig misdrijf heeft gepleegd –
Gevaar voor de samenleving – Evenredigheidstoetsing – Bewijslast – Richtlijn 2008/115/EG –
Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Uitstel van verwijdering – Verwijdering die
als onwettig wordt beschouwd wegens het beginsel van non-refoulement – Onmogelijkheid om
een terugkeerbesluit uit te vaardigen”

I. Inleiding

1. Artikel 14, leden 4 en 5, 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 subsidiare bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming², bepaalt dat, behalve om redenen van beëindiging (artikel 11) en uitsluiting (artikel 12), de lidstaten de vluchtelingenstatus kunnen intrekken of de toekenning ervan kunnen weigeren in geval van gevaar voor hun veiligheid of samenleving.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2011, L 337, blz. 9. Deze richtlijn is een herschikking van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12, met rectificatie in PB 2005, L 204, blz. 24).

2. Deze mogelijkheid, die is ingegeven door de wens van de lidstaten om te kunnen optreden tegen vluchtelingen die een gevaar vormen voor hun veiligheid of samenleving maar die niet kunnen worden teruggestuurd, is bekritiseerd omdat zij niet overeenstemt met de gronden voor uitsluiting en beëindiging in artikel 1, afdelingen C tot en met F, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen³, zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen⁴ (hierna: „Verdrag van Genève”).

3. In zijn arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus)⁵, heeft het Hof evenwel geoordeeld dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 14, leden 4 tot en met 6, van richtlijn 2011/95 in het licht van artikel 78, lid 1, VWEU en artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) kunnen aantasten. Het Hof is tot deze slotsom gekomen op basis van de overweging dat artikel 14, leden 4 en 5, van deze richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de intrekking van de vluchtelingenstatus of de weigering om deze status te verlenen in de context van het bij deze richtlijn ingevoerde stelsel niet tot gevolg heeft dat de betrokken derdelander of staatloze die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder d), van die richtlijn, gelezen in samenhang met de bepalingen van hoofdstuk III ervan, de hoedanigheid van vluchteling in de zin van dat artikel 2, onder d), en artikel 1, afdeling A, van het Verdrag van Genève verliest⁶.

4. In het kielzog van het arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) wordt het Hof thans in de onderhavige prejudiciële zaken verzocht te verduidelijken onder welke voorwaarden de lidstaten kunnen besluiten de vluchtelingenstatus in te trekken.

5. Deze verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen meer bepaald de uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 en van de artikelen 5, 6, 8 en 9 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven⁷.

6. In zaak C-663/21 is het verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend in een geding tussen AA, staatsburger van een derde land, en het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale vreemdelingen- en asiëdienst, Oostenrijk; hierna: „Bundesamt”), over het besluit van het Bundesamt om de vluchtelingenstatus van AA in te trekken, hem geen subsidiairebeschermingsstatus te verlenen, hem om gegronde redenen geen verblijfsvergunning te verlenen, jegens hem een terugkeerbesluit uit te vaardigen dat gepaard gaat met een verblijfsverbod, een termijn voor zijn vrijwillig vertrek vast te stellen en te verklaren dat zijn verwijdering niet was toegestaan.

³ Ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)]. Het verdrag is op 22 april 1954 in werking getreden.

⁴ Gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967. Zie Janků, L., „(In)Compatibility of Article 14 (4) and (6) of the Qualification Directive with the 1951 Refugee Convention”, toespraak die is gehouden ter gelegenheid van het Nordic Asylum Law Seminar van 29 en 30 mei 2017 en die beschikbaar is op het internetadres http://mhi.hi.is/sites/mhi.hi.is/files/nalsfiles/4/nals_paper_janku.pdf.

⁵ C-391/16, C-77/17 en C-78/17 (Intrekking van de vluchtelingenstatus), EU:C:2019:403; hierna: „arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus)”.

⁶ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 97.

⁷ PB 2008, L 348, blz. 98.

7. In zaak C-8/22 is het verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend in het kader van een geding tussen XXX, staatsburger van een derde land, en de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (België) (hierna: „Commissaris-generaal”) betreffende het besluit van de Commissaris-generaal om de vluchtelingenstatus van XXX in te trekken.

8. De vragen van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) (zaak C-663/21) en de Raad van State (België) (zaak C-8/22) zijn complementair en overlappen elkaar gedeeltelijk, zodat ik ze in deze conclusie samen zal behandelen. Deze vragen nodigen het Hof met name uit om de voorwaarden voor intrekking van de vluchtelingenstatus in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 te verduidelijken.

9. Ingevolge deze bepaling „[kunnen] [d]e lidstaten [...] de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen wanneer [...] hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf”.

10. Deze grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus is rechtstreeks geïnspireerd door de bewoordingen van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, waaruit volgt dat het beginsel van non-refoulement niet kan worden ingeroepen door een vluchteling „die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap” van het land waar hij zich bevindt. Deze zelfde afwijking van het beginsel van non-refoulement is te vinden in artikel 21, lid 2, van richtlijn 2011/95⁸.

11. In deze conclusie zal ik, om te beginnen, een lans breken voor de uitlegging dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 twee cumulatieve voorwaarden stelt aan de mogelijkheid voor een lidstaat om de vluchtelingenstatus in te trekken. In dit verband zal ik uiteenzetten waarom een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf mijns inziens een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde is voor een lidstaat om deze status in te trekken.

12. Vervolgens zal ik uit de doeken doen waarom het gevaar dat de veroordeelde vormt op het moment dat een besluit tot intrekking van de vluchtelingenstatus wordt genomen, mijns inziens werkelijk, actueel en voldoende ernstig moet zijn voor de samenleving van de betrokken lidstaat.

13. Tot slot zal ik preciseren dat een besluit tot intrekking van de vluchtelingenstatus mijns inziens het evenredigheidsbeginsel en, meer in het algemeen, de door het Handvest gewaarborgde grondrechten van de betrokkene moet eerbiedigen.

14. Zaak C-663/21 werpt een bijkomende vraag op betreffende de uitlegging van richtlijn 2008/115. In wezen wordt de vraag gesteld of een terugkeerbesluit moet worden genomen wanneer de betrokken derdelander niet naar zijn land van herkomst kan worden teruggestuurd. Uitgaande van de meest recente rechtspraak van het Hof geef ik het Hof in overweging om deze vraag ontkennend te beantwoorden.

⁸ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 93.

II. Feiten van de hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. *Zaak C-663/21*

15. AA is op 10 december 2014 illegaal Oostenrijk binnengekomen en heeft diezelfde dag nog internationale bescherming aangevraagd. Bij besluit van het Bundesamt van 22 december 2015 is hem de vluchtelingenstatus verleend.

16. Op 22 maart 2018 is AA veroordeeld tot een vrijheidsstraf van een jaar en drie maanden alsook tot een geldboete van 180 maal het dagtarief wegens gevaarlijke bedreiging, zaakbeschadiging, het ongeoorloofd voorhanden hebben van verdovende middelen en de handel in verdovende middelen. Op 14 januari 2019 is AA veroordeeld tot een vrijheidsstraf van drie maanden wegens mishandeling en gevaarlijke bedreiging. Op 11 maart 2019 is hij veroordeeld tot een vrijheidsstraf van zes maanden wegens poging tot mishandeling en gevaarlijke bedreiging. Al deze vrijheidsstraffen zijn omgezet in voorwaardelijke straffen.

17. Op 13 augustus 2019 is AA een geldboete opgelegd wegens agressief gedrag jegens een met openbaar toezicht belaste functionaris.

18. Bij besluit van 24 september 2019 heeft het Bundesamt de aan AA verleende vluchtelingenstatus ingetrokken en besloten hem niet de subsidiairebeschermingsstatus of een verblijfsvergunning om gegronde redenen te verlenen. Het Bundesamt heeft voorts verklaard jegens hem een terugkeerbesluit samen met een inreisverbod uit te vaardigen en dat een termijn voor zijn vrijwillig vertrek zou worden vastgesteld, waarbij is aangegeven dat zijn verwijdering naar Syrië niet was toegestaan.

19. AA heeft tegen dit besluit van het Bundesamt van 24 september 2019 beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk). Vervolgens heeft hij verklaard dat hij dit beroep introk voor zover het was gericht tegen het punt van het dispositief van het besluit waarbij was vastgesteld dat zijn uitzetting ontoelaatbaar was.

20. Op 16 juni en 8 oktober 2020 is AA veroordeeld tot vrijheidsstraffen van vier en vijf maanden zonder dat de eerdere voorwaardelijke straffen zijn herroepen.

21. Bij vonnis van 28 mei 2021 heeft het Bundesverwaltungsgericht het besluit van het Bundesamt van 24 september 2019 nietig verklaard. Volgens deze rechter moet voor de intrekking van de vluchtelingenstatus aan vier voorwaarden zijn voldaan: de vreemdeling heeft een bijzonder ernstig misdrijf gepleegd; hij is daarvoor definitief veroordeeld; hij levert een gevaar op voor de samenleving, en de met de beëindiging van zijn verblijf gemoeide openbare belangen wegen zwaarder dan zijn belangen bij de voortzetting van de bescherming door de staat van toevlucht.

22. Deze rechter heeft vastgesteld dat in het geval van AA de eerste drie voorwaarden zijn vervuld, maar heeft, wat betreft de vierde voorwaarde, uiteengezet dat moet worden afgewogen of de belangen van de Republiek Oostenrijk zwaarder wegen dan die van AA, rekening houdend met de omvang en de aard van de maatregelen waaraan hij in geval van intrekking van de internationale bescherming zou worden blootgesteld. Aangezien AA bij terugkeer naar zijn land van herkomst aan het risico van marteling of dood zou zijn blootgesteld, heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat zijn belangen zwaarder wegen dan die van de Republiek Oostenrijk en dat zijn vluchtelingenstatus niet zou mogen worden ingetrokken.

23. Het Bundesamt heeft tegen dit vonnis beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof.

24. Tot staving van zijn beroep in *Revision* voert het Bundesamt aan dat de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof waarbij de vierde voorwaarde is geformuleerd, is geweest in een context die niet vergelijkbaar is met de huidige juridische uitgangssituatie. Verwijdering naar de staat van herkomst zou namelijk niet meer zijn toegestaan wanneer de betrokkene zodanige gevolgen dreigt te ondervinden dat een schending van de artikelen 2 of 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden moet worden gevreesd⁹. De door het Bundesverwaltungsgericht in casu verrichte belangenafweging zou dus niet nodig zijn, omdat AA bescherming tegen verwijdering zou genieten krachtens een beslissing waarbij de ontoelaatbaarheid van de verwijdering is vastgesteld. Volgens het Bundesamt zou een dergelijke belangenafweging bovendien afbreuk kunnen doen aan de geloofwaardigheid van de beschermingsregeling die het Unierecht overeenkomstig het Verdrag van Genève biedt.

