

Hof van Justitie: subsidiaire bescherming staat los van vluchtelingschap

Het recht op subsidiaire bescherming moet geheel los worden gezien van de vraag of iemand een vluchteling is of niet meer. Het speelt dus geen rol bij de beëindiging van vluchtelingschap, maar is daarvan ook niet afhankelijk en vraagt om een afzonderlijke beoordeling. Ook als het vluchtelingschap eindigt, kan er nog recht op subsidiaire bescherming bestaan. Dit oordeelt het Hof van Justitie EG (Grote kamer) in zijn arrest van 2 maart 2010 in de zaak Aydin Salahadin Abdulla e.a. tegen de Bundesrepublik Deutschland (C-175/08 e.v.). Het arrest betreft een prejudiciële beslissing, op vragen ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland).

Vier Iraakse staatsburgers zijn in 2001 en 2002 erkend als vluchteling door het Duitse Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (tegenwoordig Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Tussen september 2004 en oktober 2005 heeft het Bundesamt deze erkenningen echter weer ingetrokken wegens de veranderde verhoudingen in Irak. Verzoekers hebben daartegen bezwaar aangekend bij het Verwaltungsgericht dat, met name vanwege de uiterst instabiele situatie in Irak, de intrekingsbeschikkingen heeft vernietigd. In hoger beroep zijn de in eerste aanleg gewezen vonnissen nietig verklaard onder verwijzing naar de radicaal gewijzigde situatie in Irak. De betrokkenen zouden thans voldoende zijn gevrijwaard van vervolging en niet met een grote mate van waarschijnlijkheid om andere redenen opnieuw met vervolging worden bedreigd.

De Iraakezen wendden zich vervolgens tot het Bundesverwaltungsgericht waar zij om bevestiging van de vonnissen in eerste aanleg hebben gevorderd.

Het Bundesverwaltungsgericht heeft de behandeling van de zaken geschorst om het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen te stellen over de betekenis van de Definitierichtlijn voor de beëindiging van het vluchtelingschap.

1 De rechtsvragen

De prejudiciële vragen van het Bundesverfassungsgericht hebben betrekking op artikel 11 van de Definitierichtlijn (hierna: de richtlijn), de bepaling waarin is omschreven wanneer het vluchtelingschap eindigt, in het bijzonder op het eerste lid onderdeel e, dat als volgt luidt:

“1. Een onderdaan van een derde land (...) houdt op vluchteling te zijn wanneer hij: (...) e) omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te

stellen van het land van zijn nationaliteit.”

Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 1C lid 5 van het Vluchtelingenverdrag, dat ik voor de volledigheid ook citeer:

“Dit verdrag houdt op van toepassing te zijn op elke persoon die valt onder de bepalingen van afdeling A, indien: (...) 5. hij niet langer kan blijven weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan; met dien verstande echter, dat dit lid niet van toepassing is op een vluchteling die onder lid 1 van afdeling A van dit artikel valt, en die dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, kan aanvoeren om te weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen.”

De prejudiciële vragen hebben deels te maken met de verschillen tussen beide bepalingen: wat betekenen – sinds we de richtlijn hebben – de woorden ‘vroegere vervolging’ uit artikel 1C lid 5 Vluchtelingenverdrag, die niet zijn overgenomen in artikel 11 van de richtlijn?

Voor een ander deel hebben de prejudiciële vragen te maken met een veel fundamenteeler verschil tussen de richtlijn en het Vluchtelingenverdrag en dat is dat de richtlijn ook betrekking heeft op subsidiaire bescherming. Wat betekent de verplichting om subsidiaire bescherming te bieden voor het beëindigen van het vluchtelingschap of doet dat helemaal niet ter zake?

Een derde aspect dat in het Vluchtelingenverdrag niet aan de orde komt en in de richtlijn wel is de beschrijving van actoren van vervolging en bescherming. Ook dit leidt tot een prejudiciële vraag: kan bescherming bestaan uit bescherming door multinationale troepen? Is bescherming door dergelijke troepen voldoende om vluchtelingschap te beëindigen, ook als de staat zelf nog niet in

staat of bereid is bescherming te bieden?

Tot slot gaan de vragen over de wijze van toetsing. Hoe beoordeel je nu eigenlijk of de situatie in het land van herkomst voldoende is verbeterd, hoe waarschijnlijk het is dat wel of geen vervolging meer zal plaatsvinden en welke bewijslast geldt? Moet de vraag of iemand in aanmerking komt voor vluchtelingenstatus op dezelfde manier worden getoetst als de vraag of het vluchtelingenstatus weer kan worden beëindigd?

