

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

21 september 2023 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Gemeenschappelijk asielbeleid – Voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2 – Gronden van vervolging – ‚Politieke overtuiging’ – Begrip – In de lidstaat van ontvangst ontwikkelde politieke overtuiging – Artikel 4 – Beoordeling van de gegronde vrees voor vervolging wegens die politieke overtuiging”

In zaak C-151/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 16 februari 2022, ingekomen bij het Hof op 2 maart 2022, in de procedure

**S,**

**A**

tegen

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

in tegenwoordigheid van:

**Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR),**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, M. Safjan, N. Piçarra (rapporteur), N. Jääskinen en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- S, vertegenwoordigd door M. M. J. van Zantvoort, advocaat,
- de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR), vertegenwoordigd door C. J. Ullersma, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en A. Hanje als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en A. Hoesch als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma en F. Wilman als gemachtigden,

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

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen, het eerste tussen S en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) (hierna: „staatssecretaris”), en het tweede tussen A en de staatssecretaris, over de weigering van laatstgenoemde om S en A de vluchtelingenstatus te verlenen.

**Toepasselijke bepalingen**

***Internationaal recht***

- 3 Artikel 1, afdeling A, punt 2, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en op 22 april 1954 in werking getreden [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op 31 januari 1967 te New York is gesloten en op 4 oktober 1967 in werking is getreden (hierna: „Verdrag van Genève”), bepaalt dat het begrip „vluchteling” ziet op elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen”.

***Unierecht***

- 4 De overwegingen 4, 12, en 16 van richtlijn 2011/95 luiden:

„(4) Het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951] en het protocol vormen de hoeksteen van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

[...]

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

[...]

- (16) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name erkend zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle te eerbiedigen en de toepassing van de artikelen 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 en 35 van dat handvest te bevorderen, en dient derhalve dienovereenkomstig te worden toegepast.”

5 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

- d) ‚vluchteling’: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;
- e) ‚vluchtelingenstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;

[...]

- h) ‚verzoek om internationale bescherming’: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;
- i) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]”

6 Artikel 4 van die richtlijn, met als opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden”, bepaalt in de leden 3 tot en met 5:

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

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;
- b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging [...] blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;
- c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging [...] overeenkomen;
- d) de vraag of zijn activiteiten, sedert hij zijn land heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, teneinde na te gaan of de betrokkene, in geval van terugkeer naar dat land, door die activiteiten aan vervolging [...] zou worden blootgesteld;

[...]

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

5. Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens [hetwelk] het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;
- b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;
- c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;

[...]

- e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.”

7 Artikel 6 van voornoemde richtlijn luidt als volgt:

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

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;

[...]"

8 Artikel 9 van richtlijn 2011/95 stelt de voorwaarden vast om een daad te kunnen beschouwen als een „daad van vervolging” in de zin van artikel 1, afdeling A, van het Verdrag van Genève. Daartoe bevat het een niet-uitputtende lijst van daden die de vorm van een daad van vervolging kunnen aannemen en bepaalt het dat er een verband moet zijn tussen deze daden en de in artikel 10 genoemde redenen.

9 Artikel 10 van deze richtlijn, „Gronden van vervolging”, bepaalt:

„1. Bij de beoordeling van de gronden van vervolging houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

[...]

b) het begrip ‚godsdienst’ omvat met name theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging gebaseerd zijn of daardoor worden bepaald;

[...]

d) een groep wordt geacht een specifieke sociale groep te vormen als met name:

- leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, en

[...]

e) het begrip ‚politieke overtuiging’ houdt met name in dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de in artikel 6 genoemde potentiële actoren van vervolging en hun beleid of methoden, ongeacht of de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden.

2. Bij het beoordelen of de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, doet het niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven.”

10 Artikel 13 van die richtlijn, „Verlening van de vluchtelingenstatus”, is als volgt verwoord:

„De lidstaten verlenen de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend.”

