

Het *Y. en Z.*-arrest: een nieuwe visie op vervolging op grond van godsdienst

Karin Zwaan & Ashley Terlouw

1 INLEIDING EN ACHTERGROND

In het arrest *Y. en Z.* heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna ook: Hof of HvJ EU) zich uitgesproken over de vraag wanneer asielzoekers die stellen te vrezen voor vervolging op grond van godsdienst aanspraak kunnen maken op internationale bescherming. Het Duitse *Bundesverwaltungsgericht* had het Hof hierover prejudiciële vragen gesteld. Het oordeel is belangrijk omdat het Hof hierin uitleg geeft over het begrip godsdienst, en of dat ook godsdienstige uitingen of alleen de overtuiging omvat. Daarnaast buigt het Hof zich over de vraag wat daden van vervolging zijn, en of van iemand die een godsdienstige overtuiging heeft die in het land van herkomst tot vervolging kan leiden terughoudendheid mag worden verwacht bij het uiten van die overtuiging.

In dit hoofdstuk zal eerst kort worden ingegaan op het vluchtelingrechtelijk kader. Vervolgens wordt het *Y. en Z.*-arrest besproken, gevolgd door een bespreking ervan in het licht van de andere oordelen van het Hof over godsdienstige overtuiging in asielzaken. Daarna wordt nagegaan hoe de rechtspraak van het HvJ EU over asielzoekers die vrezen voor vervolging op grond van hun godsdienstige overtuiging, zich verhoudt tot de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ook: EHRM of Hof in Straatsburg) over dit thema. Tot slot wordt gezien in hoeverre dit arrest – indirect – invloed heeft gehad op de rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: Afdeling of ABRvS), met name op de zogenoemde discretie-eis en de thema's bekering en verwestering.

2 VLUCHTELINGRECHTELIJK KADER

2.1 *EU-rechtelijk kader*

Binnen de Europese Unie is het recht op asiel neergelegd in artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten (Hv). De tekst van artikel 18 Hv luidt als volgt:

Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967

betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

In het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) zijn bepalingen opgenomen over de inhoud van internationale bescherming. Dit stelsel bestaat uit een aantal verordeningen en richtlijnen, zoals de Dublin III-Verordening,¹ de Procedurerichtlijn,² de Definitierichtlijn³ en de Opvangrichtlijn.⁴ In de Definitierichtlijn wordt gesproken over het bieden van internationale bescherming; die bescherming kan bestaan uit het toekennen van de status van vluchteling of subsidiair beschermde.⁵ Het begrip vluchteling is in artikel 2 sub c van de Definitierichtlijn in dezelfde bewoordingen omschreven als die welke zijn gebruikt in de eerste alinea van artikel 1A lid 2 van het Verdrag van Genève (Vluchtelingenverdrag). Artikelen 13 en 18 van de Definitierichtlijn bepalen dat de lidstaten de vluchtelingenstatus respectievelijk de subsidiaire beschermingsstatus verlenen aan degenen die daarvoor in aanmerking komen. Het HvJ EU is van oordeel dat het Unierecht moet worden uitgelegd in het licht van het Vluchtelingenverdrag. Dit blijkt uit de uitspraak in de zaak *Salahadin Abdullah*, waarin het HvJ EU oordeelde dat het Vluchtelingenverdrag de hoeksteen is van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen, en dat de bepalingen van de Definitierichtlijn dan ook zijn aangenomen om de bevoegde instantie van de lidstaten te helpen het Vluchtelingenverdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria. De bepalingen van deze Richtlijn moeten dus worden uitgelegd in het licht van de algehele

-
- 1 Verordening 604/2013 van 26 juni 2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking): Dublin III, *Pb.* EU 2013, L 180, p. 3.
 - 2 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 bescherming: Procedurerichtlijn; herschikking van Richtlijn 2005/85/EG, *Pb.* EU 2011, L 180, p. 60.
 - 3 Richtlijn 2011/95/EU 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: Definitierichtlijn (DRi II) herschikking van Richtlijn 2004/83/EG, *Pb.* EU 2011, L 337, p. 9.
 - 4 Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming: Opvangrichtlijn, herschikking van Richtlijn 2003/9/EG, *Pb.* EU 2011, L 180, p. 96.
 - 5 Art. 1 DRi II.

systematiek en de doelstelling van de richtlijn met inachtneming van het Vluchtelingenverdrag.⁶

2.2 De vluchtelingendefinitie

Wie is vluchteling? In art. 1A, lid 2, Vluchtelingenverdrag wordt een definitie gegeven van een vluchteling.⁷ Een vluchteling is volgens deze definitie:

[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, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Gegronde vrees voor vervolging is een centraal onderdeel van de vluchtelingendefinitie. De gegronde vrees moet objectiveerbaar zijn, dat wil zeggen gebaseerd op objectieve gegevens. Eerdere vervolging kan een rol spelen bij de vraag naar de gegrondheid van de toekomstige vrees. De algemene mensenrechtensituatie in een land (vastgesteld aan de hand van bijvoorbeeld de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, landenrapporten van Amnesty International of informatie van Human Rights Watch) vormt het toetsingskader voor de vaststelling van gegronde vrees. Ervaringen van familieleden, vrienden en anderen in vergelijkbare situaties kunnen aanleiding zijn om gegronde vrees aanwezig te achten. Naarmate de mensenrechtensituatie in een land slechter is, wordt gegronde vrees eerder aanwezig geacht.⁸ Vervolging is ten minste een bedreiging van leven of vrijheid.⁹ Algemeen wordt aangenomen dat elke inbreuk op een of meer internationaal erkende mensenrechten in principe vervolging kan opleveren, mits die inbreuk van een zekere zwaarte is.¹⁰ De vormen van vervolging kunnen zeer divers zijn. Er is een grote

6 HvJ EU 2 maart 2010, zaak C-175/08, ECLI:EU:C:2010:105 (*Aydin Salahadin Abdulla et al.*), JV 2010/123; A.B. Terlouw, 'Hof van Justitie: subsidiaire bescherming staat los van vluchtelingenschap', *A&MR* 2010, p. 86-89.

7 Zie ook art. 2c DRI II.

8 UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (reissued)*, Geneva: UNHCR 2011 (hierna *UNHCR-Handboek*), par. 38. Zie ook ABRvS 1 december 2006, 200604448/1, 200604761/1, JV 2007/66, m.nt. Reneman.