25. In het licht van de aldus door het Bundesamt aangevoerde argumenten vraagt de verwijzende rechter zich af of voor de toepassing van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 een belangenafweging moet worden gemaakt, nadat is vastgesteld dat de betrokkene bij onherroepelijk vonnis is veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf en dat hij een gevaar voor de samenleving vormt. Hij merkt onder andere op dat een dergelijke belangenafweging, uitgaande van de door het Bundesamt bij hem aangevoerde argumenten¹⁰, terzijde kan worden geschoven op grond dat artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn tot doel heeft de vluchtelingenstatus in te trekken van die personen die wegens hun uitgebreide strafblad en het gevaar dat zij dientengevolge voor de samenleving vormen, niet waardig zijn gebleken de vluchtelingenstatus te behouden.

26. Voorts merkt deze rechter op dat bij de intrekking van de vluchtelingenstatus hoe dan ook geen rekening kan worden gehouden met de noodzaak van voorkoming van het gevaar dat uitgaat van een persoon met een uitgebreid strafblad, aangezien de verwijdering van deze persoon ontoelaatbaar is wegens het verbod van refoulement.

27. De verwijzende rechter stelt op basis van de rechtsleer en verklaringen van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) vast dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over de noodzaak om het belang van het gevaar dat de betrokken derdelander voor de samenleving vormt, af te wegen tegen de risico's die zijn terugkeer naar zijn land van herkomst voor hem meebrengt. Hij wijst er ook op dat de Oostenrijkse rechtspraak op dit punt binnen de Europese Unie op zichzelf lijkt te staan en dat deze rechtspraak het onmogelijk kan maken om de betrokken derdelander zijn vluchtelingenstatus te ontnemen.

28. Voorts merkt deze rechter op dat het Oostenrijkse recht bepaalt dat in gevallen waarin de internationale bescherming is ingetrokken, maar verwijdering naar het land van herkomst ontoelaatbaar is, een terugkeerbesluit, eventueel gepaard met een inreisverbod, moet worden vastgesteld. Het verblijf van de betrokken derdelander wordt dan in Oostenrijk gedoogd zolang verwijdering niet mogelijk is, hoewel het niet legaal is.

⁹ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

¹⁰ Het Bundesamt verwijst onder andere naar het arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661). In dat arrest heeft het Hof verklaard dat een persoon ook dan op grond van artikel 12, lid 2, onder b) of c), van richtlijn 2004/83 van de vluchtelingenstatus kan worden uitgesloten wanneer hij geen actueel gevaar oplevert voor de lidstaat van ontvangst (punt 105) en voorts dat een dergelijke uitsluiting geen evenredigheidstoetsing in het concrete geval vereist (punt 111).

29. Een dergelijke praktijk zou als onverenigbaar met richtlijn 2008/115 kunnen worden beschouwd, met name voor zover zij inhoudt dat een terugkeerbesluit wordt vastgesteld dat voor onbepaalde tijd zonder gevolgen blijft, aangezien de verwijdering van de betrokken derdelander als ontoelaatbaar wordt beschouwd tot de eventuele vaststelling van een andersluidend besluit waarbij de verwijdering toelaatbaar wordt verklaard. In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich met name af wat de strekking is van het arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis¹¹.

30. In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet bij de beoordeling of de eerder door de bevoegde autoriteit aan een persoon verleende vluchtelingenstatus mag worden ingetrokken om de reden die wordt genoemd in artikel 14, lid 4, onder b), van [richtlijn 2011/95], een belangenafweging worden verricht die een zelfstandig criterium vormt en inhoudt dat het voor de intrekking noodzakelijk is dat de met de verwijdering van de betrokkene gemoeide openbare belangen zwaarder wegen dan de belangen die de vluchteling heeft bij de voortzetting van de bescherming door de staat van toevlucht, met dien verstande dat de laakbaarheid van een misdrijf en het potentiële gevaar voor de samenleving moeten worden afgewogen tegen de beschermingsbelangen van de vreemdeling, waarbij de omvang en de aard van de voor hem dreigende maatregelen in aanmerking moeten worden genomen?
- 2) Staan de bepalingen van [richtlijn 2008/115], met name de artikelen 5, 6, 8 en 9 ervan, in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan tegen een derdelander aan wie het eerdere verblijfsrecht als vluchteling wordt ontnomen ten gevolge van de intrekking van de vluchtelingenstatus, ook een terugkeerbesluit moet worden uitgevaardigd wanneer reeds ten tijde van de uitvaardiging van dat besluit vaststaat dat de verwijdering van de betrokkene voor onbepaalde tijd ontoelaatbaar is wegens het verbod van refolement, hetgeen tevens bij onherroepelijke beslissing wordt vastgesteld?”

31. De Oostenrijkse, de Belgische, de Tsjechische, de Duitse en de Nederlandse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

B. Zaak C-8/22

32. Bij besluit van de Commissaris-generaal van 23 februari 2007 is aan XXX de vluchtelingenstatus verleend.

33. Op 20 december 2010 is XXX bij arrest van het Hof van assisen Brussel veroordeeld tot een gevangenisstraf van 25 jaar.¹²

34. Bij besluit van 4 mei 2016 heeft de Commissaris-generaal zijn vluchtelingenstatus ingetrokken.

35. XXX heeft tegen dit besluit bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) beroep ingesteld.

¹¹ C-546/19, EU:C:2021:432.

¹² Hoewel de verwijzingsbeslissing slechts zeer weinig details bevat over de in het hoofdgeding aan de orde zijnde feiten, stelt de Belgische regering dat XXX in wezen is veroordeeld voor diefstal met geweld in vereniging en een levensdelict.

36. Bij arrest van 26 augustus 2019 heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dit beroep verworpen op grond dat het gevaar dat XXX voor de samenleving vormt, voortvloeit uit een veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf. In die context zou het niet aan de Commissaris-generaal hebben gestaan om aan te tonen dat XXX een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving vormt. Het is eerder aan XXX om aan te tonen dat hij niet langer een gevaar voor de samenleving vormt.

37. Op 26 september 2019 heeft XXX tegen dit arrest cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State.

38. Tot staving van zijn cassatieberoep voert hij in wezen aan dat het aan de Commissaris-generaal staat om het bestaan van een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving te bewijzen en dat een evenredigheidstoets moet worden verricht om te bepalen of het gevaar dat hij zou vormen de intrekking van zijn vluchtelingenstatus rechtvaardigt.

39. In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 14, lid 4, onder b), van [richtlijn 2011/95], aldus worden uitgelegd dat het feit dat een persoon die de vluchtelingenstatus heeft verkregen, voor een bijzonder ernstig misdrijf is veroordeeld, reeds aantoonst dat hij een bedreiging voor de samenleving vormt, of aldus dat de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf op zichzelf beschouwd niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving?
- 2) Indien de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf als zodanig niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving, moet artikel 14, lid 4, onder b), van [richtlijn 2011/95], dan aldus worden uitgelegd dat de lidstaat moet aantonen dat de verzoeker sinds zijn veroordeling een bedreiging voor de samenleving blijft vormen? Moet de lidstaat vaststellen dat deze bedreiging werkelijk en actueel is of volstaat een potentiële bedreiging? Moet artikel 14, lid 4, onder b), van [die richtlijn], afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat de vluchtelingenstatus enkel kan worden ingetrokken indien dat evenredig is en de bedreiging die de begunstigde van deze status vormt voldoende ernstig is om intrekking te rechtvaardigen?
- 3) Indien de lidstaat niet hoeft aan te tonen dat de verzoeker sinds zijn veroordeling nog steeds een bedreiging voor de samenleving vormt en dat deze bedreiging werkelijk, actueel en voldoende ernstig is om intrekking van de vluchtelingenstatus te rechtvaardigen, moet artikel 14, lid 4, onder b), van [richtlijn 2011/95] dan aldus worden uitgelegd dat de bedreiging voor de samenleving in beginsel wordt aangetoond door het feit dat de begunstigde van de vluchtelingenstatus definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, maar dat de betrokkene kan aantonen dat hij niet of niet langer een bedreiging vormt?”

40. XXX, de Belgische en de Nederlandse regering alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

41. Ter gemeenschappelijke terechtzitting van 10 november 2022 van de twee zaken zijn XXX, de Belgische en de Nederlandse regering alsmede de Commissie gehoord in hun pleidooien en antwoorden op de door het Hof gestelde mondelinge vragen.

III. Analyse

A. Uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95

42. Wat betreft de uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 heeft de juridische discussie in de onderhavige zaken betrekking op verschillende punten.

43. Moet er, in de eerste plaats, van worden uitgegaan dat deze bepaling voorziet in twee cumulatieve voorwaarden voor een lidstaat om de vluchtelingenstatus te kunnen intrekken, namelijk een definitieve veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf en voorts het bewijs dat de veroordeelde persoon een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat?

44. Wordt deze eerste vraag bevestigend beantwoord, dan rijst, in de tweede plaats, de vraag wat de kenmerken van dit gevaar voor de samenleving moeten zijn. Moet een lidstaat met name aantonen dat de betrokken derdelander sinds zijn veroordeling nog steeds een gevaar voor de samenleving vormt? Moet, voorts, naar analogie van hetgeen het Hof met betrekking tot andere normen van het Unierecht heeft geoordeeld, het gevaar werkelijk, actueel en voldoende ernstig zijn?

45. In de derde plaats, moet bij het besluit van een lidstaat tot intrekking van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen? Zo ja, tussen welke elementen moet dan een evenwicht worden gevonden? Moet de bevoegde autoriteit met name het belang van de lidstaat van ontvangst bij de bescherming van zijn samenleving afwegen tegen het belang van de betrokken derdelander om in die lidstaat bescherming te blijven genieten?

46. Alvorens deze verschillende punten te onderzoeken maak ik enkele inleidende opmerkingen over het vereiste van een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf.

1. Inleidende opmerkingen over het vereiste van een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf

47. Ik wijs erop dat geen van de vragen van de verwijzende rechters betrekking heeft op de vraag wat het vereiste dat de betrokken derdelander „definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf” betekent. Deze vraag wordt echter rechtstreeks gesteld in de zaak Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-402/22), die momenteel op initiatief van de Raad van State (Nederland) bij het Hof aanhangig is. Aangezien die zaak dus het passende kader zal vormen voor de afbakening van deze voorwaarde¹³, beperk ik mij hier tot de volgende opmerkingen die zijn ingegeven door het contrast tussen de veroordelingen in de onderhavige zaken.