#### *Nederlands recht*

11 Hoofdstuk C2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 van 2 maart 2001 (Stcrt. 2001, 64), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt in paragraaf 3.2:

„[...]

#### Politieke overtuiging

De omstandigheid dat de vreemdeling in zijn land van herkomst niet op dezelfde wijze uiting kan geven aan zijn politieke overtuiging als in Nederland vormt onvoldoende aanleiding om de vreemdeling in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd [...].

De [Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)] weegt bij de beoordeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in ieder geval mee:

- a. of er sprake is van een fundamentele politieke overtuiging. De IND beoordeelt of deze politieke overtuiging bijzonder belangrijk is voor de vreemdeling om zijn identiteit of morele integriteit te behouden;
- b. de wijze waarop hij uiting heeft gegeven aan zijn politieke overtuiging, ongeacht of die activiteiten in zijn land van herkomst, in Nederland of elders hebben plaatsgevonden, en de wijze waarop hij voornemens is daar na terugkeer uiting aan te (blijven) geven;
- c. of hij eerder problemen heeft ondervonden van de zijde van de autoriteiten al dan niet wegens zijn politieke overtuiging;
- d. of de wijze waarop hij uiting heeft gegeven of wenst te gaan geven aan zijn politieke overtuiging bij terugkeer zal leiden tot daden van vervolging als bedoeld in artikel 3.36 [van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van 18 december 2000 (Stcrt. 2001, 10)]; en
- e. of aannemelijk is dat de autoriteiten op de hoogte zijn geraakt van eerdere uitingen.

De IND verlangt in het geval van fundamentele politieke overtuiging geen terughoudendheid indien de (voorgenomen) activiteiten samenhangen met deze fundamentele politieke overtuiging. Is geen sprake van een fundamentele politieke overtuiging, dan verlangt de IND wel terughoudendheid.

De IND beoordeelt of de maatregelen en sancties die tegen de vreemdeling zullen worden genomen bij terugkeer naar zijn land van herkomst wegens deze uitingen of handelingen die een voortvloeisel zijn van een fundamentele politieke overtuiging voldoende zwaarwegend zijn om te spreken van vervolging.

De IND beoordeelt, ook indien geen sprake is van een fundamentele politieke overtuiging, of de door de vreemdeling in zijn land van herkomst, Nederland of elders verrichte politieke activiteiten of uitingen bij de autoriteiten bekend zijn geraakt of zullen geraken en daarmee wegens een toegedichte politieke overtuiging voldoende aanleiding vormen om gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer aan te nemen.

[...]"