9 ABRvS 6 oktober 2003, 200303782/1, JV 2003/532.

10 Art. 9 DRI II. Om te worden beschouwd als een daad van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag moet de daad:

diversiteit aan daders denkbaar. Veelal wordt hierbij gedacht aan de autoriteiten van het land van herkomst,¹¹ maar ook derden kunnen daders van vervolging zijn. Vervolging door derden kan tot vervolging in vluchtelingrechtelijke zin leiden, als de overheid geen bescherming wil of kan geven tegen deze vervolging.

2.3 De grond 'godsdienstige overtuiging'

Van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag (vgl. art. 1A(2) Vlv, art. 1 sub d DRi II,¹² art. 29 lid 1 sub a Vw) is alleen sprake als die plaatsvindt op basis van een zogenaamde vervolgingsgrond.¹³ Het Vluchtelingenverdrag somt – limitatief – vijf vervolgingsgronden op: godsdienst; politieke overtuiging; nationaliteit; ras; en het behoren tot een bepaalde sociale groep.¹⁴ Het komt voor dat sprake is van een combinatie van vervolgingsgronden. De United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) heeft richtlijnen opgesteld over de beoordeling van vluchtelingschap als het gaat om vervolging op grond van godsdienst.¹⁵ Bij het beoordelen of de vrees van vervolging gegrond is, doet het niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken heeft die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem door de daders van de

“(a) zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormt van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15 lid 2 EVRM; of

(b) een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven onder (a).” Zie ook art. 3.36 VV.

11 UNHCR-Handboek, par. 65: “Persecution is normally related to action by the authorities of a country. It may also emanate from sections of the population that do not respect the standards established by the laws of the country concerned.” Art. 6 DRi II (actoren van vervolging of ernstige schade). Zie ook art. 3.37a VV.

12 Art. 1, onder d, DRi II: 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 (ABT/KMZ = uitsluitingsgrond) niet van toepassing is.”

13 ABRvS van 29 februari 2004, 200306922/1, JV 2004/228, m.nt. Spijkerboer.

14 Art. 10 DRi II (gronden van vervolging).

15 UNHCR, *Guidelines on international protection. Religion-based refugee claims under Article 1(A)2 of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of refugees*, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, Geneva: UNHCR 2004 (hierna: *Guidelines*).

vervolging worden toegeschreven.¹⁶ Van vrees voor vervolging op grond van godsdienst kan ook sprake zijn als iemand wordt vervolgd omdat hij ongelovig is, een andere godsdienst aanhangt dan de in zijn land van herkomst dominante of zich tot zo'n godsdienst heeft bekeerd. De verandering van godsdienstige overtuiging of het afstand daarvan doen kan ook plaats vinden buiten het land van herkomst. Gesproken wordt dan over *refugié sur place*: de vrees voor vervolging ontstaat pas buiten het land van herkomst.

3 DE ANTWOORDEN VAN HET HOF OP DE PREJUDICIËLE VRAGEN

Welke handelingen kunnen een daad van vervolging vormen in de context van een ernstige schending van de godsdienstvrijheid? Het is deze wezenlijke vraag die het *Bundesverwaltungsgericht* stelde in de zaak *Y. en Z.*¹⁷ Het antwoord op die vraag bepaalt namelijk welke asielzoekers die stellen te vrezen voor vervolging op grond van godsdienst mogelijk aanspraak kunnen maken op bescherming als vluchteling en internationale bescherming kunnen genieten in de zin van de Definitierichtlijn.¹⁸

De onderliggende casus betreft twee Pakistaanse onderdanen (Y. en Z.) die om erkenning als vluchteling in Duitsland verzochte. Zij zijn beiden actieve leden van de Ahmadiyya-gemeenschap, een beweging ter hervorming van de islam, die de soennitische moslimmeerderheid van Pakistan reeds van oudsher niet erkent. De godsdienstige activiteiten van deze Ahmadi's worden door het Pakistaanse strafwetboek ernstig beperkt. Daarom kunnen Y. en Z. hun geloof niet in het openbaar uiten zonder het gevaar te lopen dat deze uitingen als godslastering worden beschouwd. In Pakistan is dit een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf en zelfs de doodstraf staat. Het *Bundesverwaltungsgericht* stelde het Hof drie vragen. Allereerst wenste het te vernemen in hoeverre een aantasting van de godsdienstvrijheid, en met name van het recht voor het individu om zijn geloof openlijk en volledig te beleven, een daad van vervolging kan vormen in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de Definitierichtlijn. Vervolgens vroeg de verwijzende rechter het Hof of het begrip 'daad

¹⁶ Art. 10, lid 2, jo art. 6 DRi II.

¹⁷ HvJ EU 5 september 2012, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2013:720 (*Y. en Z.*), *JV* 2012/403, m.nt. Battjes; *RV* 2012/7, m.nt. Zwaan. De UNHCR heeft in deze zaak een zogenaamd *statement* uitgebracht: *UNHCR Statement on religious persecution and the interpretation of Article 9(1) of the EU Qualification Directive*, 17 juni 2011, <https://www.refworld.org/docid/4dfb7a082.html>.

¹⁸ Richtlijn 2004/83/EG 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.* EU 2004, L 304, p. 12; nu geldend is richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 (herschikking), *Pb.* EU 2011, L 337, p. 9.

van vervolging' moet worden beperkt tot uitsluitend die schendingen die een gesteld 'kerngebied' van de godsdienstvrijheid aantasten. Ten slotte vroeg de verwijzende rechter zich af of de vrees van een vluchteling om te worden vervolgd, gegrond is in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn, indien de vluchteling van plan is om bij terugkeer in zijn land van herkomst religieuze handelingen te verrichten die hem blootstellen aan een gevaar voor zijn leven, zijn vrijheid of zijn fysieke integriteit, dan wel of redelijkerwijs van hem kan worden verwacht dat hij van het verrichten van die handelingen afziet (ook wel aangeduid als het zogenaamde discretievereiste).¹⁹

Vervolging vanwege godsdienst

Volgens de tekst van de Definitierichtlijn (artikel 10, lid 1, onder b) omvat het begrip 'godsdienst' 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 zijn gebaseerd of daardoor worden bepaald. Onder godsdienst wordt begrepen iedere levensbeschouwing, sekte of godsdienst die wordt aangehangen, of waarvan de autoriteiten van het land van herkomst denken dat de betreffende persoon deze aanhangt.²⁰ In artikel 10 Hv is bepaald dat eenieder het recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst te veranderen en de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.²¹ Vervolging vanwege het veranderen van godsdienst, of vanwege niet-gelovig zijn, valt eveneens onder de vervolgingsgrond godsdienst. Ook een compleet verbod op godsdienstuitoefening of ernstige discriminatie van personen met een bepaalde godsdienstige overtuiging valt dus onder de vervolgingsgrond godsdienst.²² Het Hof bespreekt welke inbreuken

19 Zie over de rol van het discretievereiste bij homoseksuele gerichtheid onze andere bijdrage in deze bundel over het A.B.C.-arrest.