De vragen zijn natuurlijk zorgvuldig geformuleerd en ik citeer ze daarom integraal:

- “1 Moet artikel 11, lid 1, sub e, van [de richtlijn] aldus worden uitgelegd dat los van artikel 1C, sub 5, tweede zin, van het verdrag [van Genève] de status van vluchteling reeds vervalt wanneer de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn op grond waarvan de erkenning plaatshad, niet meer bestaat en hij ook niet op andere gronden behoeft te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn?”
- 2 Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is voor verval van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn bovendien vereist dat in het land waarvan de vluchteling de nationaliteit bezit:
- a een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn aanwezig is, en volstaat daarbij dat de bescherming enkel mogelijk is met behulp van multinationale troepen;
 - b voor de vluchteling geen ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn dreigt, leidend tot verlening van de subsidiaire bescherming volgens artikel 18 van de richtlijn, en/of
 - c de veiligheidssituatie stabiel is en de algemene leefomstandigheden het bestaansminimum garanderen?
- 3 Moeten in een situatie waarin de vroegere omstandigheden op grond waarvan de betrokkene als vluchteling is erkend niet meer bestaan, nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard:
- a worden getoetst aan het waarschijnlijkheidscriterium dat geldt voor de erkenning als vluchteling, of wordt ten behoeve van de betrokkene een ander criterium toegepast,
 - b worden beoordeeld aan de hand van de verlichte bewijslast volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn?”

2 Overwegingen en prejudiciële beslissing van het Hof

Is het Hof bevoegd?

Het Hof loopt de vragen één voor één af maar voorafgaand daaraan oordeelt het over zijn bevoegdheid. Ook dat is interessant.

In de onderhavige zaken hebben verzoekers hun verzoeken om internationale bescherming namelijk ingediend vóór de inwerkingtreding van de richtlijn, dat wil zeggen vóór 20 oktober 2004. Intrekking van de vluchtelingenstatus kan volgens artikel 14 lid 1 alleen als het verzoek om internationale bescherming is ingediend na de inwerkingtreding van de richtlijn.

Logischerwijs vallen de onderhavige zaken die aanleiding waren voor de prejudiciële vragen dus niet onder de richtlijn.

Het Hof acht zich toch bevoegd om de vragen te beantwoorden omdat noch uit de tekst van de artikelen 68 EG en 234 EG, noch uit het doel van de bij dit laatste artikel ingestelde procedure blijkt dat het de bedoeling was van het EG-Verdrag om de bevoegdheid van het Hof uit te sluiten. Het Hof acht zich ook bevoegd om met een prejudiciële beslissing uitspraken te doen over een richt-

lijn als het nationale recht van een lidstaat naar de inhoud van de bepalingen van die richtlijn verwijst ter vaststelling van de voorschriften die in een zuiver interne situatie van die lidstaat van toepassing zijn. Ook in dat geval heeft de Gemeenschap er belang bij dat de overgenomen bepalingen van gemeenschapsrecht op eenvormige wijze worden uitgelegd. Je zou dit een harmonisatiedoel kunnen noemen. Met prejudiciële beslissingen van het Hof over de uitleg van een richtlijn wordt immers divergentie tussen de lidstaten bij de toepassing van de richtlijn in de toekomst voorkomen.

In de onderhavige zaken heeft het Bundesverwaltungsgericht bovendien benadrukt dat de Duitse implementatiewet (de wet tot omzetting van de verblijfs- en asielrechtelijke richtlijnen), in werking is getreden op 28 augustus 2007 en dat de nieuwe redactie van § 73 lid 1 van het Duitse Asylverfahrensgesetz daarop is gebaseerd. Duitsland heeft de artikelen 11 en 14 van de richtlijn dus omgezet in nationaal recht en de toepasselijkheid daarvan is niet in de tijd beperkt. Het Hof constateert daarom dat deze nationale bepalingen (die gelijkkluidend zijn aan die van de richtlijn) toepasselijk zijn op vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn ingediende verzoeken om internationale bescherming.

De richtlijn kan op deze manier dus ook een rol spelen bij zaken die zich hebben voorgedaan vóór het moment van inwerkingtreding van de richtlijn.

Wanneer eindigt vluchtelingenstatus?