### **Hoofdgedingen en prejudiciële vragen**

#### *Eerste hoofdgeding*

- 12 S, Sudanese staatsburger, is op 21 januari 2012 in Nederland aangekomen. In haar vierde bij de staatssecretaris ingediende asielaanvraag heeft zij uiteengezet dat zij bij terugkeer naar haar land van herkomst door de Sudanese autoriteiten zou worden vervolgd wegens de politieke activiteiten die zij in Nederland heeft verricht voor, ten eerste, de Umma-partij, die deel uitmaakte van de „forces of freedom and change”-alliantie en de Sudanese revolutie in 2019 coördineerde, en, ten tweede, de Darfur Vereniging Nederland.
- 13 Verder heeft S verklaard dat zij in Nederland meer dan tien keer heeft deelgenomen aan demonstraties tegen de Sudanese regering en daarbij tegen de Sudanese overheid gerichte leuzen heeft geroepen, dat zij andere vrouwen heeft geïnformeerd over de activiteiten van de Umma-partij en hen heeft aangespoord om deel te nemen aan deze demonstraties, en dat zij zich op haar Facebook- en Twitteraccount kritisch heeft uitgelaten over de Sudanese regering.
- 14 Zij heeft in geen van haar asielaanvragen aangevoerd dat zij reeds in Sudan uiting had gegeven aan een politieke overtuiging waardoor zij ertoe werd gedwongen dat land te verlaten. Zij heeft evenmin gesteld dat de politieke overtuiging die zij na haar vertrek heeft geuit, ter kennis is gekomen van de Sudanese autoriteiten.
- 15 Bij besluit van 30 augustus 2019 heeft de staatssecretaris de aanvraag van S voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afgewezen op grond dat haar verklaringen over haar activiteiten in Nederland weliswaar geloofwaardig waren, maar deze activiteiten niet voortkomen uit een beschermingswaardige politieke overtuiging. Volgens de staatssecretaris heeft S niet duidelijk gemaakt wat deze overtuiging inhoudt, niet aangegeven dat deze voor haar van fundamenteel belang is, en evenmin gespecificeerd welke concrete activiteiten zij op basis van die overtuiging in de toekomst wil gaan verrichten.
- 16 Bij uitspraak van 20 mei 2020 heeft de rechtbank Den Haag (Nederland) het door S ingestelde beroep toegewezen en voornoemd besluit vernietigd op grond dat de belanghebbende genoegzaam had aangetoond dat zij een „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95 had. Volgens deze rechter moest de vraag of die overtuiging beschermenswaardig is, worden beoordeeld in het licht van de punten 80, 82 en 86 van het door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) opgestelde *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus en richtsnoeren inzake internationale bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen), in de geherpubliceerde versie van februari 2019 (HCR/IP/4/ENG/REV.4; hierna: „Procedurehandboek”). Die rechter was tevens van oordeel dat het in de Vreemdelingencirculaire 2000 geformuleerde criterium dat de politieke overtuiging „fundamenteel” moet zijn dubbelzinnig is en wordt verward met de criteria die van toepassing zijn op de vervolgingsgrond in verband met godsdienst.
- 17 De staatssecretaris heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad van State (Nederland), waarbij hij aanvoert dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte heeft geoordeeld dat de vervolgingsgronden op basis van respectievelijk politieke en religieuze overtuiging verschillend van aard zijn. Beide moeten immers worden beoordeeld door te verifiëren of de door de verzoeker aangevoerde overtuiging zo bepalend is voor zijn identiteit of morele integriteit dat niet van hem mag worden verlangd dat hij die opgeeft of verborgen houdt na terugkeer naar zijn land van herkomst.
- 18 S, die incidenteel hoger beroep heeft ingesteld tegen de in punt 16 van het onderhavige arrest vermelde uitspraak van 20 mei 2020, stelt dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte heeft geoordeeld dat de beoordeling van de voorwaarden waaraan een verzoeker moet voldoen om de vluchtelingenstatus te kunnen verkrijgen, afhangt van het belang en de sterkte van zijn politieke overtuiging. Noch richtlijn 2011/95, noch het Procedurehandboek bepaalt dat deze opvatting „fundamenteel” moet zijn om in aanmerking te komen voor bescherming.