20 *UNHCR-Handboek*, par. 71-73. Vgl. ook art. 10 Hv.

21 In de Toelichtingen bij het Handvest wordt aangegeven dat art. 10 Hv correspondeert met art. 9 EVRM. Zie ook art. 18 IVBPR en Human Rights Committee, *General Comment No. 22: The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion (Art. 18)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 30 July 1993.

22 HvJ EU 5 september 2012, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2013:720 (*Y. en Z.*), JV 2012/403, m.nt. Battjes; EHRM 19 december 2017, zaaknr. 60342/16, ECLI:CE:ECHR:2017:1219JUD006034216 (*A. t. Zwitserland*); ABRvS 24 mei 2013, 201109256/1/V2,

op de godsdienstvrijheid als omschreven in artikel 10 Hv als daden van vervolging kunnen gelden. In artikel 9 lid 1 Definitierichtlijn is bepaald dat het moet gaan om schendingen van het grondrecht. Niet elke aantasting van niet-*notstandfeste* grondrechten,²³ waaronder de vrijheid van godsdienst, vormt een daad van vervolging. Een ernstige aantasting hiervan kan echter wel vervolging opleveren, aldus het Hof.

Kernrecht

In de Duitse jurisprudentie werd voor de invoering van de Definitierichtlijn het onderscheid gehanteerd tussen het kerngebied van de godsdienstvrijheid (het hebben van een godsdienstige overtuiging) en perifere rechten (het belijden ervan), zoals uitingen in het openbaar. Inbreuken op de kern werden mogelijk wel als daden van vervolging beschouwd, inbreuken op het perifere recht niet.²⁴ De UNHCR heeft reeds in 2004 in de richtlijnen over de beoordeling van vluchtelingenstatus als het gaat om vervolging op grond van godsdienst, uiteen gezet dat ter bepaling van vluchtelingenstatus een 'kernrecht'-idee niet geschikt is. De UNHCR schrijft:

For some individuals, 'religion' is a vital aspect of their 'way of life' and how they relate, either completely or partially, to the world. Their religion may manifest itself in such activities as the wearing of distinctive clothing or observance of particular religious practices, including observing religious holidays or dietary requirements. Such practices may seem trivial to non-adherents, but may be at the core of the religion for the adherent concerned.²⁵

Het Hof deelt deze visie. Het HvJ EU overweegt dat het gevaar van vervolging vanwege een bepaalde godsdienstige praktijk moet worden afgeleid uit subjectieve en objectieve factoren. Er moet dus rekening worden gehouden met gedrag dat iemand noodzakelijk acht voor zichzelf, en met het gedrag dat door de geloofsleer wordt voorgeschreven.²⁶ A-G Bot schreef in zijn conclusie dat niet het gebied van de godsdienstvrijheid kenmerkend is voor de vervolging,

ECLI: NL:RVS:2013:2423, *JV* 2013/263; ABRvS 10 augustus 2015, 20140385/1/V2, *JV* 2015/313, m.nt. Battjes.

²³ In de zin van o.a. art. 15 lid 2 EVRM,

²⁴ Zie de noot van Battjes bij HvJ EU 5 september 2012, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2013:720 (*Y. en Z.*), par. 71, *JV* 2012/403 onder 2. Zie ook M. Steinbeis, 'Asylrecht schützt nicht nur "Kernbereich" der Religionsfreiheit', <https://verfassungsblog.de>, 5 september 2012.

²⁵ *Guidelines*, par. 8.

²⁶ HvJ EU 5 september 2012, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2013:720 (*Y. en Z.*), par. 71, *JV* 2012/403, m.nt. Battjes. Vgl. ook de conclusie van A-G Bot, 19 april 2012, par. 40-52.

maar de aard van de onderdrukking waarin aan de betrokkene wordt onderworpen en de gevolgen daarvan.²⁷

Discretie mag niet worden vereist

Het HvJ EU oordeelde in de zaak *Y. en Z.*, dat de persoonlijke situatie van de asielzoeker in aanmerking moet worden genomen. Daarbij is de vraag of in redelijkheid kan worden aangenomen dat hij godsdienstige handelingen zal verrichten die hem blootstellen aan werkelijk gevaar voor vervolging. Het is niet relevant dat hij dat gevaar uit de weg kan gaan door af te zien van bepaalde godsdienstige handelingen. Discretie mag dus niet worden geëist.²⁸

4 HET EHRM EN HET ARREST *Y. EN Z.*

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in een groot aantal oordelen invulling gegeven aan de betekenis van het begrip godsdienst en de vraag of als iemand gevolgen ondervindt van het hebben van een godsdienstige overtuiging dit tot een schending van bijvoorbeeld artikel 3 EVRM (onmenselijke behandeling), artikel 8 EVRM (familieleven, privéleven), artikel 9 (vrijheid van godsdienst) of artikel 14 EVRM leidt.²⁹ Het EHRM heeft een andere visie op de vraag wanneer sprake is van een godsdienst dan het HvJ EU.³⁰ In het arrest *Campbell & Cosans* gaf het EHRM een definitie van wat geloof is en stelde dat het moet gaan om: “[V]iews that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance”, dat wil zeggen een samenstel van opvattingen die een zeker niveau van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang hebben bereikt.³¹ Met deze toets lijkt het EHRM een zekere objectiviteit na te streven. In het arrest *Y. en Z.* verwijst het HvJ EU weliswaar naar artikel 9 EVRM, maar legt het begrip godsdienst ruim uit en laat daarbij meer ruimte

²⁷ Conclusie van A-G Bot, par. 52.