Het antwoord van het Hof op de eerste prejudiciële vraag is drieledig en luidt dat artikel 11 lid 2 sub e van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat:

- “- iemand zijn vluchtelingenstatus verliest wanneer, gelet op een ingrijpende en niet-voorbijgaande verandering van omstandigheden in het betrokken derde land, de omstandigheden die ten grondslag lagen aan zijn vrees voor vervolging op een van de in artikel 2, sub c, van richtlijn 2004/83 genoemde gronden, in verband waarmee hij als vluchteling was erkend, niet meer bestaan en hij niet om andere redenen behoeft te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van richtlijn 2004/83;
- de bevoegde autoriteiten van de lidstaat voor de beoordeling van een verandering van omstandigheden, aan de hand van de individuele situatie van de vluchteling moeten vaststellen dat de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/83 bedoelde actor of actoren van bescherming redelijke maatregelen hebben getroffen om vervolging te voorkomen, met name dat zij beschikken over een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen, en dat de betrokkene in geval van beëindiging van zijn vluchtelingenstatus toegang tot die bescherming zal hebben; de in artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/83 bedoelde actoren van bescherming mede kunnen bestaan uit internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen, onder meer door de aanwezigheid van een multinationale troepenmacht op dit grondgebied.”

De eerste vraag van het Bundesverwaltungsgericht is eigenlijk een vraag naar de bekende weg. Het is niet zo moeilijk om in artikel 11 van de richtlijn te lezen dat de vluchtelingenstatus vervalt wanneer de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging, in verband waarmee de erkenning als vluchteling plaatshad, niet meer bestaat en betrokkene ook niet om andere redenen behoeft te vrezen voor vervolging. Wel preludeert het Bundesverwaltungsgericht met deze vraag natuurlijk op de tweede vraag wat de betekenis in dit kader is van het recht op subsidiaire bescherming. Het

eerste deel van het antwoord op de eerste vraag is dan ook weinig verrassend. Ja hoor, u hebt gelijk, dan vervalt het vluchteling-schap. Maar er moet natuurlijk wel sprake zijn van een ingrijpen-de en niet voorbijgaande verandering.

Opvallend is overigens het woord 'vervalt', wat suggereert dat er geen actieve intrekkingshandeling is vereist. Dat staat in contrast met artikel 14 (1) van de richtlijn dat duidelijk wel uitgaat van een intrekkingshandeling, maar is wel in overeenstemming met het 'houdt op van toepassing te zijn' van artikel 1C lid 5 Vluchtelin-genverdrag en met het 'houdt op vluchteling te zijn' van artikel 11 lid 1 van de richtlijn. Die formuleringen vloeien echter voort uit het declaratoire karakter van het vluchtelingschap. De vluchtelin-genstatus wordt vastgesteld en niet verleend maar op basis daar-van wordt een vergunning verleend en eventueel weer ingetrok-ken.

Actoren van bescherming

Interessanter is de vraag wie actoren van bescherming kunnen zijn, welke bescherming zij moeten bieden en of bescherming enkel mogelijk is met behulp van multinationale troepen. Het Hof beantwoordt deze vraag (eigenlijk vraag 2a) in het antwoord op vraag 1, waarbij moet worden opgemerkt dat het Bundesverfas-sungsgericht eigenlijk helemaal niet heeft gevraagd welke bescherming de actoren moeten bieden. Toch wel handig dat het Hof die vraag ook maar meteen meeneemt. Als we goed naar het antwoord kijken, zien we bovendien dat het Hof de bewijslast legt bij de autoriteiten die de vluchtelingrechtelijke bescherming heb-ben geboden. Zij moeten vaststellen dat de situatie is veranderd en wel zodanig dat betrokkene geen gegronde vrees voor vervolging meer hoeft te hebben. En daartoe zullen ze in elk geval moeten nagaan of er een juridisch systeem is voor de opsporing, gerechtel-ijke vervolging en bestraffing van vervolgingshandelingen en, ook belangrijk, dat de vluchteling in kwestie toegang tot die bescherming zal hebben. Al te gemakkelijk aannemen dat het wel weer veilig is voor betrokkene is er dus niet bij.