¹³ Met name zal moeten worden nagegaan of de vereisten en parameters die in aanmerking moeten worden genomen om tot de slotsom te komen dat een persoon een „ernstig misdrijf” heeft gepleegd, zoals omschreven in artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, ook relevant zijn om te bepalen of een persoon een „bijzonder ernstig misdrijf” heeft gepleegd, zoals omschreven in artikel 14, lid 4, onder b), van die richtlijn. Zie met betrekking tot de uitlegging van artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713).

48. Zo betreft zaak C-663/21 een derdelander van wie de vluchtelingenstatus is ingetrokken nadat hij wegens diverse strafbare feiten tot verschillende voorwaardelijke gevangenisstraffen was veroordeeld. Zaak C-8/22 betreft op haar beurt een derdelander van wie de vluchtelingenstatus is ingetrokken nadat hij was veroordeeld tot 25 jaar gevangenisstraf voor het plegen van verschillende strafbare feiten, waaronder een levensdelict.

49. Gevoelsmatig en onder voorbehoud van een nadere omschrijving van het begrip „veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf”, lijkt mij een vrijheidsstraf van een duur en voor een strafbaar feit als in zaak C-8/22 onder deze definitie te vallen of althans niet duidelijk buiten de werkingssfeer ervan.

50. Wat betreft zaak C-663/21 kan men zich daarentegen de vraag stellen of meerdere voorwaardelijke gevangenisstraffen voor strafbare feiten die elk afzonderlijk niet als een „bijzonder ernstig misdrijf” kunnen worden aangemerkt, voldoen aan de in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 gestelde voorwaarde. Daardoor rijst met name de vraag of door de optelsom van verschillende strafbare feiten de door deze bepaling vereiste graad van bijzondere ernst kan worden bereikt.

51. Ik ga hier niet in op deze vragen, die in het kader van de onderhavige zaken geen voorwerp van discussie zijn geweest, en beperk mij ertoe de aandacht van de verwijzende rechters te vestigen op het feit dat zij, wanneer zij gevolgen moeten verbinden aan de antwoorden van het Hof op hun vragen, niet voorbij kunnen gaan aan de voorafgaande toetsing of de betrokkene is veroordeeld voor een „bijzonder ernstig misdrijf” in de zin van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95. Dat is namelijk een onontbeerlijke voorwaarde voor de toepassing van de door deze bepaling geboden mogelijkheid om de vluchtelingenstatus in te trekken.

52. Maar volstaat dit als voorwaarde om gebruik te maken van deze mogelijkheid tot intrekking? Voor het antwoord op deze vraag moet voor de toepassing van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 het verband tussen een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het bestaan van een gevaar voor de samenleving worden verduidelijkt, om hieruit af te leiden of dit al dan niet twee cumulatieve voorwaarden zijn.

2. Verband tussen een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het bestaan van een gevaar voor de samenleving

53. Met zijn eerste en derde vraag in zaak C-8/22 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling neergelegde grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus kan worden toegepast wanneer vaststaat dat de betrokkene definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, zonder dat als afzonderlijke voorwaarde hoeft te worden nagegaan of deze persoon een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.

54. Deze vragen vereisen dat wordt nagegaan of er een verband van automatische causaliteit is tussen de twee elementen, namelijk de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het bestaan van een gevaar voor de samenleving van de betrokken lidstaat, zodat het eerste element noodzakelijkerwijs het tweede meebrengt, dan wel of dat twee elementen zijn die weliswaar met elkaar verbonden zijn, maar elk afzonderlijk moeten worden aangetoond.

55. Anders gezegd, moet ervan worden uitgegaan dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 een enkele voorwaarde voor de intrekking van de vluchtelingenstatus behelst, namelijk dat het gevaar voor de samenleving uitsluitend voortvloeit uit het feit dat de begunstigde van de vluchtelingenstatus definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf? Of moet ervan worden uitgegaan dat deze bepaling deze intrekking afhankelijk stelt van twee voorwaarden, zodat een lidstaat, naast het bestaan van een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf, ook moet aantonen dat de vluchteling een gevaar voor de samenleving vormt?

56. De lidstaten lijken op dit punt van mening te verschillen. Volgens sommige volstaat een veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf hoe dan ook om de betrokkene als een gevaar voor de samenleving te beschouwen. Andere vinden dat als afzonderlijke voorwaarde ook het bestaan van een dergelijk gevaar moet worden vastgesteld¹⁴.

57. Evenals de Commissie acht ik een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf weliswaar voor de intrekking van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 noodzakelijk maar niet afdoende¹⁵. In dit verband moet ook worden nagegaan en vastgesteld of de betrokkene een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt. Deze bepaling bevat dus twee voorwaarden die weliswaar met elkaar verband houden, maar verschillend zijn en waaraan cumulatief moet worden voldaan. Een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf is dus zowel een voorwaarde voor het bestaan van een gevaar voor de samenleving, overeenkomstig de genoemde bepaling, als een relevant element voor de beoordeling van dat gevaar. Deze veroordeling is echter niet het enige element voor een dergelijke beoordeling, zoals ik hieronder zal toelichten.

58. De bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 pleiten mijns inziens voor een dergelijke uitlegging.

59. Hoewel er verschillen zijn tussen de taalversies van deze bepaling¹⁶, komt daarin tot uitdrukking dat de betrokkene niet alleen moet zijn veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, maar dat ook moet worden vastgesteld dat er een verband bestaat tussen het misdrijf waarvoor deze persoon is veroordeeld en het gevaar dat van hem uitgaat. De persoon moet dus een gevaar vormen vanwege het misdrijf dat hij heeft gepleegd¹⁷.

60. Het in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 vereiste gevaar voor de samenleving staat dus niet vast wanneer het gebaseerd is op beweringen betreffende door de betrokkene gepleegde strafbare feiten of betreffende het algemene gedrag van de betrokkene die niet hebben geleid tot een definitieve veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf.

¹⁴ Zie met name het rapport van de Commissie, getiteld „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)”, 2019, blz. 135, beschikbaar op het internetadres <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>.

¹⁵ Zie in die zin Kraft, I., „Article 14, Revocation of, ending of or refusal to renew refugee status”, in: Hailbronner, K., en Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2e druk, C. H. Beck, München, 2016, blz. 1225-1233, in het bijzonder blz. 1231.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de Duitse, de Nederlandse en de Finse taalversie, waarin staat dat de betrokken vluchteling een gevaar vormt voor de samenleving van de betrokken lidstaat „omdat” hij is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf.

¹⁷ Zie met name EASO, *Analyse juridique, Fin de la protection internationale: articles 11, 14, 16 et 19 de la Directive Qualification (2011/95/UE)*, 2018, blz. 53, beschikbaar op het internetadres https://euaa.europa.eu/sites/default/files/ending-international-protection_fr.pdf.

61. Evenals het Hof heeft verklaard met betrekking tot de overeenkomstige grond van artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83, op grond waarvan terugleiding van een vluchteling mogelijk is, moet ervan worden uitgegaan dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 strikte voorwaarden verbindt aan de intrekking van de vluchtelingenstatus, omdat, in het bijzonder, alleen een vluchteling die definitief is veroordeeld voor een „bijzonder ernstig misdrijf” kan worden geacht een „gevaar [te vormen] voor de samenleving van die lidstaat” in de zin van die bepaling¹⁸. Deze strikte voorwaarden vormen de tegenhanger van de zwaarwegende gevolgen van de intrekking van de vluchtelingenstatus, namelijk dat de betrokkene niet langer alle in hoofdstuk VII van deze richtlijn genoemde rechten en voordelen heeft, aangezien die met deze status verband houden¹⁹.

62. Dat er een verband is tussen de twee in artikel 14, lid 4, onder b), van de richtlijn genoemde elementen betekent mijns inziens evenwel niet dat het bestaan van een gevaar voor de samenleving in alle gevallen moet worden geacht automatisch voort te vloeien uit een veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf, zodat het niet nodig is een dergelijk gevaar aan te tonen.

63. Los van de taalversies en de wijze waarop zij het verband tussen een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het bestaan van een gevaar voor de samenleving tot uitdrukking brengen, brengt het feit dat in de bewoordingen van deze bepaling naar deze twee elementen wordt verwezen, mij namelijk tot de slotsom dat de wetgever van de Unie aldus heeft bepaald dat aan twee cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan om de vluchtelingenstatus te kunnen intrekken. Indien het gevaar voor de samenleving geen autonome voorwaarde zou vormen, zou de wetgever er logischerwijs genoeg mee hebben genomen de intrekking van de vluchtelingenstatus toe te staan op de enkele grond van een veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf²⁰.

64. Dat heeft deze wetgever overigens gedaan door bijvoorbeeld in artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 te bepalen dat het plegen van een „ernstig, niet-politiek misdrijf” een van de gronden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus is en in artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn het plegen van een „ernstig misdrijf” onder de gronden voor uitsluiting van subsidiaire bescherming te scharen. Wat betreft de gronden voor uitsluiting van subsidiaire bescherming, vormen de ernstige redenen om aan te nemen dat de betrokkene een „gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt”, bovendien een afzonderlijke en autonome uitsluitingsgrond.

65. Op basis van een vergelijking van deze bepalingen leid ik uit de specifieke bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 af dat het bestaan van een gevaar voor de samenleving niet automatisch en in alle gevallen kan voortvloeien uit een veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf, anders zou het vereiste dat de betrokkene een gevaar voor de samenleving vormt, overbodig worden.

¹⁸ Zie arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 72; hierna: „arrest T.”).

¹⁹ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 99. De toepassing van artikel 14, lid 4 of 5, van richtlijn 2011/95 heeft met name tot gevolg dat de betrokkene de verblijfstitel wordt ontzegd die artikel 24 van deze richtlijn verbindt aan de status van vluchteling in de zin van die richtlijn (punt 103). Een vluchteling jegens wie een maatregel wordt vastgesteld op grond van artikel 14, lid 4 of 5, van richtlijn 2011/95 kan dan ook worden beschouwd als iemand die niet of niet langer rechtmatig verblijft op het grondgebied van de betrokken lidstaat (punt 104). Zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 14, lid 6, van deze richtlijn zijn of blijven die personen evenwel in het genot van een aantal rechten die zijn vastgelegd in het Verdrag van Genève, hetgeen bevestigt dat zij, niettegenstaande die intrekking of weigering, vluchteling in de zin van met name artikel 1, afdeling A, van dat verdrag zijn of blijven (punt 99).

²⁰ Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, moet de uitdrukkelijke verwijzing naar een gevaar voor de samenleving van de betrokken lidstaat in de bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 niet worden beschouwd als een louter overbodige vermelding, maar als een voorwaarde waaraan eveneens moet worden voldaan.