²⁸ HvJ EU 5 september 2012, zaken C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2013:720 (*Y. en Z.*), par. 79-80, JV 2012/403, m.nt. Battjes.

²⁹ Voor een overzicht, zie het factsheet van het EHRM, Freedom of Religion, april 2018, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Freedom_religion_ENG.pdf. Relevant zijn met name bijvoorbeeld EHRM 19 februari 2013, zaak nr. 19010/07, ECLI:CE:ECHR:2013:0219JUD001901007 (*X. e.a. t. Oostenrijk*); EHRM 16 januari 2014, zaaknr. 43611/11, ECLI:CE:ECHR:2016:1013JUD001198115 (*F.G. t. Zweden*), JV 2014/56, m.nt. Spijkerboer.

³⁰ Mede gebaseerd op C. Grütters & A. Terlouw, ‘Niet te geloven’, *NTM/NJCM-Bulletin* 2019 (2), p.159-170.

³¹ EHRM 25 februari 1982, zaaknr. 7511/76, ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176 (*Campbell & Cosans t. Verenigd Koninkrijk*), par. 36. In latere rechtspraak steeds herhaald, zie bijvoorbeeld EHRM 15 januari 2013, zaaknr. 48420/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010 (*Eweida t. Verenigd Koninkrijk*).

voor de subjectieve geloofsbeleving. Of een religieus geïnspireerde handelswijze als een godsdienstige praktijk geldt, wordt in sterke mate bepaald door de religieuze overtuiging en identiteit van de individuele godsdienstige. In paragraaf 70 overweegt het HvJ EU dat rekening moet worden gehouden met zowel objectieve als subjectieve factoren en in paragraaf 71 overweegt het HvJ EU:

Uit de bewoordingen van artikel 10 lid 1, sub b, van de richtlijn blijkt immers dat de omvang van de bescherming die op basis van de vervolgingsgrond godsdienst wordt geboden zowel persoonlijk als gemeenschappelijk gedrag omvat dat iemand als noodzakelijk voor zichzelf acht, namelijk gedrag dat “op een godsdienstige overtuiging is gebaseerd” of dat door de geloofsleer wordt voorgeschreven, meer in het bijzonder gedrag dat door een “godsdienstige overtuiging (...) [wordt] bepaald.

Wellicht speelt hierbij een rol dat de zaak *Y. en Z.* de asielcontext betrof, terwijl in *Campbell & Cosans* de vraag of lijfstraffen mochten worden gegeven aan de orde was.

Niet alleen wat betreft de vraag of er sprake is van een godsdienst zit er licht tussen de rechtspraak van het EHRM en die van het HvJ EU. Ook in asielzaken zijn er verschillen en dan met name wat betreft de vraag of er sprake moet zijn van een openbare uiting van het geloof. In de zaak *A. tegen Zwitserland* verwierp het EHRM de klacht van een Iraanse bekeerling in Zwitserland, omdat er geen sprake was van een ‘*certain level of public exposure*’ in de uitoefening van zijn geloof.³² Daarbij merkte het EHRM op dat A.’s situatie verschilde van die in het Luxemburgse arrest *Y. en Z.*, waarin de Duitse autoriteiten hadden vastgesteld dat het openbaar beleven van het geloof voor *Y. en Z.* essentieel was voor hun geloofsuitoefening. Het Hof in Straatsburg oordeelde:

44. It was in that light that the Government submitted that a nuanced approach was called for as regards the situation of Christian converts in Iran, arguing that converts who had not come to the attention of the authorities, including for reasons other than their conversion, and who practised their faith discreetly, did not face a real risk of ill-treatment upon return. In that regard, the Court observes that the circumstances of the present case differ from those of the *Bundesrepublik Deutschland v. Y (C-71/11)* and *Z (C-99/11)*, decided by the Grand Chamber of the Court of Justice of the European Union on 5 September 2012. In that case, the finding was that the domestic authorities had established, inter alia, that the persons concerned were deeply committed to their faith and considered that the public practice of it was essential for them

32 EHRM 19 december 2017, zaaknr. 60342/16, ECLI:CE:ECHR:2017:1219JUD006034216, JV 2018/50, m.nt. Battjes; EHRC 2018/3, m.nt. Den Heijer.

to preserve their religious identity. In the present case, the domestic authorities, who questioned the applicant in person, did not reach similar conclusions, and the applicant has not submitted any evidence or arguments to the Court which would call for a different assessment of the applicant's faith, notably as regards the public practice of his faith.

Indien een bekeerling niet de aandacht van de Iraanse autoriteiten trekt, anders dan vanwege zijn bekering, en zijn geloof discreet belijdt, loopt hij geen reëel risico, aldus het EHRM. Dat was het geval bij A., die volgens de Zwitserse autoriteiten slechts een 'gewoon lid' ("*ordinary member*") van een christelijke gemeenschap was. De beoordeling van het EHRM is dus enigszins verwarrend. Discretie mag op zich niet worden vereist. Niet verlangd mag dus worden dat de vreemdeling zich terughoudender zal opstellen dan hij wil.³³ De Nederlandse rechtspraak over dit discretievereiste was lange tijd alleen gebaseerd op uitspraken van het EHRM hierover.³⁴ Maar, dit principe dat geen terughoudendheid mag worden geveerd bij de beoordeling van vluchtelingenschap, geldt niet onverkort bij beoordeling in het kader van artikel 3 EVRM. Er mag dan wel vanuit worden gegaan dat de asielzoeker zich terughoudend zal opstellen, als dat de reële verwachting is.³⁵ Dat is een nogal lastig criterium, want hoe moet de overheid dat dan bepalen? De jurisprudentie van het HvJ EU is op dit punt eenduidiger: discretie mag niet worden geëist, punt.

5 DE BETEKENIS VAN 'GODSDIENST' IN ASIELARRESTEN VAN HET HVJ EU

Wie zoekt op de site van het Expertisecentrum Europees Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de HvJ-zaken waarin artikel 10 Hv wordt genoemd, komt op 28 treffers.³⁶ Van die treffers gaat het om 13 arresten van het Hof en 15 conclusies van een A-G. Van de 28 hits betreffen er slechts 8

33 Zie ook H. Battjes, 'De discretie-eis. Divergentie in de Luxemburgse en Straatsburgse asielrechtspraak', *NJCM-Bulletin* 2014, p. 675 e.v.