En ja, ook internationale organisaties (bijvoorbeeld een interna-tionale troepenmacht) kunnen als beschermende actoren optre-den, al moeten ze dan natuurlijk wel ook echt de bescherming tegen vervolging voor betrokkene bieden die het Hof onder het tweede gedachtestreepje beschrijft. Ook dat antwoord viel te ver-wachten, het zou immers merkwaardig zijn als de actoren die vol-gens artikel 7 van de richtlijn bescherming kunnen bieden tegen vervolging, dit alleen zouden kunnen doen als het gaat om de vraag of iemand vluchteling is in de zin van de richtlijn en niet als het gaat om de vraag of hij dat niet meer is.

Interessant is wel om te vermelden dat in het voorstel tot wijzi-ging van de Definitierichtlijn van de Commissie een wijziging van artikel 7(1) aanhef en onder b is voorgesteld. Toegevoegd is dat de bescherming tegen vervolging of ernstige schade 'doeltreffend en duurzaam' moet zijn en dat de partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen 'bereid en in staat zijn de rechts-staat te handhaven' (23 oktober 2009, COM(2009) 551 final/2). Hiermee gaat de bescherming weer iets verder dan die het Hof op grond van de huidige formulering van de richtlijn vereist.

Subsidiaire bescherming en vluchtelingschap

De tweede prejudiciële vraag behoeft, volgens het Hof, gezien het antwoord op de eerste vraag, geen beantwoording meer. Toch is het misschien wel de meest essentiële vraag. Ten overvloede zegt het Hof er dan ook wel iets over in de overwegingen 78-80 (in de verklaring voor recht komt dit niet terug):

- "78 Niettemin moet met betrekking tot die tweede vraag, sub b, in elk geval worden benadrukt dat de richtlijn in het kader

van het begrip internationale bescherming regels stelt voor twee verschillende beschermingsregimes, namelijk de vluch-telingenstatus en de status die wordt verleend door de subsi-diaire bescherming, waar artikel 2, sub e, van de richtlijn bepaalt dat de persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt diegene is die niet voor de vluchtelingen-status in aanmerking komt.

- 79 Derhalve mag de beëindiging van de eerste status niet afhankelijk worden gesteld van de constatering dat niet is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de tweede, daar dit eraan voorbij zou gaan dat deze beschermingsregimes elk een eigen gebied bestrijken.
- 80 In de systematiek van de richtlijn doet de eventuele beëin-diging van de vluchtelingenstatus niet af aan het recht van de betrokkene om de door de subsidiaire bescherming verleende status aan te vragen, wanneer alle in artikel 4 van de richtlijn bedoelde noodzakelijke elementen aanwezig zijn om aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden ter rechtvaardiging van deze bescherming, welke in artikel 15 van de richtlijn worden genoemd."

Kortom, het recht op subsidiaire bescherming moet geheel los worden gezien van de vraag of iemand een vluchteling is of niet meer. Het speelt dus geen rol bij de beëindiging van vluchteling-schap en is daarvan ook niet afhankelijk dus moet onafhankelijk daarvan worden beoordeeld. Ook als het vluchtelingschap eindigt, kan er nog recht op subsidiaire bescherming bestaan.

Wijze van toetsing en bewijslast

De onderdelen a en b van de derde vraag beantwoordt het Hof onder de punten 2 en 3:

- "2 Wanneer de omstandigheden die tot verlening van de vluch-telingenstatus hebben geleid niet meer bestaan en de bevoeg-de autoriteiten van de lidstaat nagaan of er geen andere omstandigheden zijn die de betrokkene op goede gronden doen vrezen voor vervolging, hetzij op dezelfde grond als de oorspronkelijke, hetzij op een van de andere in artikel 2, sub c, van richtlijn 2004/83 genoemde gronden, is het waar-schijnlijkheids criterium ter beoordeling van het risico uit-gaand van deze andere omstandigheden, hetzelfde als dat wat bij de verlening van de vluchtelingenstatus wordt aange-legd.
- 3 Artikel 4, lid 4, van richtlijn 2004/83, dat indicaties geeft met betrekking tot de draagwijdte, in termen van bewijskracht, van eerdere vervolgingsdaden of bedreigingen, kan toepas-sing vinden wanneer de bevoegde autoriteiten voornemens zijn de vluchtelingenstatus in te trekken krachtens artikel 11, lid 1, sub e, van richtlijn 2004/83, en de betrokkene zich ter rechtvaardiging dat er nog steeds gegronde vrees voor vervol-ging bestaat, op andere omstandigheden beroept dan die in verband waarmee hij als vluchteling is erkend. Dit kan echter normaal gesproken slechts het geval zijn, wanneer de vervol-gingsgrond een andere is dan die welke ten tijde van de ver-lening van de vluchtelingenstatus is aanvaard en er eerdere vervolgingsdaden of bedreigingen zijn die een verband ver-tonen met de in dat stadium onderzochte vervolgingsgrond."