### **Tweede hoofdgeding**

- 19 A, Sudanese staatsburger, is op 20 juli 2011 in Nederland aangekomen. A heeft in zijn tweede asielaanvraag uiteengezet dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst door de Sudanese autoriteiten zou worden vervolgd omdat hij zich in Nederland kritisch heeft uitgelaten over de politieke situatie in Sudan en vanwege zijn initiatieven ter bevordering van de rechten van de Al-Gimir-stam in West-Darfur.
- 20 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de gegevens die A bij zijn eerste asielaanvraag had aangevoerd om aan te tonen dat hij vóór zijn vertrek uit Sudan was gearresteerd en gemarteld wegens verdenking van lidmaatschap van een oppositiepartij, ongeloofwaardig werden geacht. Bovendien is A pas na de afwijzing van deze eerste asielaanvraag politiek actief geworden in Nederland.
- 21 Bij besluit van 18 juni 2020 heeft de staatssecretaris de aanvraag van A om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd afgewezen en tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd, op grond dat hij niet genoegzaam had aangetoond dat zijn activiteiten in Nederland voortkwamen uit een fundamentele politieke overtuiging.
- 22 Bij uitspraak van 28 augustus 2020 heeft de rechtbank Den Haag het door A tegen het besluit van de staatssecretaris ingestelde beroep afgewezen. Volgens deze rechter had de staatssecretaris terecht overwogen dat het ongeloofwaardig was dat de politieke activiteiten van A in Nederland voortkwamen uit een fundamentele politieke overtuiging. Voornoemde rechter heeft benadrukt dat A niet had verduidelijkt waartegen de demonstraties waaraan hij had deelgenomen waren gericht, noch welk doel hij met die deelname nastreefde.
- 23 A heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak, in het kader waarvan hij de rechter in eerste aanleg onder meer verwijt niet te hebben onderkend dat de staatssecretaris geen vaste gedragslijn heeft ten aanzien van het begrip „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95. Hoe dan ook volgt noch uit die richtlijn, noch uit het Procedurehandboek dat deze overtuiging „fundamenteel” moet zijn om in aanmerking te komen voor bescherming.
- 24 In het kader van deze twee gedingen vraagt de Raad van State zich met name af of de betrokken overtuigingen, om onder het begrip „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95 te kunnen vallen in een situatie waarin de verzoeker nog niet negatief in de belangstelling staat van potentiële actoren van vervolging in zijn land van herkomst, „een bepaalde sterkte” moeten hebben. Voorts vraagt deze rechter zich af of en in hoeverre een dergelijke omstandigheid relevant is voor de beoordeling van de gegrondheid van een verzoek om internationale bescherming.
- 25 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State in de twee hoofdgedingen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, van [richtlijn 2011/95] zo worden uitgelegd dat de vervolgingsgrond politieke overtuiging ook kan worden ingeroepen door verzoekers die alleen een politieke mening zeggen te hebben en/of die te uiten, zonder dat zij gedurende hun verblijf in hun land van herkomst en sinds hun verblijf in het land van ontvangst in de negatieve belangstelling van een actor van vervolging hebben gestaan?
- 2) Als vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, en dus een politieke mening al voldoende is om aangemerkt te worden als een politieke overtuiging, welke plaats moeten dan de sterkte van die politieke opvatting, gedachte of mening en het belang voor de vreemdeling van de daaruit voortvloeiende activiteiten krijgen in het onderzoek en de beoordeling van een asielerzoek, dat wil zeggen het onderzoek naar de realiteitszin van de gestelde vrees voor vervolging van die verzoeker?

- 3) Als vraag 1 ontkennd wordt beantwoord, is dan de maatstaf dat die politieke overtuiging diepgeworteld moet zijn, en zo nee, wat is dan de aan te leggen maatstaf en hoe moet die worden toegepast?
- 4) Als de maatstaf is dat die politieke overtuiging diepgeworteld moet zijn, kan dan van een verzoeker die niet aannemelijk maakt dat hij een diepgewortelde politieke overtuiging heeft, worden verwacht dat hij het uiten van zijn politieke opvatting bij terugkeer naar het land van herkomst achterwege laat, om zo niet de negatieve belangstelling van een actor van vervolging te wekken?"