34 M. den Heijer, 'Uitspraak uitgelicht. Discretie mag niet worden verlangd', *A&MR* 2012 (7), p. 344-346. Hij noemt 2 uitspraken, EHRM 22 juni 2004, zaaknr. 17341/03, ECLI:CE:ECHR:2014:0626JUD007139812 (F.), *JV* 2004/370; EHRM 28 februari 2006, zaaknr. 27034/05 (Z. en T.), *JV* 2006/274, m.nt. Uzman.

35 Zie bijvoorbeeld EHRM 16 januari 2014, zaaknr. 43611/11, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004361111 (F.G. t. Zweden), *JV* 2016/132, m.nt. Spijkerboer, met name de *joint dissenting opinion* van drie rechters met betrekking tot de bekering van klager; zij verwijzen daarbij o.a. naar het arrest *Y. en Z.* van het HvJ EU. Indien een risico op onmenselijke behandeling kan worden voorkomen door het verborgen houden van een bekering, zijn deze rechters van mening dat een dergelijk vereiste volstrekt onredelijk is en dat hiervoor geen grond kan worden gevonden in jurisprudentie van het EHRM.

36 <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/handvest-grondrechten>.

asielgerelateerde zaken, en daarbij gaat het dan ook nog om een groot aantal dubbel genoemde zaken, bijvoorbeeld zowel de uitspraak van het Hof als de conclusie van de A-G. Buiten de treffers inzake *Y. en Z.* resteren nog één arrest en drie A-G-conclusies. Hiervan zijn we nagegaan wat het Hof of de A-G zegt over artikel 10 Hv.

Het enige arrest in de treffers, is het arrest inzake *Fathi*.³⁷ De vreemdeling in kwestie is een Iraans staatsburger met de Koerdische etniciteit, die bij het DAB (de Hongaarse IND) een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, gebaseerd op de vervolging door de Iraanse autoriteiten waarvan hij stelt slachtoffer te zijn geweest op grond van godsdienst, en in het bijzonder wegens zijn bekering tot het christendom begin 2009. In deze uitspraak verwijst het Hof zelf ook naar de uitspraak inzake *Y. en Z.* Het Hof heeft al eerder benadrukt, in het kader van de uitlegging van de Definitierichtlijn, "dat die bepaling (artikel 10 DRI) een ruime uitlegging geeft aan het begrip 'godsdienst' door al zijn bestanddelen in aanmerking te nemen, ongeacht of die openbaar of privé, gemeenschappelijk of individueel zijn".³⁸ Wat het begrip godsdienst in artikel 10 Hv betreft, heeft het Hof er overigens op gewezen dat dit begrip ruim moet worden opgevat en zowel het *forum internum* – dit is het feit een overtuiging te hebben – als het *forum externum* – dat wil zeggen de belijdenis in het openbaar van de godsdienstige overtuiging – kan omvatten.³⁹

De overige drie treffers zijn conclusies van A-G Sharpston. De ene conclusie betreft de zaak *Shepherd*. Shepherd, een onderdaan van de Verenigde Staten, nam in december 2003 dienst in de Amerikaanse krijgsmacht, deserteerde in 2017, en vluchtte vervolgens naar Duitsland. Het arrest *Y. en Z.* wordt in dit geval alleen aangehaald om nogmaals te benadrukken dat het Vluchtelingenverdrag de hoeksteen is van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen, en dat de Definitierichtlijn moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van dat verdrag.⁴⁰ Hetzelfde geldt voor de tweede conclusie van 11 september 2014 (inzake *H.T.*, deelname aan een terroristische organisatie).⁴¹ In de derde conclusie wordt door Sharpston verwezen naar de zaak *Y. en Z.*, en daar betreft het de zaak *A.B.C.* over homoseksuele gerichtheid.⁴² Artikel 10 Hv speelt, zo blijkt, een beperkte rol in HvJ-rechtspraak.

37 HvJ EU 4 oktober 2018, zaak C-56/17, ECLI:EU:C:2018:803 (*Fathi*).

38 HvJ EU 4 oktober 2018, zaak C-56/17, ECLI:EU:C:2018:803 (*Fathi*) par. 77.

39 Zie in die zin arresten van HvJ EU 29 mei 2018, zaak C-426/16 (*Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*); HvJ EU 10 juli 2018, zaak C-25/17 (*Jehovan todistajat*), par. 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

40 Conclusie A-G in zaak C-472/13, par. 27. De A-G spreekt van de Erkeningsrichtlijn.

41 Conclusie A-G in zaak C-373/13, par. 44

42 Conclusie A-G in de gevoegde zaken 148/13 t/m C-150/13 van 17 juli 2014. Zie over het arrest *A.B.C.* onze bijdrage elders in deze bundel.

6 BETEKENIS VAN HET ARREST *Y. EN Z.* IN NEDERLANDS BELEID EN JURISPRUDENTIE

Het arrest van het Hof inzake *Y. en Z.* kreeg een nationale vertaling in zowel rechtspraak als beleid. In rechtspraak.nl geeft het zaaknummer 'C-71/11' 43 treffers.⁴³ De betekenis van het arrest is te groeperen rondom drie thema's, die hieronder worden besproken.

6.1 Kern of periferie en de discretie-eis

De Afdeling oordeelde, naar aanleiding van het arrest *Y. en Z.*, op 30 november 2012 dat voor de beoordeling of sprake is van vervolging het maken van een onderscheid tussen een kerngebied van het grondrecht op godsdienstvrijheid (*forum internum*) en een gebied dat betrekking heeft op openbare beleving van dit recht (*forum externum*) niet relevant is.⁴⁴ Ook oordeelde het HvJ EU in deze dat de persoonlijke situatie van de asielzoeker in aanmerking moet worden genomen en of in redelijkheid kan worden aangenomen dat hij godsdienstige handelingen zal verrichten die hem blootstellen aan werkelijk gevaar voor vervolging.⁴⁵

De eerdere beleidskeuze dat van een vreemdeling terughoudendheid mag worden verlangd, is hiermee in strijd. De tekst in de Vreemdelingencirculaire werd dan ook gewijzigd in: "Evenmin mag van de vreemdeling worden verwacht dat hij afziet van godsdienstige handelingen, die voor hem persoonlijk bijzonder belangrijk zijn om zijn godsdienstige identiteit te bewaren, om vervolging te voorkomen."⁴⁶

In navolging van het HvJ EU oordeelde de ABRvS over de discretie-eis dat "de staatssecretaris van een vreemdeling niet verlangen dat hij zich, om vervolging te voorkomen, terughoudend zal opstellen bij de uitoefening van

43 Ter vergelijking: de arresten HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12, C-200/12, C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720 (*X.Y.Z.*) en HvJ EU 2 december 2014, gevoegde zaken C-148/13, C-149/13 en C-150/13, ECLI:EU:C:2014:2406 (*A.B.C.*), die zien op homoseksuele gerichtheid, geven respectievelijk 27 en 28 treffers.