Dit zijn vragen die dieper ingaan op de wijze van toetsing en de bewijslast. Het waarschijnlijkheids criterium, dus de vraag hoe waarschijnlijk het is dat de betrokkene het slachtoffer van vervol-ging zal worden, is bij intrekking van de vluchtelingenstatus het-zelfde als bij de erkenning als vluchteling. Maar in de overwegin-gen is het Hof iets genuanceerder. Het gaat weliswaar twee keer om dezelfde vraag maar in overweging 87 merkt het Hof terecht

op dat er wel een verschil is tussen iemand die zijn land net is ontvlucht en iemand die al verscheidene jaren buiten zijn land van herkomst heeft verbleven. De laatste “beschikt doorgaans niet over dezelfde mogelijkheden om het risico af te wegen” (ik zou zelf zeggen: ‘in te schatten’). Het Hof gaat hierop verder niet in.

Intrekking en vervolgingsgrond

Het derde antwoord heeft betrekking op de vraag hoe het zit met de bewijslast, als degene van wie de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken (of vervallen is verklaard), zich ter rechtvaardiging dat er nog steeds gegronde vrees voor vervolging bestaat, beroept op andere omstandigheden dan die in verband waarmee hij als vluchteling is erkend.

Het Hof maakt met het antwoord duidelijk dat de aangevoerde vervolgingsgrond (volgens artikel 1A Vluchtelingenverdrag en artikel 2C en 10 richtlijn: ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging en sociale groep) bepaalt of er sprake is van een toetsing in het kader van intrekking (artikel 11) of een nieuwe aanvraag. Niet de aangevoerde, al dan niet gewijzigde omstandigheden. Als bij een intrekking nieuwe feiten worden aangevoerd die dezelfde vervolgingsgrond betreffen, moet worden getoetst aan artikel 11, en speelt artikel 4(4) (eerdere vervolging) geen rol.

Als bij een intrekking een andere vervolgingsgrond wordt aangevoerd, geldt een nieuwe inwilligingstoets. Artikel 4(4) speelt dan wel een rol. Dat artikel is dan echter lastiger toepasbaar omdat de asielzoeker in het gastland was (sur place) en niet in het herkomstland. Dat betekent – zo maak ik op uit de hiervoor genoemde overweging 87 – dat op dit punt minder van de asielzoeker kan worden verlangd en meer van de autoriteiten die hem eerder op andere gronden als vluchteling hebben erkend.

Artikel 4(4) is vergelijkbaar met het continuïteitsvereiste dat de Nederlandse IND ten onrechte (artikel 5 lid 2 richtlijn bevat immers, net als de Nederlandse Vc, de woorden ‘met name’) in de praktijk wel vereist bij iemand die een beroep doet op réfugié sur place. Vervolgingsdaden in het verleden zijn geen voorwaarde voor erkenning als vluchteling bij een nieuwe vervolgingsgrond, zij vormen slechts een argument daarvoor.

Overigens verwijst de toevoeging ‘vroegere vervolging’ in artikel 1C (5) Vluchtelingenverdrag naar situaties waarin van een vluchteling vanwege een traumatiserende ervaring niet kan worden verlangd dat hij opnieuw de bescherming inroept van zijn eigen overheid. Dat is duidelijk iets anders dan de ‘eerdere vervolging’ van artikel 4(4) richtlijn waarop het Hof hier doelt.

3 Commentaar

Het belang van de prejudiciële beslissing ligt juist in de overwegingen over subsidiaire bescherming die het Hof eigenlijk overbodig vindt en niet in de uiteindelijke verklaring voor recht opneemt. Het recht op subsidiaire bescherming moet geheel los worden gezien van de vraag of iemand een vluchteling is en dit geldt ook bij de beëindiging van vluchtelingenstatus. Het recht op subsidiaire bescherming is niet van het voortbestaan van het vluchtelingenstatus afhankelijk en moet apart worden beoordeeld. Ook als het vluchtelingenstatus eindigt, kan er nog recht op subsidiaire bescherming bestaan.