66. Anders dan de Belgische regering betoogt, heeft de uitlegging ten gunste van het bestaan van twee cumulatieve voorwaarden niet tot gevolg dat de andere in artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95 genoemde grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus, namelijk dat er goede redenen bestaan om een vluchteling te beschouwen als „een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt”, zijn nuttig effect verliest. Deze grond heeft mijns inziens namelijk een eigen werkings sfeer, omdat hij zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat omvat. Zo kan de openbare veiligheid door de aantasting van het functioneren van essentiële instellingen en openbare diensten alsook het overleven van de bevolking, door het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, en door de aantasting van militaire belangen in gevaar worden gebracht²¹. In die zin verschilt het gevaar voor de veiligheid van een lidstaat in de zin van artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95 van het gevaar voor de samenleving van een lidstaat als bedoeld in artikel 14, lid 4, onder b), van die richtlijn, dat meer betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde in de betrokken lidstaat²².

67. De uitlegging dat de bevoegde autoriteit zich niet mag beperken tot het kennisnemen van een vroegere veroordeling om de vluchtelingenstatus krachtens deze bepaling te kunnen intrekken, vindt mijns inziens steun in de noodzaak om deze bepaling strikt uit te leggen, rekening houdend met het doel van de richtlijn.

68. Zoals valt te lezen in overweging 12 van deze richtlijn heeft zij namelijk tot doel om, enerzijds, te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven en, anderzijds, ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.

69. De vluchtelingenstatus moet aan een persoon worden toegekend wanneer deze voldoet aan de minimumnormen die in het Unierecht zijn vastgesteld. Zo verlenen de lidstaten overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2011/95 de vluchtelingenstatus aan een derdelander of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III van deze richtlijn als vluchteling wordt erkend.

70. Artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 bevat evenwel een grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus die een uitzondering vormt op de algemene regel van artikel 13 van die richtlijn en die tot gevolg heeft dat de rechten en voordelen van hoofdstuk VII van die richtlijn worden beperkt. Die intrekkinggrond moet volgens mij dus strikt worden uitgelegd, hetgeen betekent dat hij alleen kan worden toegepast wanneer de bevoegde autoriteit aantoont,

²¹ Zie naar analogie, wat betreft artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 arrest T. (punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het lijkt mij ook relevant rekening te houden met de uitlegging die is gegeven aan het begrip „gevaar voor de veiligheid van het land” waarin een vluchteling zich bevindt in de zin van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève. Op de leest van deze bepaling is zowel de formulering van artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95 als die van artikel 21, lid 2, onder a), van die richtlijn geschoeid. Volgens het in 1997 door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (hierna: „UNHCR”) gepubliceerde commentaar op dit verdrag (beschikbaar op het internetadres <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf>) „wordt het begrip ‚nationale veiligheid’ of ‚veiligheid van het land’ ingeroepen tegen daden van een zekere ernst die direct of indirect de staatsordening (landsbestuur), de territoriale integriteit, de onafhankelijkheid of de externe vrede van het betrokken land ondermijnen” (blz. 140).

²² Ook hier kan de uitlegging van het Verdrag van Genève behulpzaam zijn om het begrip „gevaar [...] voor de samenleving” van een lidstaat in de zin van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 te verduidelijken. In dit verband merk ik op dat het in de vorige voetnoot geciteerde commentaar, met betrekking tot het overeenkomstige begrip „gevaar [...] voor de gemeenschap” van het land waar een vluchteling zich bevindt, in de zin van artikel 33, lid 2, van dat verdrag, dit begrip als volgt definieert: „een bedreiging voor het vreedzame leven van de bevolking in zijn vele aspecten”. In die zin wordt een persoon als een bedreiging voor de gemeenschap beschouwd wanneer hij communicatiemiddelen beschadigt, woningen of andere gebouwen tot ontploffing brengt of in brand steekt, vreedzame burgers agressief bejegt of mishandelt, inbraken pleegt, zich schuldig maakt aan gewapende overvallen of ontvoeringen, kortom, wanneer hij het maatschappelijke leven verstoort of ontwricht, en vooral wanneer hij dat op grote schaal doet, in welk geval hij in feite een openbare bedreiging wordt” (blz. 143).

ten eerste, dat de betrokken derdelander definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en, ten tweede, dat de derdelander een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.

71. Een dergelijke uitlegging lijkt mij ook in overeenstemming met die van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, dat onder meer bepaalt dat op het beginsel van non-refoulement geen aanspraak kan worden gemaakt door een vluchteling „die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van [het land waar hij zich bevindt]”. Deze laatste bepaling heeft weliswaar een ander doel, aangezien zij uitzonderingen behelst op het beginsel van non-refoulement, maar het staat vast dat zij de bron is van de gronden voor intrekking van de vluchtelingenstatus die de Uniewetgever in artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 heeft genoemd. Het lijkt mij derhalve passend rekening te houden met de uitlegging van artikel 33, lid 2, van dat verdrag, dat de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen, zoals blijkt uit de overwegingen 4, 23 en 24 van richtlijn 2011/95²³.

72. Aangezien de in artikel 14, leden 4 en 5, van richtlijn 2011/95 bedoelde omstandigheden waarin de lidstaten de vluchtelingenstatus kunnen intrekken of weigeren, in wezen overeenkomen met die waarin de lidstaten een vluchteling kunnen terugsturen op grond van artikel 21, lid 2, van die richtlijn en artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, ben ik meer in het algemeen van mening dat de in die bepalingen van de richtlijn genoemde gronden op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd.

73. Dat de uitlegging van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève evenwel lijkt te pleiten voor het bestaan van de twee voorwaarden, namelijk een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het bestaan van een gevaar voor de samenleving van het land waar de betrokken vluchteling zich bevindt²⁴, versterkt mijn overtuiging dat de overeenkomstige gronden van zowel artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 als artikel 21, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 eveneens de vervulling van deze twee cumulatieve voorwaarden vereisen.

74. Uit het voorgaande volgt mijns inziens dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling neergelegde grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus door een lidstaat slechts kan worden toegepast wanneer die lidstaat aantoonbaar dat de betrokkene definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en dat deze persoon voorts een gevaar vormt voor de samenleving van deze lidstaat.

75. Nu moet worden nagegaan wat de kenmerken van een dergelijk gevaar zijn.

3. Kenmerken van het gevaar voor de samenleving

76. Met zijn tweede vraag in zaak C-8/22 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de intrekking van de vluchtelingenstatus op grond van die bepaling afhankelijk is van het bestaan van een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving in die lidstaat.

²³ Zie onder andere arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook, wat betreft de noodzaak om de bepalingen van richtlijn 2011/95 uit te leggen in overeenstemming met het Verdrag van Genève, arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁴ Zie „The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis”, blz. 246, beschikbaar op het internetadres <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>.

77. Met de vraag aan het Hof of het in artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn bedoelde gevaar voor de samenleving werkelijk, actueel en voldoende ernstig moet zijn, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de norm die het Hof in zijn rechtspraak over gevaar voor de openbare orde heeft vastgesteld, op deze bepaling moet worden toegepast.

78. Met name bedoeld is de rechtspraak waarin het Hof op het gebied van het vrije verkeer van burgers van de Unie een standaard heeft geformuleerd volgens welke een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer alleen dan als een bedreiging voor de openbare orde kan worden beschouwd wanneer zijn individuele gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving²⁵, een standaard die vervolgens in afgeleid recht is gecodificeerd²⁶. Deze standaard is ook toegepast op derdelanders die niet behoren tot de gezinsleden van burgers van de Unie. Deze standaard is bijvoorbeeld herhaaldelijk toegepast op begunstigden van door associatieovereenkomsten verleende rechten²⁷ en voorts, tot op zekere hoogte, op langdurig ingezetenen²⁸, alsmede om te rechtvaardigen dat geen termijn voor vrijwillig vertrek in een terugkeerprocedure wordt toegekend²⁹, dat een aan een vluchteling verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken³⁰, dat een asielzoeker in administratieve bewaring wordt gesteld³¹, dat naast een terugkeerbevel een inreisverbod wordt opgelegd³², of dat bewaring met het oog op verwijdering in een gevangenis ten uitvoer wordt gelegd³³.

79. De standaard van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving is daarentegen in andere contexten terzijde geschoven, met name in verband met de weigering van visa aan studenten³⁴.

80. Men zou dus tot de slotsom kunnen komen dat niet elke verwijzing door de wetgever van de Unie naar het begrip „bedreiging voor de openbare orde” noodzakelijkerwijs moet worden opgevat als een verwijzing naar uitsluitend individuele gedragingen die een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving van de

²⁵ Zie in het bijzonder arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punten 28 en 35), en 19 januari 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punten 24 en 25).

²⁶ Artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77).

²⁷ Zie onder andere arresten van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punten 57 en 58); 20 november 2001, Jany e.a. (C-268/99, EU:C:2001:616, punt 59), en 8 december 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punt 82).

²⁸ Zie arrest van 7 december 2017, López Pastuzano (C-636/16, EU:C:2017:949, punten 25-28).

²⁹ Zie arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 60).

³⁰ Zie arrest T., punt 79.

³¹ Zie arrest van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 67).

³² Zie arrest van 16 januari 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punt 49).

³³ Zie arrest van 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punt 45).

³⁴ Zie arrest van 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punt 40).

betrokken lidstaat, en dat rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van de betrokken bepalingen, hun context en de doelstellingen die worden nagestreefd door de regelgeving waarvan zij deel uitmaken³⁵.

81. Uit deze korte beschrijving van de rechtspraak van het Hof over het begrip bedreiging voor de openbare orde blijkt dat het Hof verschillende richtingen inslaat naargelang van de regels van het Unierecht die het moet uitleggen, waarbij het telkens rekening houdt met de bewoordingen van de betrokken bepalingen, de context waarin zij zijn geplaatst en het doel van de regeling waarin zij zijn opgenomen. Derhalve moet mijns inziens rekening worden gehouden met de bijzondere bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95, de context waarin deze bepaling is geplaatst, het doel van deze richtlijn om de kenmerken van het daarin bedoelde gevaar voor de samenleving af te bakenen. De verwantschap van beide typen van gevaar, te weten het gevaar voor de openbare orde in een lidstaat enerzijds en het gevaar voor de samenleving in die lidstaat anderzijds, laat weliswaar een vergelijking van de criteria voor de kwalificatie van een dergelijk gevaar toe, maar die komt niet in de plaats van een specifiek onderzoek van artikel 14, lid 4, onder b), van de richtlijn door middel van een grammaticale, contextuele en teleologische uitlegging.