44 ABRvS 30 november 2012, 201205451/1/v2; Zie ook ABRvS 30 november 2012, *JV* 2013/46, m.nt. Spijkerboer. Vgl. B. Vermeulen, 'Over kerken en minaretten, de juridische status van religieuze gebouwen en plaatsen', in: H. Broeksteeg & A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 54 e.v.

45 HvJ EU 5 september 2012, gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, ECLI:EU:C:2013:720 (*Y. en Z.*), par. 79-80, *JV* 2012/403, m.nt. Battjes. *WBV* 2012/11 bepaalde eerder nog dat de vreemdeling een bepaalde mate van terughoudendheid betracht bij het uitoefenen van het geloof om zo ernstige schendingen van diens grondrechten te voorkomen.

46 Vc C2/2.7.1. oud.

zijn geloofsovertuiging in het land van herkomst".⁴⁷ In het onderhavige geval oordeelde de Afdeling dat de asielzoeker voldoende had onderbouwd dat de publieke uiting van zijn geloof voor hem van bijzonder belang is.⁴⁸ Eerder oordeelde de ABRvS hetzelfde in zaken van asielzoekers die op grond van hun homoseksuele gerichtheid voor vervolging vreesden,⁴⁹ in navolging van het HvJ, in de zaken *X., Y., en Z.*⁵⁰ Inmiddels heeft de ABRvS ook geoordeeld dat geen discretie mag worden verwacht als het gaat om een fundamentele politieke overtuiging:

De staatssecretaris acht geloofwaardig dat de vreemdeling in Nederland politiek actief is geworden en opkomt voor de rechten van Ahwazi in Iran en heeft daarbij niet bestreden dat de activiteiten van de vreemdeling in dit verband voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging. Als van dat laatste sprake is, mag de staatssecretaris niet van de vreemdeling verwachten dat hij zich bij terugkeer naar Iran terughoudend opstelt bij de uitoefening daarvan. Door van de vreemdeling te verwachten dat die, voordat hij terugkeert naar Iran, berichten waaruit zijn politieke overtuiging blijkt van zijn Facebookpagina verwijdert en verwijderd houdt, eist de staatssecretaris ten onrechte terughoudendheid van de vreemdeling.⁵¹

Dat wil zeggen dat als de IND niet heeft bestreden dat sprake is van een oprechte politieke overtuiging, van de vreemdeling geen discretie mag worden geëist bij terugkeer naar het land van herkomst.

6.2 *Bekering*

De uitspraak van het Hof kreeg een nationale uitwerking in zowel het beleid als in de rechtspraak. Voordat het arrest *Y. en Z.* werd gewezen, waren de Af-

47 ABRvS 18 december 2013, *JV* 2014/48; ABRvS 20 juli 2015, 201502022/1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:2420, par. 2.3; ABRvS 10 augustus 2015, 201403851/1/v2, ECLI:NL:RVS:2015:2667, *JV* 2015/313, m.nt. Battjes; ABRvS 4 maart 2016, 201507661/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:67, *JV* 2016/104, m.nt. Battjes.

48 Vgl ook Rb. Den Haag zp. Roermond 26 september 2016, Awb16/19291. De vreemdeling evangeliseerde niet slechts in de privésfeer.

49 ABRvS 8 juli 2015 201208550/1/T1/V2, ECLI:NL:RVS:2015:2170.

50 HvJ EU 7 november 2013, gevoegde zaken C-199/12 t/m C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720 (*X.Y.Z.*) over het behoren tot een bepaalde sociale groep vanwege seksuele gerichtheid en waarin het Hof overweegt dat van een asielzoeker niet kan worden verlangd dat hij in zijn land van herkomst zijn homoseksualiteit geheim houdt om vervolging te voorkomen.

51 ABRvS 26 juni 2019, 201801581/1/V2, ECLI:NL:RVS:2019:1970.

deling en een aantal rechtbanken van oordeel dat een zekere terughoudendheid mocht worden vereist van een bekeerling in het openlijk belijden van zijn/haar geloofsovertuiging (bijvoorbeeld bij Afghaanse of Iraanse bekeerlingen).⁵² De Afdeling heeft na het *Y. en Z.*-arrest duidelijk gemaakt dat terughoudendheid niet kan worden verlangd.⁵³

De beleidskeuze van de minister voor het opnemen van een dergelijke eis was dus ook in strijd met dit uitgangspunt. Het beleid moest dus ook worden aangepast.⁵⁴ Werkinstructie (WI) 2018/10, het beoordelen van asielaanvragen van bekeerlingen in Nederland, gaat in op het onderzoek en de beoordeling die de IND doet ten aanzien van aanvragen waarbij een bekering (inclusief afvalligheid) als asielmotief is aangevoerd. Met deze werkinstructie is geprobeerd uitvoering te geven aan de motie Groothuizen c.s.,⁵⁵ waarin de staatssecretaris wordt opgeroepen de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeerlingen door de IND te verbeteren. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van een gestelde bekering worden drie verschillende elementen betrokken, aldus de WI 2018/10. De motieven voor en het proces van de bekering, de kennis van het nieuwe geloof en de activiteiten van de verzoeker, zoals het bezoeken van religieuze bijeenkomsten. Bij de beoordeling en weging van deze elementen staat het persoonlijke verhaal van de verzoeker centraal. Vertrekpunt voor de beoordeling is hoe het leven van de asielzoeker eruitzag voor hij zich bekeerde. Het zwaartepunt van de beoordeling ligt in de meeste gevallen bij de motieven voor - en het proces van de bekering. De WI 2018/10 is ook van toepassing op afvalligheid.