Verschied Nederland en andere lidstaten

Met het oog op de Nederlandse situatie lijkt dit de omgekeerde wereld. Hier hebben we een aantal maal gezien dat een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers afkomstig uit een

bepaald land wordt beëindigd, terwijl het nog wel mogelijk is dat asielzoekers afkomstig uit datzelfde land als vluchteling worden erkend. Intrekking van het vluchtelingenstatus is überhaupt vrijwel nooit aan de orde. Er is in Nederland voor de staat ook geen belang bij het intrekken van vluchtelingenstatus terwijl nog wel recht op subsidiaire bescherming zou blijven bestaan omdat we met artikel 29 Vreemdelingenwet één beschermingsstatus hebben met dezelfde materiële rechtspositie, ongeacht op welke grond deze status is verleend. Dat is zo geregeld om het doorprocederen voor een betere status tegen te gaan.

In andere lidstaten, in het bijzonder Duitsland, de steller van de prejudiciële vragen, is dat anders. Daar bestaan wel degelijk verschillende statussen met verschillen in materiële rechtspositie en leidt intrekking van het vluchtelingenstatus van Irakezen, terwijl de subsidiaire bescherming voor asielzoekers uit Irak wordt gehandhaafd, ertoe dat de staat goedkoper af is.

“Hoe beoordeel je nu eigenlijk of de situatie in het land van herkomst voldoende is verbeterd, hoe waarschijnlijk het is dat wel of geen vervolging meer zal plaatsvinden en welke bewijslast geldt?”

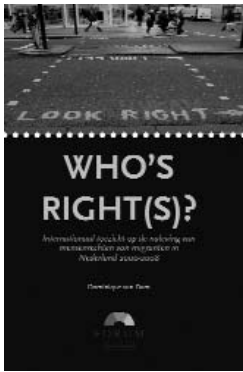
In Duitsland staat de erkenning als vluchteling los van de vraag of betrokkene naar zijn land van herkomst moet worden teruggestuurd. In overweging 42 wijst het Hof er dan ook uitdrukkelijk op dat de verwijzende rechter heeft opgemerkt dat de intrekking van de vluchtelingenstatus niet zonder meer leidt tot het verlies van het recht op verblijf in Duitsland.

In Nederland is dat vanwege de meeromvattende beschikking (artikel 45 Vw) in principe wel het geval. Dat neemt echter niet weg dat de IND bij intrekking niet alleen zal moeten nagaan of de grond voor verlening is komen te vervallen, maar ook de andere gronden zal moeten aflopen. Intrekking zal in Nederland dus moeten betekenen dat geen van de gronden voor verlening meer bestaat.

Harmonisatie?

De richtlijnen hebben nog niet tot harmonisatie geleid. De prejudiciële beslissingen van het Hof waarmee de richtlijnen eenvormig worden uitgelegd, hebben waarschijnlijk een veel sterker harmoniserend effect. Maar wat betreft beëindiging van bescherming is harmonisatie nog ver te zoeken. Ook een eenvormige uitleg van artikel 11 lid 1 van de richtlijn zal niet per se dezelfde gevolgen hebben in de lidstaten en afhankelijk zijn van de wijze waarop het nationale recht is geregeld. Nederland zal eerder de categoriale/subsidiaire bescherming voor groepen asielzoekers beëindigen. Duitsland zal wellicht eerder besluiten dat het vluchtelingenstatus van Iraakse vluchtelingen is komen te vervallen. In 2004/2005 trok Duitsland al 20.000 statussen van Iraakse vluchtelingen in alleen omdat Saddam Hussein was verslagen. De situatie was toen misschien wel fundamenteel gewijzigd, maar het is de vraag of dit ook duurzaam het geval is.

Het Hof lijkt deze twee vragen in een adem te beantwoorden, terwijl ‘fundamenteel’ beslist niet hetzelfde is als ‘duurzaam’. Het Hof maakt duidelijk dat bescherming door een internationale troepenmacht voldoende kan zijn. In de situatie van Irak is het duidelijk dat die troepenmacht tot een ingrijpende wijziging heeft geleid, maar is het nogal dubieus of die verandering ook blijvend is. Wat gebeurt er als de troepen worden teruggetrokken,



Dominique van Dam
WHO'S RIGHT(S)?
Internationaal toezicht op
de naleving van mensen-
rechten van migranten in
Nederland 2000-2008
Wolf Legal Publishers 2010
171 pp. € 35,-

Welke standpunten nemen internationale mensenrechtenorganisaties sinds 2000 in over enkele aspecten van de behandeling van migranten in Nederland? Hoe reageerden pers en politiek daarop? En werd iets met deze kritiek gedaan?