82. In dit verband blijkt uit de bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 duidelijk dat het gevaar voor de samenleving waarop deze bepaling betrekking heeft, werkelijk moet zijn. Deze bepaling eist namelijk dat de betrokkene een gevaar „vormt” voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt. Zoals de Commissie echter terecht opmerkt, impliceert het vereiste dat een gevaar werkelijk moet zijn niet dat het zeker is dat het gevaar zich in de toekomst zal verwezenlijken.

83. Bovendien impliceren de context van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 en het nuttig effect van de voorwaarde dat de betrokkene een gevaar voor de samenleving vormt, mijns inziens dat het moet gaan om een actuele bedreiging.

84. Wat betreft de context van deze bepaling wijs ik erop dat het Hof reeds heeft verklaard dat het actuele gevaar dat een vluchteling eventueel voor de betrokken lidstaat oplevert, in het stelsel van richtlijn 2004/83 niet in aanmerking wordt genomen in het kader van artikel 12, lid 2, van die richtlijn maar in het kader van artikel 14, lid 4, onder a), van die richtlijn – volgens hetwelk deze lidstaat de aan een vluchteling verleende status met name kan intrekken wanneer er goede redenen bestaan om hem als een gevaar voor de veiligheid te beschouwen – en daarnaast in het kader van artikel 21, lid 2, van die richtlijn waarin wordt bepaald dat de lidstaat van ontvangst

³⁵ Zie wat betreft de voorwaarden voor binnenkomst van derdelanders krachtens verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB 2016, L 77, blz. 1) arrest van 12 december 2019, E.P. (Bedreiging van de openbare orde) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punten 31-33), alsmede, met betrekking tot het recht op gezinshereniging, arrest van 12 december 2019, G.S. en V.G. (Bedreiging van de openbare orde) (C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punten 54 en 55). In dit laatste arrest heeft het Hof verklaard dat artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12) niet eraan in de weg staat dat de bevoegde autoriteiten om redenen van openbare orde, ten eerste, een op deze richtlijn gebaseerd verzoek om toegang en verblijf kunnen afwijzen op grond van een strafrechtelijke veroordeling die is uitgesproken tijdens een eerder verblijf op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat en, ten tweede, een op deze richtlijn gebaseerde verblijfstitel kunnen intrekken of de verlenging ervan kunnen weigeren wanneer de aanvrager een voldoende zware straf is opgelegd ten opzichte van de duur van het verblijf, voor zover deze praktijk alleen van toepassing is indien de inbreuk die de betrokken strafrechtelijke veroordeling rechtvaardigt, voldoende ernstig van aard is om vast te stellen dat het noodzakelijk is het verblijf van deze aanvrager uit te sluiten en deze autoriteiten de in artikel 17 van dezelfde richtlijn bedoelde individuele beoordeling uitvoeren (punt 70). Het Hof heeft hiertoe gepreciseerd dat deze autoriteiten niet hoeften aan te tonen dat de persoonlijke gedragingen van de aanvrager een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat (punt 63).

een vluchteling mag uitzetten of terugleiden wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij een gevaar vormt voor de veiligheid of de samenleving van deze lidstaat, zoals ook door artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève wordt toegestaan³⁶.

85. Mijns inziens is er dus geen grond om aan te nemen dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 in het systeem van die richtlijn verschilt van artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 21, lid 2, van die richtlijn. Deze bepalingen zijn overigens identiek aan de overeenkomstige bepalingen van richtlijn 2004/83 wat betreft het vereiste dat de betrokkene een actueel gevaar vormt voor de lidstaat waar hij zich bevindt. Een andere uitlegging zou leiden tot een inconsistente uitlegging van deze verschillende bepalingen.

86. Aangezien een veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf op zich al blijkt geeft van het feit dat de vluchteling een bijzonder ernstige verstoring van de samenleving heeft veroorzaakt die de strafrechtelijke bestraffing van de gedragingen die deze verstoring hebben veroorzaakt noodzakelijk heeft gemaakt, ben ik voorts van mening dat de verwijzing naar het bestaan van een gevaar voor de samenleving in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 een autonoom nuttig effect moet sorteren. Zo niet, dan zou deze verwijzing overbodig zijn.

87. Het nuttig effect van de vermelding dat de betrokkene een gevaar voor de samenleving vormt, is dan dat de bevoegde autoriteit verplicht is aan te tonen dat iemand die eerder voor een bijzonder ernstig misdrijf is veroordeeld op het moment dat zij overweegt de vluchtelingenstatus in te trekken nog steeds een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.

88. Uit het voorgaande volgt dat degene tegen wie een procedure tot intrekking van de vluchtelingenstatus loopt, een actueel gevaar moet vormen voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt op het tijdstip waarop de bevoegde autoriteit haar besluit moet vaststellen.

89. Voorts heeft de in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 vereiste mate van bijzondere ernst met betrekking tot een veroordeling voor een misdrijf mijns inziens het logische gevolg dat het aan die veroordeling verbonden gevaar voor de samenleving op het tijdstip van het besluit tot intrekking van de vluchtelingenstatus zelf voldoende ernstig moet zijn om die intrekking te rechtvaardigen.

90. De toepassing van de norm inzake een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging in het kader van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 lijkt mij gerechtvaardigd, gelet op het afwijkende karakter van deze bepaling ten opzichte van de in artikel 13 van deze richtlijn neergelegde regel voor de toekenning van de vluchtelingenstatus. Dit afwijkende karakter impliceert, zoals ik reeds heb aangegeven, een strikte uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van die richtlijn, die temeer gerechtvaardigd is omdat het hoofddoel van de richtlijn niet het voorkomen van bedreigingen van de veiligheid, de openbare orde of de samenleving van de lidstaten is, maar de in overweging 12 genoemde doelstelling³⁷.

91. De toepassing van deze norm kan mijns inziens ook worden afgeleid uit hetgeen het Hof heeft geoordeeld in het arrest T. betreffende de intrekking van de aan personen met de vluchtelingenstatus afgegeven verblijfsvergunning om dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde. Het Hof heeft namelijk in het kader van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 rechtstreeks de norm toegepast die is voortgekomen uit zijn rechtspraak over

³⁶ Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 101).

³⁷ Zie punt 68 supra.

het vrije verkeer van burgers van de Unie³⁸. Dienaangaande heeft het Hof verklaard dat, ook al streeft richtlijn 2004/38 andere doelen na dan richtlijn 2004/83 en al blijven de lidstaten vrij om de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, dat niet wegneemt dat de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, niet mag verschillen naargelang van de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt³⁹.

92. In dit arrest heeft het Hof een gradatie aangebracht tussen de maatregelen waaraan een vluchteling kan worden onderworpen naargelang de gevolgen ervan voor hem meer of minder ernstig zijn. Het terugleiden van een vluchteling, waarvan de gevolgen zeer ingrijpend kunnen zijn⁴⁰, vormt dus het uiterste middel waarvan een lidstaat gebruik kan maken wanneer geen enkele andere maatregel mogelijk of toereikend is om het hoofd te bieden aan het gevaar dat deze vluchteling vormt voor de veiligheid of de samenleving van die lidstaat.⁴¹ Intrekking van de verblijfstitel wegens bedreiging van de nationale veiligheid of de openbare orde overeenkomstig artikel 24, lid 1, van richtlijn 2011/95 heeft minder ernstige gevolgen dan de intrekking van de vluchtelingenstatus of het uiterste middel van de terugleiding⁴². Uit deze gradatie volgt dat bepaalde omstandigheden die niet zodanig ernstig zijn dat zij een lidstaat toestaan om krachtens artikel 21, lid 2, van die richtlijn een besluit tot terugleiding te nemen, volgens het Hof die lidstaat niettemin kunnen toestaan om op basis van artikel 24, lid 1, van die richtlijn de betrokken vluchteling zijn verblijfstitel te ontnemen⁴³.

93. Hoewel er verschillen in formulering zijn tussen laatstgenoemde bepaling en artikel 21, lid 2, van richtlijn 2011/95, dat soortgelijke criteria bevat als in artikel 14, lid 4, van die richtlijn worden gebruikt⁴⁴, neig ik tot de slotsom dat, indien een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, vereist is om de minder ingrijpende maatregel van ontneming van de verblijfstitel van de vluchteling krachtens artikel 24, lid 1, van die richtlijn te nemen, logischerwijs diezelfde kenmerken van de bedreiging a fortiori vereist zouden moeten zijn voor de ingrijpendere besluiten die bestaan in de intrekking van de vluchtelingenstatus of de terugleiding van de betrokkene.

94. Om te bepalen of een persoon een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving van de betrokken lidstaat vormt, moet rekening worden gehouden met alle feitelijke en juridische gegevens betreffende de situatie van de betrokken vluchteling waardoor kan worden verduidelijkt of diens persoonlijke gedragingen een dergelijk gevaar vormen. In het geval van een vluchteling die strafrechtelijk is veroordeeld, behoren bijgevolg de aard en de ernst van dat feit en het tijdsverloop sinds het plegen ervan tot de gegevens die in dat verband relevant zijn⁴⁵. Ik ben derhalve van mening dat naast de beoordeling door de strafrechter, die uiteraard een beslissende factor is voor de beoordeling van de mate van het gevaar dat van de betrokkene uitgaat, het gedrag

³⁸ Zie arrest T., punten 78 en 79.

³⁹ Zie arrest T., punt 77.

⁴⁰ Zie arrest T., punt 72.

⁴¹ Zie arrest T., punt 71.

⁴² Zie, wat betreft richtlijn 2004/83 arrest T., punt 74.

⁴³ Zie, wat betreft richtlijn 2004/83 arrest T., punt 75.

⁴⁴ Meer bepaald verwijst zowel artikel 14, lid 4, onder b), als artikel 21, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 naar een „gevaar [...] voor de samenleving” van de betrokken lidstaat, terwijl artikel 24, lid 1, van die richtlijn verwijst naar dwingende redenen die met name verband houden met de „openbare orde” van die lidstaat. Hoewel deze twee begrippen niet als identiek mogen worden beschouwd, lijken de nuances die hen kunnen onderscheiden mij niet belangrijk genoeg om voor de analyse een vergelijking van de criteria voor de toepassing van deze bepalingen uit te sluiten.

⁴⁵ Zie arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punten 61 en 62).

van deze persoon in de periode tussen de strafrechtelijke veroordeling en het moment waarop het bestaan van een gevaar voor de samenleving wordt beoordeeld, een rol moet spelen. In dit verband moet rekening worden gehouden met de tijd die sinds de veroordeling is verstreken, het recidivegevaar en de inspanningen van de betrokkene op het gebied van re-integratie⁴⁶. Getuigt het gedrag van de vluchteling van een onverminderde neiging om verdere handelingen te verrichten die de fundamentele belangen van de samenleving ernstig zouden kunnen schaden, dan kan mijns inziens een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving worden vastgesteld.