6.3 Verwestering

Ook bij de beoordeling van verwestering vindt de Afdeling aanknopingspunten in de uitspraak *Y. en Z.*⁵⁶ Het betreft hier een zaak over een Afghaanse vrouw die in Nederland aankwam in 2012 op 15-jarige leeftijd. Zij voerde aan

52 ABRvS 20 april 2011, 201011608/1/v2; Rb. Den Haag zp. Haarlem 8 september 2011, Awb 11/2599.

53 ABRvS 30 november 2012, 201205451/1/v2; Zie ook ABRvS 30 november 2012, *JV* 2013/46, m.nt. Spijkerboer. Vgl. B. Vermeulen, 'Over kerken en minaretten, de juridische status van religieuze gebouwen en plaatsen', in: H. Broeksteeg & A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 54 e.v.

54 Vc C2/2.7.1 oud moest worden aangepast. De tekst dat van een vreemdeling gezien de situatie in het land van herkomst een bepaalde mate van terughoudendheid wordt verwacht bij de geloofsuitoefening was niet langer houdbaar.

55 Motie van 30 november 2017, *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 775 VI, nr. 67. WI 2018/10 is de eerste openbare IND-werkinstructie met betrekking tot bekeerlingen.

56 ABRvS 21 november 2018, 201701423/1/V2, ECLI:NL:RVS:2018:3735, *JV* 2019/40, *RV* 1950-2019, 17, m.nt. Zwaan, *AB* 2019/212, m.nt. Hillary, par. 5.6 e.v.

dat zij vanwege haar levensstijl, die onder meer naar voren komt in haar manier van doen, in kleding en opvattingen over de islam, verwesterd is. De Afdeling beantwoordt in deze uitspraak de vraag of een vrouw die in Nederland een westerse levensstijl heeft aangenomen, kan worden aangemerkt als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag en de Definitierichtlijn. De Afdeling overweegt dat een westerse levensstijl betekent dat een vreemdeling in Nederland gebruik maakt en ook na terugkeer in het land van herkomst gebruik wil blijven maken van de rechten en vrijheden die aan vrouwen in Nederland worden geboden. De Afdeling stelt voorop dat het Vluchtelingenverdrag en het EVRM er niet toe dwingen om aan deze vrouwen een asiolvergunning te verlenen. Verder oordeelt de Afdeling, anders dan de rechtbank, dat een westerse levensstijl geen godsdienstige en/of politieke overtuiging is.⁵⁷ Er is – in bijzondere gevallen – wel sprake van een godsdienstige of politieke overtuiging als de westerse kenmerken of gedrag op een godsdienstige of politieke overtuiging zijn gebaseerd, én bijzonder belangrijk zijn om de (godsdienstige) identiteit of morele integriteit te behouden.⁵⁸ De Afdeling oordeelt:

5.6. (...) Zoals het Hof van Justitie heeft overwogen in het arrest van 5 september 2012, in de gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11, Bondsrepubliek Duitsland tegen Y. en Z., punten 70-71, omvat de bescherming die onder het Unierecht op basis van de vervolgingsgrond godsdienstige overtuiging wordt geboden, slechts gedrag dat betrokkene noodzakelijk voor zichzelf acht. Het moet gaan om gedrag dat op een godsdienstige overtuiging is gebaseerd en dat bijzonder belangrijk is voor betrokkene om zijn godsdienstige identiteit te behouden.

De Afdeling oordeelt dat de 'huidige levensstijl' van de vreemdelinge niet is gebaseerd op godsdienstige of politieke overtuiging – daarvoor zijn de uitspraken van de vreemdeling over de islam te globaal. De Afdeling wijst er echter ook op dat de staatssecretaris ten onrechte niet is ingegaan op de gestelde onmogelijkheid zich volledig aan te passen. Mogelijk is dus wel sprake van toegedichte vervolgingsgronden. De staatssecretaris moet zich hier alsnog over buigen.

Op de hoofdregel dat verwestering geen grond is voor vluchtelingschap zijn volgens de Afdeling twee uitzonderingen mogelijk. De eerste uitzondering op de hoofdregel is de situatie waarin een vrouw aannemelijk maakt dat

57 Rb. Den Haag zp. Arnhem 18 januari 2017, Awb 16/733, ECLI:NL:RBDHA:2017:484.

58 Over deze uitspraak is al veel geschreven. Zie o.a. H. Battjes op *Verblijfblog* (<http://verblijfblog.nl/?p=2679>); A.B. Terlouw, 'Uitspraak uitgelicht, Verwesterde Vrouwen: een overtuiging hebben of toegedicht krijgen', *A&MR* 2019 (1), p. 25-29; M. den Heijer, annotatie bij de uitspraak in *JV* 2019/40; S. Rafi, 'Kroniek toelatingsgronden asiel', *A&MR* 2019 (3), p. 120-121; notitie Commissie Strategisch Procederen VluchtelingenWerk, *Afghaanse vrouwen die de heersende normen overtreden*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland 2018.

de westerse gedragingen een uitingsvorm zijn van een godsdienstige of politieke overtuiging. De vervolgingsgronden politieke overtuiging en godsdienstige overtuiging gaan allebei over kenmerken die zo fundamenteel zijn voor de identiteit of morele integriteit van een vreemdeling, dat niet mag worden gevraagd dat zij dit opgeeft. Volgens de Afdeling is een voorbeeld hiervan een vreemdeling die aannemelijk maakt dat zij zich heeft afgewend van haar godsdienst en zich juist daarom westers gedraagt. Als er sprake is van een politieke of religieuze overtuiging mag geen terughoudendheid worden verwacht, en zal tegen de achtergrond van de situatie in het land van herkomst moeten worden beoordeeld of dit leidt tot vervolging dan wel een reëel risico op een onmenselijke behandeling. Indien de verwestering een uiting is van een religieuze overtuiging, zal veelal sprake zijn van bekering of afvalligheid. Voor het toetsingskader wordt verwezen naar *Werkinstructie 2018/10, Bekeerlingen*, waarin wordt ingegaan op het onderzoek en de beoordeling die de IND doet ten aanzien van aanvragen waarbij een bekering (inclusief afvalligheid) als asielmotief is aangevoerd.