### Beantwoording van de prejudiciële vragen

#### *Eerste, derde en vierde vraag*

- 26 Met zijn eerste, derde en vierde vraag, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat een opvatting, gedachte of mening van een verzoeker die nog niet negatief in de belangstelling heeft gestaan van potentiële actoren van vervolging in zijn land van herkomst, reeds onder het begrip „politieke overtuiging” kan vallen indien deze verzoeker verklaart die opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten.
- 27 Volgens artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95 houdt „het begrip ‚politieke overtuiging’ [...] met name in dat de betrokkene een opvatting, gedachte of mening heeft betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de in artikel 6 genoemde potentiële actoren van vervolging en hun beleid of methoden, ongeacht of de verzoeker zich in zijn handelen door deze opvatting, gedachte of mening heeft laten leiden”. Artikel 10, lid 2, van deze richtlijn luidt: „Bij het beoordelen of de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, doet het niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de [...] politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de actor van de vervolging worden toegeschreven.”
- 28 Volgens vaste rechtspraak vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht alsmede het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Europese Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd. Hierbij dient niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen van de bepaling, maar ook met de context van deze bepaling en de doelstelling van de betrokken regeling [arresten van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punt 11, en 2 juni 2022, T.N. en N.N. (Verklaring van verwerping van de nalatenschap), C-617/20, EU:C:2022:426, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 29 In de eerste plaats blijkt uit de bewoordingen van artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van richtlijn 2011/95 dat het begrip „politieke overtuiging” ruim moet worden uitgelegd. Dit geldt om te beginnen voor de opsomming van de elementen waarmee dit begrip kan worden afgebakend, die blijkens het gebruik van de bijwoordelijke bepaling „met name”, niet-uitputtend is. Vervolgens worden niet alleen de overtuigingen genoemd, maar ook de „gedachten” en de „meningen” betreffende aangelegenheden die verband houden met potentiële actoren van vervolging, en betreffende aangelegenheden die verband houden met het „beleid” en de „methoden” van deze actoren, zonder dat de verzoeker zich in zijn handelen noodzakelijkerwijs door deze overtuigingen, gedachten of meningen moet hebben laten leiden. Ten slotte wordt de nadruk gelegd op de perceptie van de politieke aard ervan door de actoren van vervolging en niet op de persoonlijke motieven van de verzoeker [zie in die zin arrest van 12 januari 2023, Migracijos departamentas (Vervolgingsgronden op basis van politieke overtuiging), C-280/21, EU:C:2023:13, punt 26].
- 30 Hieruit volgt dat uit de bewoordingen van artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van richtlijn 2011/95, ongeacht de betrokken taalversie, niet kan worden afgeleid dat, om onder het begrip „politieke overtuiging” in de zin van die bepalingen te kunnen vallen, de opvatting, gedachte of mening die de verzoeker verklaart te hebben of te uiten, voor hem een zekere mate van overtuiging moet hebben, of zelfs zo diepgeworteld moet zijn dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten ervan niet achterwege zou kunnen laten om niet de negatieve belangstelling van potentiële actoren van vervolging te wekken.
- 31 In de tweede plaats is voor deze ruime uitlegging van het begrip „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van richtlijn 2011/95 bevestiging te vinden in de algemene context ervan. De richtsnoeren in het Procedurehandboek, waarnaar moet worden verwezen omdat dit handboek bijzonder relevant is gelet op de rol die het Verdrag van Genève aan de UNHCR toekent (zie in die zin arrest van 23 mei 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punt 57), benadrukken immers dat het begrip „politieke overtuiging” elke overtuiging of kwestie kan omvatten betreffende het staatsapparaat, de regering, de samenleving of een bepaald beleid, ongeacht de sterkte ervan of hoe diepgeworteld deze is bij de verzoeker [zie in die zin arrest van 12 januari 2023, Migracijos departamentas (Vervolgingsgronden op basis van politieke overtuiging), C-280/21, EU:C:2023:13, punt 27].
- 32 Wat de specifieke context van richtlijn 2011/95 betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat „politieke overtuiging”, in lijn met artikel 1, afdeling A, punt 2, eerste alinea, van het Verdrag van Genève een van de vijf in artikel 10 van richtlijn 2011/95 opgesomde „gronden van vervolging” vormt; de andere zijn ras, godsdienst, nationaliteit en het behoren tot een specifieke sociale groep. Elk van deze „gronden van vervolging” wordt als afzonderlijk en onderscheiden begrip autonoom gedefinieerd in de vijf punten van lid 1 van dat artikel 10.
- 33 Gelet op de vragen van de verwijzende rechter moet er in het bijzonder op worden gewezen, ten eerste, dat met de vervolgingsgronden in verband met „godsdienst” en „politieke overtuiging” in artikel 10, lid 1, respectievelijk onder b) en e), van richtlijn 2011/95 blijkens overweging 16 ervan wordt beoogd de toepassing van de onderscheiden grondrechten, met een verschillende inhoud en draagwijdte, te bevorderen. In het eerste geval gaat het om de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, zoals gewaarborgd door artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten. In het tweede geval gaat het om de door artikel 11 daarvan gewaarborgde vrijheid van meningsuiting, die de vrijheid omvat om een mening te hebben en om kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Hieruit volgt dat er bij een beoordeling van deze twee „gronden van vervolging” in beginsel rekening moet worden gehouden met dit verschil.
- 34 Ten tweede moet worden benadrukt dat alleen met betrekking tot de in artikel 10, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 bedoelde vervolgingsgrond in verband met het „behoren tot een bepaalde sociale groep”, wordt gesproken van „een kenmerk of geloof [...] dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven”. Vereisen dat sprake is van een dergelijk element om te kunnen spreken van een „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van deze richtlijn, zou dus neerkomen op een onterechte beperking van de draagwijdte van dit begrip.
- 35 In de derde plaats vindt een ruime uitlegging van het begrip „politieke overtuiging” in de zin van deze bepalingen steun in het doel van voornoemde richtlijn, dat er onder meer in bestaat, zoals aangegeven in overweging 12 ervan, om op basis van gemeenschappelijke criteria de personen te identificeren die werkelijk internationale bescherming behoeven.
- 36 Zoals de UNHCR in zijn schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven, kan een verzoeker immers ook indien de door hem aangevoerde politieke overtuiging niet een bepaalde mate van overtuiging heeft, of niet „fundamenteel” of diepgeworteld is, bij terugkeer naar zijn land van herkomst het reële risico lopen dat hij wordt vervolgd wegens die politieke overtuiging of wegens enige overtuiging die hem kan worden toegedicht door potentiële actoren van vervolging in dat land, rekening houdend met de persoonlijke situatie van de verzoeker en de algemene context van dat land. Vanuit dit oogpunt kan de in het vorige punt genoemde doelstelling alleen worden gewaarborgd met een ruime uitlegging van het begrip „politieke overtuiging” als grond voor vervolging.