95. Ook moet worden gepreciseerd dat de bevoegde autoriteit die intrekking van de vluchtelingenstatus overweegt, moet aantonen dat aan de voorwaarden van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 is voldaan. Ook al is de formulering van dit lid in dit opzicht minder uitdrukkelijk dan de leden 2 en 3 van dat artikel, die voorschrijven dat de lidstaten aantonen respectievelijk vaststellen dat aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan, ik zie geen reden om een ander standpunt in te nemen⁴⁷. Het is dus niet aan de vluchteling om aan te tonen dat zijn status niet moet worden ingetrokken.

96. Voorts ben ik het niet eens met de in de derde vraag in zaak C-8/22 geschetste oplossing, namelijk dat het bestaan van een gevaar voor de samenleving kan worden vermoed zodra is vastgesteld dat de betrokkene voor een bijzonder ernstig misdrijf is veroordeeld. Zelfs indien er volgens de logica van de intrekkinggrond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 een verband bestaat tussen een onherroepelijke veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het bestaan van een gevaar voor de samenleving, zoals ik eerder heb uiteengezet, staat het aan de bevoegde autoriteit om in elk afzonderlijk geval vast te stellen of de veroordeling, afhankelijk van de individuele omstandigheden en met name de duur van de periode sinds de veroordeling en het gedrag van de vluchteling gedurende die periode, nog steeds een doorslaggevende factor is om te bepalen of er sprake is van een gevaar voor de samenleving op het moment dat het intrekkingbesluit wordt genomen. In dit verband moeten de procedureregels van artikel 45 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming⁴⁸ in acht worden genomen, met name door de betrokkene de mogelijkheid te bieden de redenen aan te vechten waarom de bevoegde autoriteit van oordeel is dat de vluchtelingenstatus moet worden ingetrokken.

97. Uit het voorgaande volgt dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 mijns inziens aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus door een lidstaat slechts kan worden toegepast wanneer die lidstaat aantoont dat de betrokkene een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving van die lidstaat vormt.

⁴⁶ Het is duidelijk dat wanneer de bevoegde autoriteit een besluit neemt onmiddellijk nadat de derdelander is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, deze veroordeling doorslaggevend zal zijn om aan te tonen dat de derdelander een gevaar voor de samenleving vormt. Naarmate het tijdstip waarop het besluit tot intrekking van de vluchtelingenstatus wordt genomen verder verwijderd is van het tijdstip van de veroordeling, wordt het gedrag van de derdelander sinds de veroordeling daarentegen belangrijker bij de beoordeling van het bestaan van een gevaar voor de samenleving.

⁴⁷ Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is ook de UNHCR van mening dat de bewijslast dat aan de voorwaarden van artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 is voldaan, moet rusten op de lidstaat die zich op die bepaling beroept. Zie UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council [Directive 2004/83]*, blz. 31 en 32, beschikbaar op het internetadres <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>.

⁴⁸ PB 2013, L 180, blz. 60.

4. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel

98. De eerste vraag in zaak C-663/21 en de tweede vraag in zaak C-8/22 hebben betrekking op de vraag of bij de toepassing van de grond tot intrekking van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 het evenredigheidsbeginsel in aanmerking moet worden genomen.

99. Meer in het bijzonder wenst de verwijzende rechter in zaak C-663/21 in wezen te vernemen of deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat de aan een derdelander verleende vluchtelingenstatus slechts kan worden ingetrokken indien het met de terugkeer van de derdelander naar zijn land van herkomst gemoeide openbaar belang zwaarder weegt dan het belang dat die derdelander heeft bij de voortzetting van de internationale bescherming, rekening houdend met de omvang en de aard van de maatregelen waaraan hij is blootgesteld. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter met de verwijzing naar de maatregelen waaraan de betrokkene is blootgesteld met name de gevolgen voor deze persoon van een eventuele terugkeer naar zijn land van herkomst op het oog heeft.

100. Ter beantwoording van deze vragen wijs ik er om te beginnen op dat het Hof met betrekking tot de modaliteiten van het onderzoek dat de bevoegde autoriteit ertoe kan brengen het bestaan van een grond voor uitsluiting of intrekking van internationale bescherming vast te stellen, onlangs met betrekking tot artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 heeft verklaard dat de toepassing van elk van deze bepalingen veronderstelt dat de bevoegde autoriteit voor elk individueel geval een beoordeling verricht van de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten om te bepalen of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de situatie van de betrokkene, die voor het overige voldoet aan de criteria om internationale bescherming te verkrijgen of te behouden, onder een van de in die bepalingen bedoelde gevallen valt.⁴⁹

101. Volgens het Hof maakt deze beoordeling integrerend deel uit van de procedure voor internationale bescherming die moet worden gevoerd overeenkomstig de richtlijnen 2011/95 en 2013/32.⁵⁰ Het staat uitsluitend aan de beslissingsautoriteit⁵¹ om, onder toezicht van de rechter, alle relevante feiten en omstandigheden te beoordelen, met inbegrip van de criteria die verband houden met de toepassing van de artikelen 14 en 17 van richtlijn 2011/95, waarna zij haar besluit zal nemen⁵².

102. Het Hof heeft dus elk automatisme en elke afhankelijkheid van een andere autoriteit uitgesloten wanneer de beslissingsautoriteit een besluit moet nemen⁵³. Deze autoriteit moet daarentegen over alle relevante informatie beschikken en op basis van die informatie zelf de feiten en omstandigheden beoordelen, teneinde de strekking van haar besluit te bepalen en een volledige motivering ervoor te geven⁵⁴.

⁴⁹ Zie arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a. (C-159/21, EU:C:2022:708, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a.”).

⁵⁰ Zie arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., punt 73.

⁵¹ Het begrip beslissingsautoriteit wordt in artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 gedefinieerd als „elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”.

⁵² Zie arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁵³ Zie arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., punt 79.

⁵⁴ Zie arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., punt 80.

103. Dienaangaande heeft het Hof het feit benadrukt dat de beslissingsautoriteit over een beoordelingsmarge moet beschikken om te beslissen of overwegingen in verband met de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat aanleiding moeten geven tot intrekking van de vluchtelingenstatus, zoals volgt uit de bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95, wat betekent dat de vaststelling van het bestaan van een bedreiging voor die veiligheid niet automatisch tot een dergelijke intrekking leidt⁵⁵.

104. Mijns inziens kunnen de bovenstaande overwegingen worden toegepast op artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn. De bevoegde autoriteit moet dus ook over een beoordelingsmarge beschikken om te beslissen of het bestaan van een gevaar voor de samenleving aanleiding moet geven tot intrekking van de vluchtelingenstatus of niet.

105. Net als de beslissingsautoriteit, gelet op haar eigen taken, het bestaan van een gevaar voor de nationale veiligheid vrij moet kunnen beoordelen zonder dat zij zich hoeft te baseren op een niet met redenen omkleed advies dat door met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid belaste organen is gegeven⁵⁶, moet de autoriteit die de vluchtelingenstatus intrekt vrij zijn om te beoordelen of een vluchteling die is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, overeenkomstig artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 een gevaar vormt voor de samenleving.

106. In dit verband merk ik op dat de lidstaten ingevolge deze bepaling enkel de mogelijkheid hebben om de vluchtelingenstatus in te trekken. Naar analogie van hetgeen het Hof heeft verklaard met betrekking tot artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83 betreffende de mogelijkheid van terugleiding van een vluchteling, moet in gedachten worden gehouden dat zelfs wanneer aan de voorwaarden van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 is voldaan, de intrekking van de vluchtelingenstatus slechts een mogelijkheid is die aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten is gelaten, die vrij blijven om voor andere, minder rigoureuze opties te kiezen⁵⁷. Deze bepaling verschilt dus van artikel 12 van die richtlijn, dat dwingende redenen voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus bevat.

107. Bij de uitoefening van de hun bij artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 verleende bevoegdheid leggen de lidstaten het Unierecht ten uitvoer, hetgeen impliceert dat deze mogelijkheid niet zodanig door hen mag worden gebruikt dat afbreuk wordt gedaan aan het doel en het nuttige effect van die richtlijn en dat bij de toepassing van de in deze bepaling neergelegde grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus de in het Handvest verankerde grondrechten moeten worden geëerbiedigd⁵⁸. Bovendien valt in overweging 16 van deze richtlijn te lezen dat zij de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt die erkend zijn in het Handvest⁵⁹. Het Hof heeft overigens geoordeeld dat de toepassing van artikel 14, leden 4 tot en met 6, van deze richtlijn niet afdoet aan de verplichting van de betrokken lidstaat om de relevante bepalingen van

⁵⁵ Zie arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., punt 81. Het Hof heeft in hetzelfde arrest daarentegen gekozen voor een andere aanpak wat betreft artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, waarin is bepaald dat een dierdelander wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd. Volgens het Hof impliceert het gebruik in deze bepaling van de uitdrukking „wordt uitgesloten” namelijk dat de beslissingsautoriteit geen beoordelingsmarge heeft zodra zij heeft vastgesteld dat de betrokkene een ernstig misdrijf heeft gepleegd (punt 90).

⁵⁶ Zie arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., punt 83.

⁵⁷ Zie arrest T., punt 72.

⁵⁸ Zie naar analogie arrest van 12 december 2019, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 61-64).

⁵⁹ In deze overweging valt daarnaast te lezen dat deze richtlijn niet alleen de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle tracht te eerbiedigen maar ook de toepassing van de artikelen 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 en 35 van het Handvest en dat zij derhalve dienovereenkomstig dient te worden toegepast.

het Handvest na te leven, zoals die in artikel 7 (eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven), artikel 15 (vrijheid van beroep en het recht te werken), artikel 34 (sociale zekerheid en sociale bijstand) en artikel 35 (gezondheidszorg)⁶⁰.

108. Voorts moet de toepassing van de in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 vervatte grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, hetgeen met name inhoudt dat zij geschikt moet zijn om de met die bepaling nagestreefde doelstelling te verwezenlijken en niet verder mag gaan dan noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken⁶¹. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, voor de lidstaten bindend is wanneer zij dit recht ten uitvoer leggen⁶².

109. In feite is de gehele procedure die een lidstaat ertoe kan brengen de vluchtelingenstatus op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 in te trekken doordeesemd van het evenredigheidsbeginsel: om te beginnen wanneer wordt nagegaan of het misdrijf waarvoor een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken bijzonder ernstig van aard is; voorts bij de beantwoording van de vraag of er een voldoende ernstig gevaar voor de samenleving bestaat, en, tot slot, wanneer moet worden beslist of de voorkeur moet worden gegeven aan een minder strikte maatregel dan intrekking van de vluchtelingenstatus, gelet op het facultatieve karakter daarvan.