De tweede uitzondering op de hoofdregel dat verwestering geen grond is voor vluchtelingenschap, is de situatie waarin een vreemdelinge aannemelijk maakt dat haar een van de vervolgingsgronden wordt toegedicht door een actor van vervolging in verband met haar persoonlijke uiterst moeilijk of nagenoeg onmogelijk te veranderen kenmerken, of waarin een vreemdeling aannemelijk maakt dat zij daardoor in het land van herkomst een risico loopt op een onmenselijke behandeling.

Bij de beoordeling of hiervan sprake is, spelen volgens de Afdeling met name de volgende kenmerken een rol: het gedrag in het land van herkomst, de leeftijd op het moment van vertrek, hoe zij zich in Nederland heeft ontwikkeld en haar verblijfsduur in Nederland. Het is aan de vreemdelinge om aannemelijk te maken dat zij die niet kan veranderen of dat dat redelijkerwijs niet van haar mag worden verwacht, dan wel dat zij die niet duurzaam kan verbergen. Daarnaast moet zij, mede door algemene informatie over het land van herkomst te verstrekken, aannemelijk maken dat haar door die kenmerken een vervolgingsgrond wordt toegedicht.

De Afdelingsjurisprudentie is verwerkt in *Werkinstructie 2019/1, het beoordelen van asielaanvragen van verwesterde vrouwen*.

7 SLOTBESCHOUWING

Het HvJ EU is duidelijker wat betreft de inhoud van het begrip godsdienst en de discretie-eis dan het EHRM. Godsdienst betreft zowel het geloof zelf als eventuele uitingen daarvan, mits die uitingen voor hem persoonlijk bijzonder belangrijk zijn om zijn godsdienstige identiteit te bewaren. Discretie mag niet worden verlangd.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS is de omstandigheid dat een vreemdeling zijn godsdienst in zijn land van herkomst niet op dezelfde wijze kan uitoefenen als in Nederland onvoldoende aanleiding om de vreemdeling in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, Vw. Dat is in zoverre juist omdat niet elke aantasting van het recht op godsdienstvrijheid noodzakelijkerwijs een daad van vervolging in de zin het Vluchtelingenverdrag vormt. Of dat het geval is, is de kernvraag die door de IND en rechtspraak moet worden beantwoord wanneer een asielzoeker zich beroept of vrees voor vervolging op grond van zijn godsdienst. Vormt de aantasting van het recht op godsdienstvrijheid een daad van vervolging? Bij de beoordeling daarvan moet de IND, gelet op de persoonlijke situatie van de vreemdeling tegen de achtergrond van hetgeen uit algemene informatie bekend is, onderzoeken of deze om redenen van de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst een werkelijk gevaar loopt om te worden vervolgd.

De IND weegt bij de beoordeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in ieder geval mee dat de vreemdeling, die een godsdienst aanhangt (of een afvallige of bekeerling is), de uitingen van zijn godsdienst in zijn land van herkomst niet verborgen hoeft te houden. Dit geldt ook in de situatie dat de vreemdeling voorafgaand aan zijn vertrek uit het land van herkomst zijn geloof verborgen heeft gehouden. Van de vreemdeling wordt niet verwacht dat hij afziet van godsdienstige handelingen, die voor hem persoonlijk bijzonder belangrijk zijn om zijn godsdienstige identiteit te bewaren, om vervolging te voorkomen.

De IND beoordeelt dus of de maatregelen en sancties die tegen de vreemdeling zullen worden genomen indien bij terugkeer naar het land van herkomst bepaalde – voor de godsdienstige identiteit bijzondere belangrijke – handelingen verricht voldoende zwaarwegend zijn om te spreken van vervolging.

Wat betreft de discretie-eis kan inmiddels worden vastgesteld dat die volgens jurisprudentie van de ABRvS in geen enkel geval mag worden gesteld, niet als sprake is van vervolging wegens een seksuele gerichtheid, een politieke overtuiging en ook niet bij vervolging op grond van een godsdienstige overtuiging.

Bij bestudering van de rechtspraak over de betekenis van godsdienstvrijheid in het kader van asielverzoeken, valt op dat er nog weinig aandacht is voor dwarsverbanden tussen verschillende situaties waarin godsdienst een rol speelt. Bij vervolging op grond van godsdienst kan sprake zijn van bekering, verwestering, een toegedichte godsdienstige overtuiging (of het ontbreken daarvan), van discretie of het ontbreken daarvan en van *refugié surplace*-situaties. Maar van een samenhangend overkoepelend beoordelingskader lijkt nog nauwelijks sprake te zijn. In onze ogen moeten in alle gevallen waarin een be-

roep op internationale bescherming wordt gedaan wegens vrees voor vervolging op grond van een godsdienstige overtuiging, achtereenvolgens de volgende vragen worden beantwoord:

- Is sprake van een godsdienst (of levensovertuiging of juist van het ontbreken daarvan)?
- Wordt deze godsdienst aangehangen door de persoon in kwestie?
- Zijn de uitingen van zijn godsdienst voor hem persoonlijk bijzonder belangrijk om zijn of haar godsdienstige identiteit te bewaren?
- Is sprake van een toegedichte godsdienstige overtuiging?
- Worden aanhangers van deze godsdienst (of worden ongelovigen of bekeerlingen) in het land van herkomst vervolgd?
- Wie zijn de daders van vervolging en als dit niet de overheid is, biedt de overheid bescherming tegen de vervolging door derden?

Duidelijk is ook dat twee aspecten niet relevant zijn. Ten eerste doet het er niet toe of de vervolging plaatsvindt op grond van de godsdienstige overtuiging of de uiting daarvan. In de tweede plaats is niet relevant of de asielzoeker zich bij terugkeer al dan niet terughoudend zal opstellen. De discretie-eis mag niet worden gesteld. Of en hoe de persoon in kwestie in het land van herkomst uiting zal geven aan zijn godsdienstige overtuiging, doet niet ter zake. Ook indien de vreemdeling verklaart dat hij bij terugkeer zich gedwongen voelt om zijn geloof terughoudend uit te oefenen vanwege de risico's die betrokkene anders loopt kan sprake zijn van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Voor deze interpretatie van artikel 10 Hv en artikel 9 lid 1 sub a van de Definitierichtlijn vinden wij steun in het *X. en Y.*-arrest van het HvJ EU. De uitleg van het begrip godsdienst als vervolgingsgrond, in het licht van artikel 10 Hv, zoals gegeven door het Hof in het *Y. en Z.*-arrest heeft in Nederland al met al veel impact gehad.