Een aantal omstandigheden illustreren het belang van deze vragen. Zo verandert sinds 2002 het overheidsbeleid voor migranten voortdurend. Vanaf dat jaar hebben achtereenvolgende regeringen grenzen afgetast. Een interessante vraag is hoe recente maatregelen zich verhouden tot internationale mensenrechtenverdragen.

Daarnaast is er een opmerkelijke consensus tussen de politieke partijen. Zo steunden de politici van (bijna) alle politieke partijen de belangrijkste maatregelen afgekondigd tussen 2000 en 2008, ondanks onderlinge meningsverschillen over modaliteiten. Echter, verdragen over mensenrechten maken duidelijk dat ook breed gedragen besluiten van vertegenwoordigende organen moeten voldoen aan bepaalde minimumeisen. Juist bij de bescherming van de rechten van minderheden.

Dominique van Dam onderzocht het effect van internationaal toezicht op wetgeving en beleid voor migranten in Nederland. Daaruit blijkt onder meer dat het niet eenvoudig is om die effecten los te zien van de invloed van het gedrag van actoren als nationale en internationale mensenrechtenorganisaties, Kamerleden, adviesorganen, individuele burgers en advocaten in het vreemdelingenrecht. Het rapport sluit af met aanbevelingen aan de Nederlandse regering, de Tweede Kamer en aan de belangrijkste actoren in het maatschappelijk middenveld.

Het rapport is op 17 februari 2010 aangeboden aan toenmalig staatssecretaris Albayrak tijdens de Forum-conferentie 'Who's Right(s)?'.

hoe stabiel is de situatie, is er een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestrafing, ook nadat de troepen zijn vertrokken?

En hoe gaat dat worden beoordeeld, door elke lidstaat afzonderlijk, door de JBZ-Raad of gaat het Hof hier een rol in spelen? En welke betekenis wordt hierbij toegekend aan de visie van de UNHCR? De UNHCR is van oordeel dat de situatie in Irak anno augustus 2008 geen rechtvaardiging vormde voor toepassing van de *cessation clauses* van artikel 1C lid 5 of 6 Vluchtelingenverdrag (zie NAV 2008 nr. 5, p. 335). Het zal duidelijk zijn dat het Hof nog zulke mooie antwoorden op prejudiciële vragen mag geven, zolang er geen sprake is van een gemeenschappelijke beoordeling van situaties in de landen van herkomst (op basis van gezamenlijke landeninformatie, wellicht vergaard door het Europees Asiel Ondersteuningsbureau), is harmonisatie van het asiel- en vluchtelingenrecht ver te zoeken.

Verplicht de richtlijn tot intrekken?

Opmerking hierbij verdient dat artikel 14 lid 1 van de richtlijn de lidstaten verplicht tot intrekking over te gaan als sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 11 (vgl. UNHCR Statement on the 'Ceased Circumstances' clause of the EC Qualification Directive). Wel moet dit steeds op individuele basis worden beoordeeld (artikel 14 lid 2 Definitierichtlijn). Als de lidstaten verschillend kunnen oordelen over de vraag of de situatie in een land zodanig is gewijzigd dat (uiteraard afhankelijk van de individuele omstandigheden van de vluchteling) het vluchtelingschap kan worden ingetrokken, kan het dus zijn dat artikel 14 van de richtlijn de ene lidstaat een verplichting oplegt terwijl die verplichting voor de andere lidstaat niet bestaat.

Overigens kunnen er vraagtekens worden gezet bij deze verplichting tot intrekking van de richtlijn. De rechtsgrondslag van de richtlijn, artikel 63 lid 1 sub c van het Verdrag van Amsterdam (het huidige artikel 78 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie), is beperkt tot minimumnormen en ook artikel 3 van de richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om gunstiger normen te hanteren. Het is dus maar de vraag of niet-intrekken, als sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 11, onverenigbaar is met de richtlijn.

Tot slot verdient vermelding dat in het genoemde voorstel tot wijziging van de Definitierichtlijn van de Commissie de clausule 'dwingende redenen voortvloeiend uit vroegere vervolging' c.q. 'ernstige schade' in nieuwe artikelen 11 lid 3 en 16 lid 3 als (humanitaire) uitzondering op de intrekkingbevoegdheid is opgenomen. •