110. Wat deze laatste beoordelingsfase betreft, meen ik dat er redenen zijn om met betrekking tot de intrekking van de vluchtelingenstatus af te wijken van hetgeen het Hof heeft geoordeeld met betrekking tot artikel 12, lid 2, onder b) of c), van verordening 2004/83 betreffende de uitsluiting van de vluchtelingenstatus, namelijk dat de bevoegde autoriteit geen aanvullende evenredigheidsbeoordeling in het licht van het betrokken geval hoeft uit te voeren wanneer zij vaststelt dat aan de in die bepalingen gestelde voorwaarden is voldaan⁶³. Zoals ik reeds heb opgemerkt, bevatten deze bepalingen immers uitsluitingsgronden die verplicht zijn en waarvan dus niet kan worden afgeweken⁶⁴, hetgeen deze bepalingen onderscheidt van de facultatieve intrekkingsgronden van artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95.

111. Met betrekking tot de vraag of een minder strikte maatregel dan de intrekking van de vluchtelingenstatus niet de voorkeur verdient, gelet op het facultatieve karakter van de intrekkingsmaatregel, houdt de te verrichten beoordeling mijns inziens een afweging van zorgvuldig af te bakenen belangen in.

112. Vanuit het oogpunt van een lidstaat is de bevoegdheid tot intrekking van de vluchtelingenstatus bedoeld om zijn samenleving te beschermen tegen het gevaar dat een vluchteling ervoor vormt door de vaststelling van een maatregel die naast een strafrechtelijke veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf kan komen.

⁶⁰ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 109.

⁶¹ Zie naar analogie arrest van 12 december 2019, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 66 en 67).

⁶² Zie onder andere arrest van 8 maart 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Rechtstreekse werking) (C-205/20, EU:C:2022:168, punt 31).

⁶³ Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punten 109 en 111).

⁶⁴ Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 115). In dat arrest heeft het Hof onder andere verklaard dat de betrokken uitsluitingsgronden zijn ingevoerd om personen die de aan de vluchtelingenstatus verbonden bescherming onwaardig worden bevonden, van die status uit te sluiten, en om te voorkomen dat personen die ernstige misdrijven hebben begaan, dankzij de toekenning van die status aan strafrechtelijke verantwoordelijkheid kunnen ontsnappen (punt 104).

113. Aangezien de persoon van wie de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken op grond van het beginsel van non-refoulement⁶⁵ niet kan worden verwijderd van het grondgebied van de lidstaat waar hij zich bevindt, kunnen met recht vraagtekens worden geplaatst bij de doeltreffendheid van een besluit tot intrekking van deze status met het oog op het neutraliseren van het gevaar dat deze persoon vormt voor de samenleving van deze lidstaat. Niettemin kan de mogelijkheid om de vluchtelingenstatus in te trekken zowel een afschrikkende als een sanctionerende functie hebben. In dat verband biedt het feit dat een lidstaat de vluchtelingenstatus kan intrekken hem de mogelijkheid om gevolgen te verbinden aan een schending van de verplichting van de betrokken persoon zich te houden aan zowel de wetten en voorschriften als de voor de handhaving van de openbare orde genomen maatregelen. In de geest van artikel 2⁶⁶ en artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève lijkt het mij legitiem om op Unieniveau te bepalen dat de verlening van de vluchtelingenstatus, met de daaraan verbonden voordelen en rechten, afhankelijk is van de eerbiediging van de veiligheid en de openbare orde van de lidstaat die internationale bescherming heeft verleend.

114. Wat betreft de persoon tegen wie een procedure tot intrekking van de vluchtelingenstatus loopt, wijs ik erop dat het gevolg van deze procedure is dat deze persoon weliswaar zijn vluchtelingenstatus niet verliest en dus overeenkomstig artikel 14, lid 6, van richtlijn 2011/95 een aantal rechten behoudt waarin het Verdrag van Genève voorziet⁶⁷, maar niet langer alle in hoofdstuk VII van deze richtlijn genoemde rechten en voordelen zal genieten⁶⁸. Hij zal met name de verblijfstitel verliezen die artikel 24 van de richtlijn aan de vluchtelingenstatus verbindt⁶⁹. Daarom heeft de betrokkene er mijns inziens belang bij, gelet op zijn persoonlijke en gezinssituatie, om deze rechten en voordelen te behouden (tweede element van de afweging).

115. Aangezien het bij de toepassing van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95, wanneer is vastgesteld dat de betrokkene niet kan worden teruggeleid, dus gaat om het behoud van de rechten en voordelen waarin hoofdstuk VII van deze richtlijn voorziet, moet de bevoegde autoriteit nagaan of het, gelet op de mate van gevaar die deze persoon voor de samenleving vormt en zijn persoonlijke en gezinssituatie, evenredig is om hem zijn vluchtelingenstatus te ontnemen.

116. In dit verband moet deze autoriteit het feit in aanmerking nemen dat de intrekking van de aan de vluchtelingenstatus verbonden rechten en voordelen, wegens de onzekerheid van de situatie van de betrokkene die daaruit kan voortvloeien, deze persoon er na het uitzitten van zijn straf toe kan aanzetten verdere strafbare feiten te plegen, hetgeen kan bijdragen tot het voortduren van een gevaar voor de samenleving in plaats van dit te neutraliseren. Dit pleit voor een beperking van de toepassing van de door artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 geboden mogelijkheid tot intrekking van de vluchtelingenstatus tot wat strikt noodzakelijk is, zodat het middel niet erger is dan de kwaal.

⁶⁵ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 95, waaruit volgt dat de terugleiding van een vluchteling die zich in een van de in artikel 14, leden 4 en 5, en artikel 21, lid 2, van richtlijn 2011/95 bedoelde situaties bevindt, niet is toegestaan wanneer zij het risico meebrengt dat zijn in artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest neergelegde grondrechten worden geschonden.

⁶⁶ Dit artikel luidt: „Elke vluchteling heeft plichten tegenover het land waarin hij zich bevindt. Deze plichten brengen in het bijzonder mede, dat de vluchteling zich houdt zowel aan de wetten en voorschriften als aan de maatregelen, genomen voor de handhaving van de openbare orde.”

⁶⁷ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 107.

⁶⁸ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 99.

⁶⁹ Zie arrest M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), punt 103.

117. Binnen de beoordelingsmarge die deze bepaling biedt, kan een lidstaat dus niet alleen besluiten of hij de vluchtelingenstatus van de betrokkene intrekt, maar kan hij aan een vluchteling van wie hij de status wenst in te trekken ook rechten verlenen die verder gaan dan het minimum waarin artikel 14, lid 6, van deze richtlijn voorziet⁷⁰. Zoals ik reeds heb aangegeven, moet de uitoefening door een lidstaat van de hem bij artikel 14, lid 4, onder b), van de richtlijn verleende bevoegdheid met name aanleiding geven tot een beoordeling per geval van de verenigbaarheid van die uitoefening met bepaalde door het Handvest gewaarborgde grondrechten⁷¹.

118. Voor zover het beginsel van non-refoulement op de betrokkene van toepassing is, lijkt het mij daarentegen weinig relevant om bij het besluit over het al dan niet intrekken van de vluchtelingenstatus rekening te houden met de risico's die deze persoon loopt in geval van terugkeer naar zijn land van herkomst. Het evenredigheidsbeginsel verplicht de bevoegde autoriteit mijns inziens dus niet om bij de door haar te maken afweging rekening te houden met dergelijke risico's.

119. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de eerste prejudiciële vraag in zaak C-663/21 en de tweede prejudiciële vraag in zaak C-8/22 aldus te beantwoorden dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 in die zin moet worden uitgelegd dat een lidstaat bij de uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking van de vluchtelingenstatus op grond van deze bepaling de door het Handvest gewaarborgde grondrechten en het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen. Daarom moet de lidstaat, alvorens te besluiten de vluchtelingenstatus krachtens deze bepaling in te trekken, het belang van de bescherming van zijn samenleving afwegen tegen het belang van de betrokkene bij het behoud van de vluchtelingenstatus en daarbij rekening houden met de gevolgen die de intrekking van de vluchtelingenstatus met name voor zijn persoonlijke situatie en zijn gezinssituatie kan hebben. Wanneer de terugleiding van een vluchteling echter onmogelijk is omdat de vluchteling daardoor zou worden blootgesteld aan het risico van een schending van zijn in artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest neergelegde grondrechten, vereist artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 evenwel niet dat de intrekking van de vluchtelingenstatus afhankelijk wordt gesteld van een afweging van het belang van de betrokken lidstaat bij de bescherming van de samenleving tegen de risico's die de vluchteling loopt in geval van terugkeer naar zijn land van herkomst.

⁷⁰ Zie de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de gevoegde zaken M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2018:486, punt 129). Dienaangaande zij erop gewezen dat de lidstaten ingevolge artikel 3 van richtlijn 2011/95 onder andere ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming gunstiger normen kunnen vaststellen indien die met deze richtlijn verenigbaar zijn.

⁷¹ Zoals advocaat-generaal Wathelet in zijn conclusie in de gevoegde zaken M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2018:486) heeft opgemerkt: „indien een lidstaat bij gebruikmaking van [de in artikel 14, leden 4 en 5, van richtlijn 2011/95 geboden mogelijkheden] een vluchteling de toegang tot bepaalde vormen van medische zorg ontzegt, kan dat in strijd zijn met artikel 35 van het Handvest (inzake het recht op gezondheidszorg)”. Voorts moet deze lidstaat rekening houden met het feit dat „met name niet [kan] worden uitgesloten dat, afhankelijk van de omstandigheden, artikel 7 van het Handvest wordt geschonden wanneer het een vluchteling niet wordt toegestaan werk te zoeken nadat hij uit de gevangenis is ontslagen, ook al kan hij niet worden verwijderd naar een derde land en [...] hij zich dus genoopt [ziet] voor onbepaalde tijd in de lidstaat van toevlucht blijven” (punt 134).

B. Mogelijkheid van de vaststelling van een terugkeerbesluit in geval van toepassing van het beginsel van non-refoulement

120. Met zijn tweede vraag in zaak C-663/21 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit ten aanzien van een derdelander van wie de vluchtelingenstatus is ingetrokken, wanneer vaststaat dat de verwijdering van deze onderdaan voor onbepaalde tijd is uitgesloten op grond van het beginsel van non-refoulement.

121. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat de lidstaten een terugkeerbesluit uitvaardigen tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen.

122. Artikel 8, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of indien niet binnen de toegestane termijn aan de terugkeerverplichting is voldaan.

123. Artikel 9, lid 1, onder a), van deze richtlijn schrijft voor dat de lidstaten de verwijdering uitstellen in geval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement.