- 37 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de eerste, de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat een opvatting, gedachte of mening van een verzoeker die nog niet negatief in de belangstelling heeft gestaan van potentiële actoren van vervolging in zijn land van herkomst, reeds onder het begrip „politieke overtuiging” kan vallen indien deze verzoeker verklaart die opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten. Dit loopt niet vooruit op de beoordeling van de gegrondheid van de vrees van de verzoeker voor vervolging wegens een dergelijke politieke overtuiging.
- Tweede vraag*
- 38 In het kader van de samenwerkingsprocedure van artikel 267 VWEU dient het Hof de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of die rechter er in zijn vragen melding van maakt. Het staat aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van dat recht te putten die, gelet op het voorwerp van het hoofdeding, uitlegging behoeven [zie in die zin arresten van 12 december 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, punt 8, en 1 augustus 2022, TL (Ontbreken van vertolking en vertaling), C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, punt 37].
- 39 In casu vermeldt de verwijzende rechter in de tweede vraag geen specifieke bepaling. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt echter dat deze rechter wenst te vernemen aan de hand van welke criteria de in artikel 10, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/95 bedoelde vervolgingsgrond moet worden beoordeeld. Een dergelijke beoordeling wordt begrensd door artikel 4 van deze richtlijn, dat betrekking heeft op de beoordeling van feiten en omstandigheden, en in het bijzonder door de leden 3 tot en met 5 daarvan.
- 40 Tegen deze achtergrond moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in essentie wenst te vernemen of artikel 4, leden 3 tot en met 5, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de beoordeling of de vrees van een verzoeker voor vervolging wegens zijn politieke overtuiging gegrond is, rekening moeten houden met de sterkte van die overtuiging en in het bijzonder moeten nagaan of de overtuiging zo diep geworteld is bij de verzoeker dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten ervan niet achterwege zou kunnen laten, waardoor hij het risico loopt slachtoffer te worden van daden van vervolging in de zin van artikel 9 van die richtlijn.
- 41 In dit verband moet vooraf in herinnering worden gebracht dat artikel 4 van richtlijn 2011/95 weliswaar van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming ongeacht de ter ondersteuning van die verzoeken ingeroepen gronden van vervolging, maar dat het niettemin aan de bevoegde autoriteiten staat om hun wijze van beoordeling van de verklaringen en het bewijsmateriaal aan te passen aan de specifieke kenmerken van elke categorie asielaanvragen, met inachtneming van de door het Handvest van de grondrechten gewaarborgde rechten (arrest van 25 januari 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, punt 36).
- 42 In het stelsel van richtlijn 2011/95 moet de beoordeling of de vrees van een verzoeker voor vervolging wegens zijn „politieke overtuiging” in de zin van artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van deze richtlijn gegrond is, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van die richtlijn op individuele basis en per geval worden verricht. In het kader van die beoordeling moeten de bevoegde nationale autoriteiten vaststellen of de gebleken omstandigheden een dusdanige bedreiging vormen dat de betrokkene, gezien zijn individuele situatie, goede gronden heeft om te vrezen daadwerkelijk te zullen worden vervolgd. Deze vaststelling, die in alle gevallen zorgvuldig en omzichtig moet worden uitgevoerd, moet uitsluitend berusten op een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden overeenkomstig de regels van met name artikel 4, leden 3 tot en met 5, van voornoemde richtlijn (zie in die zin arrest van 5 september 2012, Y en Z, C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518, punten 76 en 77).
- 43 Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 somt onder a) tot en met e) de elementen op die bij die beoordeling in aanmerking moeten worden genomen, waaronder met name alle relevante feiten in verband met het land van herkomst van de verzoeker op het tijdstip waarop een beslissing inzake zijn verzoek wordt genomen, verklaringen, documenten en informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging is blootgesteld dan wel niet blootgesteld zou kunnen worden, alsmede de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker. Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn preciseert dat de omstandigheid dat een verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging een duidelijke aanwijzing vormt dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging zich niet (opnieuw) zal voordoen.