124. Meer in het algemeen verplicht artikel 5 van richtlijn 2008/115 de lidstaten overigens om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen. Op praktisch niveau bevat artikel 14 van deze richtlijn in afwachting van terugkeer een aantal waarborgen, die met name ten goede komen aan derdelanders van wie de verwijdering is uitgesteld en die hun gedurende de periode van het uitstel een vorm van minimumstatus bieden.

125. Zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt, heeft een tegen een derdelander uitgevaardigd terugkeerbesluit, wanneer die derdelander gedurende een onbepaalde tijd niet kan worden verwijderd, als het ware geen gevolgen vanaf het moment waarop het is uitgevaardigd tot nader order. Dat verklaart waarom deze rechter blijk geeft van twijfels over de mogelijkheid om een dergelijk besluit vast te stellen.

126. Ter verdediging van het standpunt dat in deze situatie toch een terugkeerbesluit moet worden vastgesteld, verwijzen de deelnemers aan de procedure in zaak C-663/21 naar het arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis⁷², waarin het Hof heeft geoordeeld dat een lidstaat die besluit geen verblijfstitel te verlenen aan een illegaal verblijvende derdelander, verplicht is een terugkeerbesluit te nemen, ook wanneer op deze derdelander het beginsel van non-refoulement van toepassing is. Deze omstandigheid zou alleen het uitstel van zijn verwijdering overeenkomstig artikel 9, lid 1, van richtlijn 2008/115 rechtvaardigen; een „intermediaire status” van derdelanders die zich zonder verblijfsrecht of verblijfstitel op het grondgebied van een lidstaat bevinden en aan wie, in voorkomend geval, een inreisverbod is opgelegd, maar ten aanzien van wie geen geldig terugkeerbesluit bestaat, moet worden vermeden⁷³. Het is echter van belang te benadrukken dat dit arrest betrekking had op een specifieke situatie, waarin het centrale probleem was dat een onderdaan van een derde land een inreisverbod was opgelegd, terwijl het tegen hem vastgestelde terugkeerbesluit, dat dit verbod moest aanvullen, was ingetrokken. De redenering van het Hof was toegesneden op die situatie, die verschilt van die in zaak C-663/21.

⁷² C-546/19, EU:C:2021:432.

⁷³ Zie arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, punten 57-59).

127. Voorts heeft het Hof de vaststelling van een terugkeerbesluit onder bepaalde omstandigheden uitgesloten, ook al is het doel van richtlijn 2008/115 erin gelegen om met eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid van illegaal verblijvende derdelanders in te voeren⁷⁴.

128. Zo heeft het Hof verklaard dat het recht op een familie- en gezinsleven zich overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2008/115 wel kan verzetten tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit zelf maar niet tegen de tenuitvoerlegging ervan⁷⁵.

129. Voorts heeft het Hof in het specifieke geval van niet-begeleide minderjarigen geoordeeld dat de vaststelling van een terugkeerbesluit moet worden uitgesloten op grond van elementen die de verwijdering van een minderjarige verhinderen⁷⁶.

130. Verder heeft het Hof in het geval van derdelanders die in een andere lidstaat internationale bescherming genieten, geoordeeld dat geen terugkeerbesluit kan worden vastgesteld indien het niet mogelijk is om een derde land aan te wijzen waarheen verwijdering zou kunnen plaatsvinden⁷⁷.

131. Tegen deze achtergrond moet, om de tweede vraag van de verwijzende rechter in zaak C-663/21 rechtstreeks te beantwoorden, worden verwezen naar de recentste rechtspraak van het Hof.

132. In zijn arrest van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis)⁷⁸, heeft het Hof zich mijns inziens uitgesproken over het door deze rechter opgeworpen vraagstuk.

133. Het Hof heeft er namelijk aan herinnerd dat een derdelander, wanneer hij binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, in beginsel met het oog op zijn terugkeer moet worden onderworpen aan de gemeenschappelijke normen en procedures waarin die richtlijn voorziet, zolang zijn verblijf – in voorkomend geval – niet is geregulariseerd⁷⁹.

134. Dienaangaande volgt om te beginnen uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat er, zodra vaststaat dat een derdelander illegaal op het grondgebied verblijft, een terugkeerbesluit tegen hem moet worden uitgevaardigd, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 van dat artikel neergelegde uitzonderingen en met strikte inachtneming van de in artikel 5 van deze richtlijn gestelde vereisten; in dat besluit moet worden vermeld naar welk van de in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 bedoelde derde landen hij moet worden verwijderd⁸⁰. Daarnaast

⁷⁴ Zie onder andere arrest van 20 oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Intrekking of opschorting van een terugkeerbesluit) (C-825/21, EU:C:2022:810, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁷⁵ Zie arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308, punt 104).

⁷⁶ Zie arrest van 14 januari 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Terugkeer van een niet-begeleide minderjarige) (C-441/19, EU:C:2021:9, punten 51-56). In het bijzonder heeft het Hof verklaard dat „de betrokken lidstaat, alvorens een terugkeerbesluit vast te stellen, concreet moet onderzoeken of er voor de betrokken niet-begeleide minderjarige adequate opvang beschikbaar is in het land van terugkeer” en dat „[i]ndien die opvang niet aanwezig is, [...] tegen die minderjarige geen terugkeerbesluit krachtens artikel 6, lid 1, van [richtlijn 2008/115] [kan] worden uitgevaardigd” (punten 55 en 56).

⁷⁷ Zie arrest van 24 februari 2021, M e.a. (Overbrenging naar een lidstaat) (C-673/19, EU:C:2021:127, punten 42 en 45).

⁷⁸ C-69/21 (Verwijdering – Medicinale cannabis), EU:C:2022:913 [hierna: „arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis)”].

⁷⁹ Zie met name arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁸⁰ Zie met name arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

mag een lidstaat een illegaal op zijn grondgebied verblijvende derdelander niet op grond van artikel 8 van richtlijn 2008/115 verwijderen zonder eerst jegens die derdelander een terugkeerbesluit vast te stellen met inachtneming van de in die richtlijn vastgelegde materiële en procedurele waarborgen⁸¹.

135. Het Hof heeft evenwel ook verklaard dat artikel 5 van richtlijn 2008/115, dat een algemene regel vormt die de lidstaten in acht moeten nemen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, de bevoegde nationale autoriteit verplicht om in alle fasen van de terugkeerprocedure het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen, dat als grondrecht is gewaarborgd in artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag van Genève, alsmede in artikel 19, lid 2, van het Handvest. Dat geldt met name wanneer die autoriteit, na de betrokkene te hebben gehoord, voornemens is jegens hem een terugkeerbesluit vast te stellen⁸².

136. Het Hof heeft hieruit afgeleid dat artikel 5 van richtlijn 2008/115 zich ertegen verzet dat jegens een derdelander een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd wanneer dat besluit een land van bestemming aanwijst ten aanzien waarvan er zwaarwegende en gegronde redenen zijn om aan te nemen dat die derdelander daar in geval van uitvoering van dat besluit zou worden blootgesteld aan een reëel risico van behandelingen in strijd met artikel 18 of artikel 19, lid 2, van het Handvest⁸³.

137. Dienaangaande heeft het Hof in herinnering gebracht dat op grond van laatstgenoemde bepaling niemand mag worden verwijderd naar een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij niet alleen aan de doodstraf, maar ook aan foltering en aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest wordt onderworpen. Het in dat artikel 4 vastgestelde verbod van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen heeft een absoluut karakter, aangezien het nauw samenhangt met de eerbiediging van de menselijke waardigheid bedoeld in artikel 1 van het Handvest⁸⁴.

138. Volgens het Hof volgt hieruit dat wanneer er zwaarwegende en gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelander in geval van terugkeer naar een derde land wordt blootgesteld aan een reëel risico van onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 1 en artikel 19, lid 2, ervan, jegens die derdelander geen besluit tot terugkeer naar dat land kan worden uitgevaardigd zolang dat risico blijft bestaan⁸⁵. Zoals overigens uitdrukkelijk is bepaald in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2008/115, kan die derdelander gedurende die periode evenmin worden verwijderd⁸⁶.

139. Uit het arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis) lijkt mij dus duidelijk te volgen dat artikel 5 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met de artikelen 1 en 4 van het Handvest, alsmede artikel 19, lid 2, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit ten aanzien van

⁸¹ Zie met name arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁸² Zie met name arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁸³ Zie arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 56.

⁸⁴ Zie met name arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 57.

⁸⁵ Zie arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 58.

⁸⁶ Zie arrest Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), punt 59.

een onderdaan van een derde land van wie de vluchtelingenstatus is ingetrokken, wanneer vaststaat dat verwijdering van deze onderdaan voor onbepaalde tijd is uitgesloten op grond van het beginsel van non-refoulement.

IV. Conclusie

140. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof in zaak C-663/21 en de Raad van State in zaak C-8/22 te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming,

moet aldus worden uitgelegd dat

- de in deze bepaling neergelegde grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus door een lidstaat slechts kan worden toegepast wanneer die lidstaat aantoonbaar is dat de betrokkene definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en dat deze persoon voorts een gevaar vormt voor de samenleving van deze lidstaat;
- de in die bepaling vervatte grond voor intrekking van de vluchtelingenstatus door een lidstaat slechts kan worden toegepast wanneer die lidstaat aantoonbaar is dat de betrokkene een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving van die lidstaat vormt.
- een lidstaat bij de uitoefening van de bevoegdheid tot intrekking van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten en het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen. Daarom moet de lidstaat, alvorens te besluiten de vluchtelingenstatus krachtens deze bepaling in te trekken, het belang van de bescherming van zijn samenleving afwegen tegen het belang van de betrokkene bij het behoud van de vluchtelingenstatus en daarbij rekening houden met de gevolgen die de intrekking van de vluchtelingenstatus met name voor zijn persoonlijke situatie en zijn gezinssituatie kan hebben. Wanneer de terugleiding van een vluchteling echter onmogelijk is omdat de vluchteling daardoor zou worden blootgesteld aan het risico van een schending van zijn in artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest neergelegde grondrechten, vereist artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 evenwel niet dat de intrekking van de vluchtelingenstatus afhankelijk wordt gesteld van een afweging van het belang van de betrokken lidstaat bij de bescherming van de samenleving tegen de risico's die de vluchteling loopt in geval van terugkeer naar zijn land van herkomst.

2) Artikel 5 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen in samenhang met de artikelen 1 en 4 alsmede artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich verzet tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit ten aanzien van een onderdaan van een derde land van wie de vluchtelingenstatus is ingetrokken, wanneer vaststaat dat verwijdering van deze onderdaan voor onbepaalde tijd is uitgesloten op grond van het beginsel van non-refoulement.”