- 44 Ten slotte bepaalt artikel 4, lid 5, van die richtlijn dat wanneer voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker bewijsmateriaal ontbreekt, de verzoeker geloofwaardig wordt geacht en hem het voordeel van de twijfel wordt gegund wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Tot deze voorwaarden behoren het feit dat de verklaringen van de verzoeker samenhangend en aannemelijk zijn en het feit dat de verzoeker in grote lijnen geloofwaardig is.
- 45 Uit het voorgaande volgt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een uitputtend en grondig onderzoek moeten verrichten van alle relevante omstandigheden met betrekking tot de specifieke persoonlijke situatie van deze verzoeker en van de meer algemene context van zijn land van herkomst, met name wat de politieke, juridische, gerechtelijke, historische en sociaal-culturele aspecten ervan betreft, teneinde vast te stellen of die verzoeker een gegronde vrees heeft om persoonlijk te worden vervolgd wegens zijn politieke overtuiging, en met name wegens enige overtuiging die hem kan worden toegedicht door potentiële actoren van vervolging in zijn land van herkomst [zie in die zin arrest van 12 januari 2023, Migracijos departamentas (Vervolgingsgronden op basis van politieke overtuiging), C-280/21, EU:C:2023:13, punten 33 en 38].
- 46 In deze context zijn de sterkte van de politieke overtuiging die de verzoeker stelt te hebben en eventueel verrichte activiteiten om die overtuiging te promoten relevante elementen voor de individuele beoordeling van zijn verzoek overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95. Deze elementen spelen immers een rol bij de beoordeling van het risico dat zij de negatieve belangstelling van potentiële actoren van vervolging in het land van herkomst van de verzoeker hebben gewekt of kunnen wekken en dat de verzoeker bij terugkomst naar dat land kan worden vervolgd.
- 47 De omstandigheid dat een verzoeker met de door hem geuite politieke overtuiging of met de activiteiten die hij eventueel heeft verricht om die overtuiging te promoten tijdens zijn verblijf in het land van herkomst of sinds zijn vertrek uit dat land, reeds de negatieve belangstelling van potentiële actoren van vervolging in dat land heeft getrokken, vormt zelf ook een relevant element voor de in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 voorgeschreven individuele beoordeling.
- 48 Hieruit volgt dat in een situatie waarin de verzoeker verklaart een opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten die hij sinds zijn vertrek uit het land van herkomst heeft verworven, zonder aan te tonen dat hij de negatieve belangstelling heeft getrokken van potentiële actoren van vervolging in dat land waardoor hij, ingeval hij daarnaar terugkeert, door hen zou kunnen worden vervolgd, de bevoegde autoriteiten van de lidstaten – bij de door hen te verrichten individuele beoordeling van het verzoek – onder meer rekening moeten houden met de sterkte van de politieke overtuiging die de verzoeker stelt te hebben en de eventueel door hem verrichte activiteiten om die overtuiging te promoten. Deze autoriteiten kunnen echter niet vereisen dat die politieke overtuiging zo diepgeworteld is bij de verzoeker dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten daarvan niet achterwege zou kunnen laten om niet de negatieve belangstelling te wekken van potentiële actoren van vervolging in dat land, die daardoor zouden kunnen worden aangezet tot daden van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95.
- 49 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 4, leden 3 tot en met 5, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de beoordeling of de vrees van een verzoeker voor vervolging wegens zijn politieke overtuiging gegrond is, rekening moeten houden met het feit dat die overtuiging – vanwege de mate waarin deze wordt geuit of eventueel door die verzoeker verrichte activiteiten om die overtuiging te promoten – de negatieve belangstelling van potentiële actoren van vervolging in het land van herkomst van de verzoeker heeft gewekt of kan wekken. Het is echter niet vereist dat de betrokken overtuiging zo diepgeworteld is bij de verzoeker dat

hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten ervan niet achterwege zou kunnen laten en zo het risico loopt slachtoffer te worden van daden van vervolging in de zin van artikel 9 van die richtlijn.

### Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 10, lid 1, onder e), en lid 2, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

een opvatting, gedachte of mening van een verzoeker die nog niet negatief in de belangstelling staat van potentiële actoren van vervolging in zijn land van herkomst, reeds onder het begrip „politieke overtuiging” kan vallen indien deze verzoeker verklaart die opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten. Dit loopt niet vooruit op de beoordeling van de gegrondheid van de vrees van de verzoeker voor vervolging wegens een dergelijke politieke overtuiging.

2) **Artikel 4, leden 3 tot en met 5, van richtlijn 2011/95**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de beoordeling of de vrees van een verzoeker voor vervolging wegens zijn politieke overtuiging gegrond is, rekening moeten houden met het feit dat die overtuiging – vanwege de mate waarin deze wordt geuit of eventueel door die verzoeker verrichte activiteiten om die overtuiging te promoten – de negatieve belangstelling van potentiële actoren van vervolging in het land van herkomst van de verzoeker heeft gewekt of kan wekken. Het is echter niet vereist dat de betrokken overtuiging zo diep geworteld is bij de verzoeker dat hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het uiten ervan niet achterwege zou kunnen laten en zo het risico loopt slachtoffer te worden van daden van vervolging in de zin van artikel 9 van die richtlijn.

Jürimäe

Safjan

Piçarra

Jääskinen

Gavalec

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 2023.

De griffier

De kamerpresident

A. Calot Escobar

K. Jürimäe